UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

FACULTAD DE DERECHO

JOSÉ DANIEL TAVARES FERNANDES DA SILVA

INTEGRAÇÃO, SUBSIDIARIEDADE E AUTONOMIAS NA UNIÃO EUROPEIA. PORTUGAL E AS REGIÕES AUTÓNOMAS DOS AÇORES E MADEIRA

SANTIAGO DE COMPOSTELA, 2008

UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

FACULTAD DE DERECHO

JOSÉ DANIEL TAVARES FERNANDES DA SILVA

INTEGRAÇÃO, SUBSIDIARIEDADE E AUTONOMIAS NA UNIÃO EUROPEIA. PORTUGAL E AS REGIÕES AUTÓNOMAS DOS AÇORES E MADEIRA

Tesis que, bajo la orientación del Profesor Doctor Jorge PUEYO LOSA, Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Santiago de Compostela presenta José Daniel Tavares Fernandes da Silva a fin de obtener el grado de Doctor en Derecho y Doctor Europeo

Vº Bº

El Director de Tesis **El Doctorando**

SANTIAGO DE COMPOSTELA, 2008

À Teresa, à Marta e ao David

"Conviene que la autoridad pública suprema déje a las asociaciones inferiores tratar por si mismas los cuidados y negócios de menor importância…"

Papa Pio XI

"Água mole em pedra dura, tanto dá até que fura!"

NOTA PRELIMINAR

Todo aquele que se aventure numa tese de doutoramento é necessariamente devedor de inumeráveis tributos pelas ajudas recebidas sem as quais nunca chegaria ao final. Mais o será aquele jurista inconformado com largos anos de escasso e rotineiro contacto com os livros de direito que foi acolhido numa Universidade multisecular como a de Santiago de Compostela, exibindo um currículo que, para além da necessária licenciatura, somente trazia a vontade de lutar por uma oportunidade de voltar ao convívio académico.

É, pois, com emoção que agradeço à Universidade de Santiago e ao meu Tutor e Director de Tese, Professor Doutor D. Jorge Pueyo Losa, Catedrático de Direito Internacional Público e de Relações Internacionais da USC, pela oportunidade que me deu, por ter acreditado no projecto, pela confiança que me transmitiu desde aquele momento inicial de *cumplicidade* e pelo magistério e humanismo permanentes com que me ajudou a desenvolver um tema que a todos deve preocupar: a distância da decisão.

Agradeço igualmente aos Professores Doutores Teresa Ponte Iglésias, António Martínez Puñal, Isabel Lirola Delgado, Júlio Jorge Urbina, Carlos Teijo Garcia e Miguel Arenas Meza, docentes de Direito Internacional Público da USC, pela ajuda, conselho e apoio que sempre me demonstraram.

É devida também uma referência de reconhecimento à Universidade do Minho e, em especial, ao Professor Doutor Wladimir de Brito pela sua disponibilidade e pelos seus conselhos orientadores.

Agradeço a colaboração dos Senhores Presidentes dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira, e demais autoridades, responsáveis e colaboradores dos departamentos e bibliotecas regionais que me ajudaram na investigação.

Na incapacidade de nomear as demais pessoas e entidades, e muitíssimas foram, que me ajudaram e corrigiram, a todas agradeço, recordando em particular quem me indicou o *Camiño* de Santiago, quem, no momento certo, com a palavra e o gesto amigos, nele me manteve incentivando-me a terminar a caminhada, e ainda quem me abriu portas na Madeira e nos Açores.

INDICE

1

Preâmbulo

15

CAPÍTULO INTRODUTÓRIO
ORIGENS DA SUBSIDIARIEDADE
AS AUTONOMIAS LEGÍTIMAS

16

1-Raízes filosóficas, jurídicas e políticas da subsidiariedade 18

2-Subsidiariedade na doutrina Católica.

2.1-Surgimento natural e direcção do grupo social. Subsidiariedade e autonomia. 18

21

2.2-Evolução do pensamento católico 31

2.3-Secularização da subsidiariedade. Valores e princípios

3-Subsidiariedade no plano jurídico-político: No Estado e na União Europeia 37

PARTE I
SUBSIDIARIEDADE E REGIÕES NA EUROPA COMUNITÁRIA 45

47

Ponto prévio

CAPÍTULO I
INTEGRAÇÃO FEDERAL
SUBSIDIARIEDADE E PARTILHA DE SOBERANIA 51

1-Integração federal e subsidiariedade no processo de construção europeia 52

1.1-A ideia de integração federal nos antecedentes da integração europeia 52

1.2-Federalismo e intergovernamentalidade no processo de construção europeia 57

1.3-Subsidiariedade e partilha de soberanias. Integração e respeito da identidade nacional 67

2-Região e subsidiariedade na Europa comunitária 80

2.1-Sobre a Europa das Regiões 80

2.2-Só os Estados ou também os entes infra-estaduais como destinatários da subsidiariedade? 86

3-Cidadania nacional e europeia 100

CAPÍTULO II
O CAMINHO DA SUBSIDIARIEDADE.
DO TRATADO DE ROMA AOS TRATADOS
CONSTITUCIONAL E DE LISBOA 131

SECÇÃO 1
AS MANIFESTAÇÕES EMBRIONÁRIAS DA
SUBSIDIARIEDADE ANTES DO TRATADO DE MAASTRICHT 132

1-A projecção implícita da subsidiariedade nos Tratados Constitutivos 132

2-Subsidiariedade no Acto Único Europeu. Política ambiental 142

SECÇÃO 2
A SUBSIDIARIEDADE NO TRATADO DE MAASTRICHT.
A POLÉMICA AMBIGUIDADE DO PRINCÍPIO 155

1-A Subsidiariedade como princípio fundamental da União Europeia 155

2-O âmbito de aplicação do princípio. As competências concorrentes 175

3-A subsidiariedade como critério de exercício e não de atribuição de competências. A sua relação com princípios afins 207

4-Controlo jurisdicional da aplicação do princípio da subsidiariedade. A importância da fundamentação 228

SECÇÃO 3
SUBSIDIARIEDADE NO PÓS MAASTRICHT
(TRATADOS DE AMESTERDÃO E DE NICE).
A NECESSIDADE DE DEFINIR JURIDICAMENTE A SUA APLICAÇÃO 241

1-A debilidade do Tratado de Amesterdão e o fortalecimento da subsidiariedade 241

1.1-A busca de uma subsidiariedade mais jurídica que política 241

1.2-Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade 257

2-Nice: Evolução institucional e subsistência da subsidiariedade 268

SECÇÃO 4
O REFORÇO DA SUBSIDIARIEDADE NOS TRATADOS
CONSTITUCIONAL E DE LISBOA 276

1-A ideia constitucional nos projectos do Parlamento Europeu

2-Declaração de Laeken sobre o Futuro da União. Convenção sobre o Futuro da Europa 276 286

3-Subsidiariedade no Tratado Constitucional e no Tratado de Lisboa 291

CAPÍTULO III
DEFESA, APLICAÇÃO E PRÁTICA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE 323

1-Subsidiariedade e prática legislativa das Instituições e dos Estados. 324

2-Responsabilidade comum das Instituições pela subsidiariedade 337

3-Aplicação do princípio da subsidiariedade através da simplificação legislativa 351

3.1-Implementação da subsidiariedade. As dimensões material e formal dos procedimentos de simplificação 351

3.2-A *"intervenção mínima"* na actividade legislativa 363

3.3-A *hierarquia de normas* no contexto da subsidiariedade 371

3.4-*Fundamentação* e *justificação* da subsidiariedade 378

3.5-A *transparência* no processo legislativo 384

3.6-O *controlo* da subsidiariedade 388

4-Subsidiariedade no sector do ambiente e na celebração de tratados internacionais 394

5-Subsidiariedade: princípio ignorado? Debate crítico intra e extra-institucional 407

PARTE II
PARTICIPAÇÃO AUTONÓMICA E REGIONAL NUMA UNIÃO DE ESTADOS
UMA QUESTÃO DE SUBSIDIARIEDADE 433

Ponto prévio 435

CAPÍTULO I
SUBSIDIARIEDADE E PARTICIPAÇÃO INDIRECTA DAS REGIÕES NA FORMAÇÃO E EXECUÇÃO DA VONTADE LEGISLATIVA COMUNITÁRIA 453

1-A norma comunitária, o Estado e a Região 454

1.1-A Europa comunitária e as Regiões dotadas de autonomia constitucional. 454

1.2-Os Estados membros de estrutura complexa da União Europeia 459

1.3-Transferência de poderes às instituições comunitárias e distribuição interna de competências entre o Estado e os poderes

infra-estaduais. 485

1.4-Implicações das estructuras constitucionais dos Estados no processo de construção europeia. 501

2-Participação regional na actividade exterior geral e comunitária do Estado 514

2.1-A estrutura interna do Estado como modeladora da participação regional 526

2.1.1-O modelo espanhol; 530

2.1.2-Os modelos federais: Alemanha, Bélgica, Áustria; 548

2.1.3-Prática noutros Estados: Itália, França. Portugal. 564

2.2-Dimensão externa da participação 570

2.2.1-Participação Regional nos Comités da Comissão e do Conselho 570

2.2.2-Representação do Estado pelas regiões no Conselho. Artigo 146º do TCE 593

3. Dos modelos existentes para um modelo ideal 602

CAPÍTULO II
SUBSIDIARIEDADE E PARTICIPAÇÃO DIRECTA DAS REGIÕES NA UNIÃO EUROPEIA
O COMITÉ DAS REGIÕES 611

1-A expressão da subsidiariedade no associativismo regional 612

2-Influência do Conselho da Europa na criação de organismos de representação regional. 617

3-Política regional comunitária e instrumentos de participação regional 638

3.1-Política regional e subsidiariedade 638

3.2-Mecanismos e organismos de participação regional 647

4-O Comité das Regiões como garantia regional da subsidiariedade 664

4.1-A composição e competências como limitação da acção do Comité das Regiões. 678

4.2-O Comité das Regiões e o controlo da subsidiariedade através do Tribunal de Justiça 691

4.3-O Comité das Regiões nos Tratados Constitucional e de Lisboa. Regime, composição, competências. As permanentes limitações do controlo da subsidiariedade. 695

5-Uma dimensão particular da participação regional: As regiões fronteiriças e a utilidade comunitária de uma singular via de cooperação territorial 699

5.1-A Cooperação Transfronteiriça. Considerações gerais 699

5.2-A Convenção-Quadro europeia de Cooperação Transfronteiriça no âmbito do Conselho da Europa 706

5.3-O estímulo comunitário à cooperação transfronteiriça

5.4-As novas dimensões e instrumentos da cooperação territorial na União: Transfronteiriça, Transnacional, Interregional. O Regulamento sobre os *"Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial"* 710

5.5-A prática de cooperação transfronteiriça luso-espanhola 714

5.5.1-O Tratado Luso - Espanhol sobre cooperação transfronteiriça 728

5.5.2-A prática da cooperação transfronteiriça entre a Galiza e o Norte de Portugal. 729

5.6-A cooperação territorial no Conselho da Europa e na União Europeia: Actuação concorrente ou complementar? 735

6-A participação regional na União Europeia: Uma subsidiariedade tutelada? 754

PARTE III
SUBSIDIARIEDADE DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIAS EM PORTUGAL
ACTIVIDADE EXTERIOR DAS REGIÕES AUTÓNOMAS 771

Ponto prévio 807

CAPÍTULO I
SUBSIDIARIEDADE E REGIONALISMO NO DIREITO PORTUGUÊS:
A DIMENSÃO INTERNA DA SUBSIDIARIEDADE 809

1-Coerência entre subsidiariedade interna e comunitária. Considerações gerais 813

2-Regionalismo, descentralização e desconcentração administrativa 814

2.1-Reflexão genérica 820

2.2-Autonomia local-regime. Breve referência 820

2.3-Origens da autonomia regional: Um caminho de séculos 826

2.4-Autonomia político-administrativa na C.R.P. 828

2.4.1-Projectos partidários, texto original de 1976 e evolução do regime constitucional 832

2.4.2-Tipo de Estado 834

2.4.3-Estatutos de autonomia, poderes regionais órgãos de governo, competências 839

3-Regionalização administrativa:Um processo inacabado. A

Constituição e a Lei. Da legitimidade indirecta ao referendo 844

4-Princípio da subsidiariedade na Constituição. Da projecção implícita ao reconhecimento constitucional. A dimensão interna. Relações internacionais. 864

872

CAPÍTULO II
RELACIONAMENTO EXTERIOR E COMUNITÁRIO DO ESTADO
O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

1-Delimitação da acção exterior regional pela actividade exterior estatal 879

2-Princípios da subsidiariedade, reciprocidade e coesão económica e social na Constituição 880

884

CAPÍTULO III
RELACIONAMENTO EXTERIOR GERAL E COMUNITÁRIO DAS REGIÕES AUTÓNOMAS

1-Actividade exterior geral das Regiões Autónomas na Constituição e nos Estatutos de Autonomia 893

1.1-A dimensão interna da participação indirecta na construção da vontade do Estado. 894

1.2-A dimensão externa da participação indirecta na construção da vontade do Estado 896

1.3-Acção exterior regional. Participação regional directa na esfera internacional 900

1.4-Mecanismos e instrumentos de participação 902

1.5-A aplicação prática dos poderes e mecanismos de participação 904

2-Participação das Regiões Autónomas no processo de integração europeia 906

2.1-A fase anterior e inicial da adesão. Regras constitucionais e estatutárias 914

2.2-Regime actual de participação directa e indirecta nos assuntos comunitários 914

2.3-Cooperação institucional. Protocolos de colaboração sobre matérias comunitárias de interesse regional 921

2.4-Fase descendente da participação. Integração comunitária e ordem jurídica interna 939

941

CAPÍTULO IV
SUBSIDIARIEDADE, ULTRAPERIFERIA E REGIÕES AUTÓNOMAS

1-As Regiões Ultra-Periféricas: Departamentos Ultramarinos Franceses (DOM), Canárias, Açores, Madeira 953

2-Programas Comunitários de Opções Específicas (POSEI) 955

3-O Estatuto Comum das Regiões Ultra-periféricas. 969

4-Coperação Técnica e Política das Regiões Ultra-Periféricas 973

979

CONCLUSÕES

BIBLIOGRAFIA 989

ABREVIATURAS 1059

ANEXOS DOCUMENTAIS 1097

1101

PREÂMBULO

Ao longo da história da governação dos povos tem existido uma constante luta entre a centralização e a descentralização dos poderes públicos.

Por um lado, os detentores do poder debatem-se entre a tendência centralizadora e a necessidade de, até por razões de eficácia, procederem à sua descentralização, e por outro, os vários poderes infra-estaduais nas suas diferentes modalidades históricas reclamam para si, como direito próprio, uma maior participação na gestão e decisão das coisas da *"res-pública"* querendo com isso, afinal, aproximar, a decisão dos seus destinatários.

A questão é antiga e vem atravessando transversalmente todas as épocas desde a antiguidade clássica até aos nossos dias, colocando-se nas várias estruturas organizadas de poder temporal ou religioso, a nível europeu e global, nas várias nações e impérios que, ao sabor dos tempos, se têm vindo a constituir e a desagregar.

O desfecho dessa luta de interesses acerca da forma centralizada ou descentralizada de exercício do poder e de direcção dos povos travada, alegadamente, sob a bandeira do interesse comum, foi sendo influenciado não só pela correlação de forças que os defensores das várias posições detinham, mas também por questões de natureza cultural à medida que os vários povos e nações se foram consolidando.

Tem a presente tese como razão de ser, objectivo básico e fio condutor a expressão jurídico-política da subsidiariedade bem como a sua prática na Europa Comunitária e no Estado Português, contexto em que, após breve abordagem histórica, tentaremos observar especialmente qual é o papel que as entidades infra-estatais têm representado no processo de integração europeia, conhecendo que a amplitude do tema contém diferentes aspectos, cada um dos quais poderia ser objecto de aprofundamento e investigação autónoma.

A subsidiariedade, como direito de os agrupamentos menores participarem na gestão do colectivo não se esgota no fenómeno político. Antecede-o, encontrando a sua forma mais simples nas células básicas da sociedade a começar pela família, favorecendo a autonomia individual e colectiva, limitando a intervenção das colectividades ou ordens superiores aos assuntos em que sejam mais capazes.

Neste sentido, mais do que a expressão de um comportamento social, laico ou religiosa, a subsidiariedade é um estado de espírito individual acerca do respeito dos direitos humanos individuais que se reflecte na forma de exercício da gestão e direcção de colectivos. O respeito pela participação exigida pela subsidiariedade reflecte o respeito pelos direitos do homem e dos povos. Aquele a quem não é dada a oportunidade de participar na gestão comum dos seus interesses não é um ser livre, logo, não é respeitado como é seu direito. Pode, portanto, afirmar-se que subsidiariedade e democracia caminham lado a lado.

Aquela mesma questão de aproximação do poder ao cidadão, isto é, de subsidiariedade considerada na perspectiva de que a comunidade superior só deve intervir quando as comunidades menores não possam realizar por si sós os objectivos de forma suficiente, volta novamente ao de cima no seio da mais recente tentativa de criar um espaço comum na Europa, colocando-se agora na relação entre as Instituições comunitárias e os Estados e entre ambos e os poderes internos infra-estaduais autónomos, como parte importante de uma questão mais vasta que é a da aceitação e consolidação do processo comunitário que permita evitar que esta nova "*União*" recentemente nascida na velha Europa se desagregue e, ao contrário das outras tentativas de unificação europeia que a antecederam[1] perdure, prospere e avance,[2] sentido em que se coloca, afinal, a

---

[1] Sobre as várias tentativas de unificação europeia ao longo dos tempos, *vid. inter allia,* Jacinto Nunes que, considerando que a ignorância da história "*...ou o seu deliberado esquecimento estão na origem de muitos erros cometidos através dos tempos...",* faz breve resenha histórica dos vários antecedentes da Europa como continente "*...que é afinal uma península da Ásia...*" desde os Romanos aos Árabes, e como comunidade que se caracterizou sempre "*...mais pela diversidade que pela unidade..*". Descreve o autor sucintamente as várias tentativas de unidade "*...mal conseguidas e temporárias…*" porque "*...foram sempre hegemónicas...",* desde o império Romano, passando por Carlos Magno, referindo *"...um novo movimento de domínio da Europa, por parte dos Habsburgos...*", por Napoleão e, no século XX, as duas guerras mundiais das quais o autor considera a segunda

pergunta sobre se o princípio da subsidiariedade, que encerra em si um conceito "*...plus philopsohique que juridique...*" elaborado inicialmente no seio da doutrina social da igreja católica será *"... vraiment transposable en droit comnunautaire."*.[3]

O facto de o espaço comunitário ser constituído por Povos, Estados, Nações, e Pátrias politicamente organizados e divididos a nível interno sob diferentes formas políticas com Comunidades Regionais e Locais dotadas de maior ou menor autonomia leva-nos à questão de saber se o desfecho em cada momento entre centralismo e descentralismo depende só da vontade política dos responsáveis e da capacidade de reivindicação dos povos ou também de factores originados por distintas raízes e influências culturais e religiosas dos respectivos povos que terão, por isso mesmo, diferentes formas de ver a participação dos vários escalões de poder no processo decisório e transportam consigo diversas perspectivas sobre o posicionamento de cada um dos cidadãos perante a gestão do colectivo que a integração europeia deve respeitar, sendo este, segundo cremos, um dos contextos próprios de intervenção da subsidiariedade que deve ser

---

como a *"...mais sangrenta e temível tentativa, pela força, de unidade europeia – a de Hitler..."*. Perante este passado histórico, afirma o autor "*...não será de estranhar que a ideia de uma Europa voluntariamente unida não tenha grandes antecedentes…"*. Finaliza esta incursão histórica com os antecedentes mais recentes da construção europeia, passando pelo Plano Marshall, a Organização Económica de Cooperação Europeia (OECE), o Conselho da Europa, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e a Comunidade Europeia de Defesa (CED). (*De Roma a Maastricht,* Publicações Dom Quixote, Lisboa, 1993, p. 17-42).

[2] Reflectindo sobre o presente e o futuro da Europa comunitária, o Comité das Regiões proclama "*...sem sombra de dúvida que a integração europeia constitui uma obra extraordinária das nações e dos povos da Europa neste século XX...*". E, ao perspectivar as dificuldades dos avanços que o futuro trará a que chama de "*...tarefas gigantescas com dimensão histórica...*", considera que "*...a chave para a Europa do futuro...*" está na "*...subsidiariedade e proximidade do cidadão...*". Comité das Regiões, Parecer *"Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade - Apelo do Comité das Regiões."*, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73 e seg's.

[3] Clergerie, J. L., *Le principe de subsidiarité,* Ellipses, Edition Marketing, S.A., Paris, 1997, p. 5. Acerca das origens históricas da subsidiariedade, ver *infra* capítulo introdutório. Também Jacques Delors refere questão da transposição da subsidiariedade para o nível europeu. ("*Le principe de subsidiarité-Contribution au debat***", Colloque de l'Institut Européen de l'Administration Publique, Maastricht, 21 Mars 1991, dans *Le nouveau Concert Européen,* éd. Odile Jacob, Paris, 1992, p. 163-176.) *Vid.* ainda o discurso de Jacques Delors em 17/10/1989 no acto solene de abertura do 40º ano académico do Colégio de Bruges, Bol. CE 10/89, p. 112-120.**

abordada pelos responsáveis da integração comunitária como o modo de aproximar as decisões ao cidadão nos âmbitos nacional e comunitário e não ser apenas um mero princípio de técnica administrativa e de distribuição de competências, ou, como reconhece a Comissão Europeia ser *"...reduzido a simples regras processuais, sendo antes de mais um estado de espírito que, para se consubstanciar, pressupõe que seja dada uma resposta de natureza política às questões de fundo."*[4] configurando ainda a subsidiariedade a *"...expressão de uma dada concepção de indivíduo, da sua liberdade, das suas responsabilidades e da sociedade em que vive..."*[5].

Não será, afinal, a subsidiariedade o meio necessário e ideal para que a Europa de Estados seja também a Europa das Nações e das Regiões que, não destruindo a diversidade individual dos seus membros, construam a Casa Única Europeia conciliando sob a bandeira da União Europeia diferentes formas e disponibilidades individuais de participar na "*res-pública*" como as provenientes das culturas anglo-saxónica e latina, ou influências culturais e religiosas como a Católica Apostólica Romana e a proveniente do cisma que fez proliferar diversas formas de culto evangélico?

Tentaremos demonstrar que a subsidiariedade, numa integração sem excessos de velocidade e com respeito pelas especificidades de cada povo, poderá ser uma *"auto-estrada"* que permitirá à mensagem de Bruxelas chegar à mais remota aldeia sem lhe destruir a identidade e, ao mesmo tempo, reforçar a construção europeia aproximando e identificando o cidadão com os objectivos da integração, "*auto-estrada"* essa que terá de ter, necessariamente, dois sentidos, formulando-se votos que não esteja repleta de "*portagens",* contexto em que se poderá

---

[4] Comissão das Comunidades Europeias, Relatório ao Conselho Europeu sobre a adaptação da legislação em vigor ao princípio da subsidiariedade apresentado ao Conselho Europeu de Bruxelas de 29/11/1993. COM (93) 545 final de 24 de Novembro de 1993, p. 3.

[5] Parecer do Comité Económico e Social sobre "*A Governança Europeia-Um Livro Branco",* (COM 2001 428 final). JO C 125 de 27/5/2002, p. 62. Prossegue o CESE afirmando que "*A sociedade funcionaria melhor se os cidadãos sentissem que as decisões que lhes dizem respeito eram tomadas ao nível mais adequado.". Ibid.*

questionar se a subsidiariedade será, afinal, um objectivo inevitável ou uma utopia?

Polémica, lenta e prudente tem sido a aceitação e positivação do princípio da subsidiariedade no direito comunitário, razão pela qual cremos ser de utilidade o recurso ao estudo das origens históricas do princípio desde o seu aparecimento até à doutrina social católica, passando pela sua progressiva laicização, condições da sua formação e utilização em contextos diferentes como meio de compreender que a lentidão e as hesitações que a sua consagração no direito comunitário tem evidenciado são, afinal, reflexo do processo histórico que tem rodeado a imposição da subsidiariedade como princípio aos diversos centros de poder temporal ou religioso ao longo dos tempos, sendo aqui importante salientar que qualquer que venha a ser o modelo segundo o qual, a cada momento, se concretize o projecto concebido pelos fundadores da Comunidade, união económica, política, união ou partilha de soberanias, confederação, federação, ou outra, o seu sucesso dependerá da forma como os responsáveis forem capazes de interessar nesse projecto todos os Estados, respectivas entidades infra-estaduais ao nível regional e local, e cada um dos, agora, cidadãos europeus, adaptando a fórmula da subsidiariedade idealizada há séculos e fazendo-a penetrar cada vez mais em todo o processo de construção europeia por forma a aproximar a decisão dos seus destinatários, nunca esquecendo que a subsidiariedade para ter sucesso, tem de começar no interior dos próprios Estados.

O presente estudo tem como objectivo, quanto à União Europeia, a tentativa de surpreender as formas como a subsidiariedade, apesar de não estar positivada no Tratado de Roma, já surgia em diversas das proclamações dos fundadores da CEE e o *camiño* que percorreu, *i.é.,* a forma com se foi impondo e manifestando na prática institucional, acompanhando-se o seu surgimento sectorial para a política comunitária do ambiente no Acto Único Europeu, a sua proclamação pelo Tratado de Maastricht como princípio geral de direito comunitário, o reforço das suas regras e controlo Tratados de Amesterdão e de Nice, seguindo-se um capítulo próprio destinado ao debate sobre tão polémico princípio e as técnicas que devem ser usadas para que a sua aplicação se torne efectiva, atendendo-se também ao

contributo dado pela Convenção sobre o Futuro da Europa para a democratização do processo comunitário em geral e para a subsidiariedade em particular contemplado no "*Projecto de Tratado que institui uma Constituição para a Europa",* doravante designado por Projecto de Tratado Constitucional[6], e ainda a maneira como a subsidiariedade ficou contemplada no "*Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa"* seguidamente designado por Tratado Constitucional[7], bem como o regime constante do Tratado de Lisboa assinado em 13 de Dezembro de 2007 que se lhe seguiu em consequência da não ratificação do Tratado Constitucional[8].

A subsidiariedade não é um conceito que se esgote nos campos teórico-filosófico e dos princípios jurídicos, encontrando, pelo contrário, razão de ser na sua vertente prática, designadamente na forma como as colectividades menores e infra-estaduais são ouvidas e participam na gestão das suas próprias vidas e ainda no contributo que pode dar para que a sua aplicação na legislação e na prática resulte em melhoria de vida para os cidadãos e empresas.

Relativamente às colectividades infra-estaduais, não esquecendo que a formação das autonomias regionais internas antecedeu o processo de integração comunitária que as deve respeitar, tentaremos aferir sobre as perspectivas de futuro dessas autonomias dentro de uma Comunidade de Estados partindo da observação do que a nível autonómico se passa nos Estados membros com

---

[6] Ver o texto, que constituiu o documento CONV 850/03, em JO C 169 de 18.7.2003. Pode ser consultado na Internet no servidor Europa, em http://european-convention.eu.int./docsTreaty/cv00850.pt03.pdf.

[7] JO C 310 de 16/12/2004. Pode ser consultado na Internet no servidor Europa, em http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index.htm.

[8] Sobre os Tratado Constitucional e de Lisboa *vidé infra* Parte I, Capítulo II, Secção 4.
Ao longo da tese vão sendo efectuadas, a propósito de vários regimes e questões, as oportunas referências aos normativos consagrados nos Tratados Constitucional e de Lisboa, sem prejuízo da abordagem mais concentrada que no local próprio é feita ao regime que os mesmos Tratados fixam para a subsidiariedade.
As referências ao Tratado de Lisboa, (*Tratado de Uião Europeia e Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*), são efectuadas com base na versão consolidada não oficial em língua espanhola, datada de 2007/11/07, elaborada por J. M. Pérez de Nanclares, Catedrático de Direito Internacional Público e Mariola Urrea Corres, Professora de Direito Internacional Público, ambos da Universidade de la Rioja, disponível na página Web do Real Instituto Elcano (www.realinstitutoelcano.org).

tradição regional mais desenvolvida sabendo-se, como se sabe, que os fundamentos das mesmas autonomias são as ordens constitucionais internas dos respectivos Estados que encarnam por natureza um fundamento mais próximo dos cidadãos do que os Tratados comunitários, cabendo aqui, em função do que se referiu, questionar até que ponto pode ir o "*sacrifício*" constitucional interno subjacente à transferência de soberania de forma a não esvaziar ou substituir o conteúdo das autonomias internas que são, afinal, os escalões de poder com que o cidadão mais se identifica e que lhe são mais próximos, sendo neste caso tarefa inevitável a cargo dos agentes da construção europeia estabelecer a justa medida das divisões ou distribuições de poder por forma a evitar, por um lado, a multiplicação ou pulverização nefasta de centros de decisão, e por outro, a anulação ou destruição da autonomia dos Estados membros e das que no seu interior existem.

Afirmação da subsidiariedade por excelência, os poderes locais e regionais manifestam de forma directa e indirecta as suas pretensões junto das instâncias comunitárias dispondo desde 1992 através do Comité das Regiões, do seu órgão representativo próprio junto das instituições comunitárias, o que nos leva a efectuar ao longo da tese as oportunas referências ao contributo deste Comité no processo de integração europeia e na aproximação da decisão ao cidadão, sem prejuízo de, em local próprio, se concentrar a observação dos seus antecedentes, das suas principais características, da suas funções e expectativas de futuro.

Observaremos também outras formas de afirmação da subsidiariedade através da actividade exterior, existente e reivindicada das Regiões e Comunidades Autónomas nos respectivos Estados com vista a participar na definição da posição de alguns Estados junto das instâncias comunitárias, assim como tentaremos surpreender as configurações constitucionais, legais, convencionais ou outras, como essa participação se encontra consagrada em diversos ordenamentos jurídicos internos, atentando-se também na cooperação bilateral transfronteiriça.

Relativamente à intervenção da subsdiariedade na vida quotidiana do cidadão, cabe aqui questionar a forma como a União intervém nesse dia a dia e como pode a sua aplicação melhorar essa intervenção.

Certamente que a União Europeia, como qualquer outro sistema institucional, destina-se a regular a vida em sociedade de todos e cada um dos cidadãos, acontecedendo que, como a União não dispõe de órgãos executivos encarregados de aplicar a legislação comunitária, a sua intervenção na vida interna dos Estados membros efectua-se principalmente através da produção pelas suas Instituições de actos legislativos que serão executados pelos aparelhos administrativos internos dos Estados, verificando-se actualmente que a distância que separa o legislador comunitário do cidadão cria junto deste dificuldades, apreensões, dúvidas e incertezas face ao processo comunitário porque esses mesmos cidadãos "*...que obtiveram da Europa a paz, a estabilidade e o bem-estar, confrontam-se com mecanismos cujo sentido lhes escapa…"*[9], dificuldades que o peso do próprio corpo legislativo contribui para aumentar ampliando a desconfiança e, em último plano, a indiferença do cidadão perante o processo de integração e a legislação comunitária.

De facto, estamos em crer que a tendência dos cidadãos, reconhecida pela própria Comissão, em depositar "*...cada vez menos confiança nas instituições e na política."*[10] poderá ser contrariada pela elaboração de uma legislação simples que intervenha o menos possível, que seja clara e de qualidade, efectuada "*...em conformidade com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade…"* aplicados correctamente, qualidade essa que, conforme reconhece o Parlamento Europeu, "*…constitui uma condição para a sua aceitação e boa aplicação pelos*

---

[9] **Comunicação da Comissão sobre o futuro da União Europeia, "*Governança Europeia - Renovar o método Comunitário*", COM/2001/0727 final, de 05/12/2001, p. 02.**

[10] **Comunicação da Comissão Europeia, "*Governança Europeia-Um livro branco",* COM/2001/0428 final, JO C 287 de 12/10/2001, p. 01. Prossegue a Comissão afirmando que "*As pessoas duvidam cada vez mais que um sistema mal compreendido e complexo possa assegurar a realização das políticas que desejam. Para muitos, a União é algo de distante mas que, ao mesmo tempo, se intromete demasiado.". Ibid.***

cidadãos."[11] sendo urgente, portanto, ter consciência de que um edifício legislativo pesado, além de minar a confiança do cidadão na Comunidade, trava o progresso, o crescimento e o emprego.

Face a este quadro, necessário se torna sensibilizar as autoridades comunitárias para que tenham verdadeiramente em conta a subsidiariedade no processo legislativo, não permanecendo indiferentes aos sujeitos individuais destinatários do direito comunitário sob pena de, mais tarde ou mais cedo, a Europa idealizada por Shuman, Adenauer e Monnet ser apenas a Europa dos políticos e não dos cidadãos, havendo que advertir que a aceitação e aplicação da subsidiariedade pelos responsáveis da União Europeia terá de ser feita sem reservas de forma que este princípio deixe de ser aquilo que para muitos continua a ser:

Uma oportuna demagogia política e uma apaixonante, entusiasta mas ignorada dissertação de estudiosos.

A questão é séria e tem muito a ver com a necessidade de melhorar a qualidade da redacção legislativa, cabendo perguntar se poderá continuar a ser considerada de interesse meramente académico a atenção a conceder a um princípio cuja ausência na prática legislativa nacional e comunitária acarreta reconhecidos prejuízos para o cidadão, para as empresas e para o progresso e desenvolvimento em geral, como salienta o Comité Económico e Social da União Europeia ao chamar a atenção de que se calcula que o custo para a Comunidade da existência de uma regulamentação de má qualidade acrescida de exigências e implicações administrativas e burocráticas e procedimentos supérfluos representa enorme peso negativo no PIB constituindo um freio significativo para a competitividade europeia, alerta reforçado com a conclusão retirada de um inquérito às empresas europeias realizado em 2002 no sentido de que se poderiam poupar, pelo menos, 50 mil milhões de EUR se houvesse uma legislação de melhor qualidade, o que equivaleria a uma redução de 15 % dos custos de adaptação suportados pelas

[11] Resolução do Parlamento Europeu sobre o relatório da Comissão ao Conselho Europeu "*Legislar melhor 1997*", (A4-0460/98) JO C 098 de 07/09/1999, p. 500.

empresas, custos que, tal como acontece com qualquer outro ónus, se reflectem inevitavelmente no consumidor através do aumento dos preços, da carga burocrática e financeira sobre as administrações públicas[12] e da necessidade de frequentes litígios em Tribunal a que cidadãos e empresas têm de recorrer para esclarecer os direitos nacional e comunitário face à complexidade legislativa existente.

Este panorama negativo é confirmado por outras entidades como a OCDE que considera *"...que os custos de aplicação da regulamentação variam entre 3 e 4 % do PIB europeu.",* custos que o *"...FMI avalia em 3 % do PIB",* sendo que, relativamente à Bélgica *"...um estudo do Bureau Fédéral du Plan avaliou-os em 2,6 %, em 2000.",* havendo também que prestar atenção à componente administrativa e burocrática que muitas das vezes aumenta tais factores como é referido no relatório*"...«Less is More» de Março de 2005, redigido pela Better Regulation Task Force..."* que avalia tais custos *"...entre 10 % a 12 % do PIB no Reino Unido, sendo 30 % do custo total da regulação apenas para custos administrativos*"[13].

Este é mais um contributo académico para alterar tal estado de coisas, convicto das potencialidades que o princípio da subsidiariedade contém.

Relativamente ao Estado Português, atentaremos na recepção e positivação da subsidiariedade, nos seus destinatários, em especial os escalões infra-estaduais de poder, concedendo, entre estes, maior realce para as Regiões Autónomas dos Açores e Madeira que, integrando a família comunitária, são ainda parte, dadas as

---

[12] Parecer do Comité Económico e Social sobre *"Pedido da Comissão Europeia ao Comité de elaboração de um parecer exploratório sobre a Comunicação da Comissão-Simplificar e melhorar o ambiente regulador"*, (COM 2001 726 final, JO C 125- 27.5.2002, p. 105). O CESE salienta ainda que, como consequência de tais encargos, se torna necessário "*…garantir aos cidadãos que terão a devida compensação, o que visivelmente não sucede hoje em dia.". Ibid.*

[13] Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «*Legislar melhor*», (2006/C 24/12, JO C 24, de 31.1.2006, p. 43 e nota de rodapé nº 21). Sobre o contributo que a subsidiariedade e a proporcionalidade podem dar para a melhoria legislativa e sobre as respectivas técnicas, ver *infra* parte I, capítulo III.

suas especificidades, de outra família também comunitária, as Regiões Ultra-Periféricas.

Portugal beneficiou neste aspecto do facto de a sua integração ter acontecido em momento em que já se tinham produzido longos estudos acerca dos temas relativos à subsidiariedade, em especial noutros Estados de estrutura complexa. Saber aproveitar a experiência anterior poderá ser a chave para que o cidadão português se possa sentir mais cidadão comunitário.

Considerando que a subsidiariedade é classificada no seio das próprias instituições comunitárias como um princípio cuja aplicação ao domínio institucional "*...parte de uma ideia simples, um Estado ou uma Federação de Estados apenas dispõem, no interesse comum...*" das competências que os entes menores não possam cumprir isoladamente[14], tentaremos aferir da relação entre aquilo que em ambas as Comunidades, portuguesa e europeia, declaram os responsáveis, se encontra positivado nas ordens jurídicas e a prática seguida por Instituições e Estados, no sentido de captar se a mesma é efectivamente usada pelas instituições coerentemente com as repetidas declarações dos diferentes órgãos e instituições nacionais e comunitários de cumprir e fazer cumprir o princípio da subsidiariedade como instrumento de levar todas as partes, desde os Estados ao cidadão, a participarem no processo de construção europeia compensando o natural condicionamento de funções que ocorre internamente nos níveis central e infra-estadual[15] do facto de existirem autoridades supra-nacionais a dirigirem os destinos estatais.

Em conformidade com o conjunto de ideias que antecede, a presente tese divide-se em três partes das quais a primeira é genericamente dedicada ao tema da subsidiariedade e regiões na Europa Comunitária, a segunda à participação

---

[14] "*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu*", SEC (92) 1990 final, Bruxelas, 27/10/199, p. 1, (anexo). *Vid.* Bol. CE. 10/92, p. 118/128.

[15] Especialmente neste nível, pois em relação aos Estados o problema quase não se coloca atendendo a que a organização institucional comunitária está construída de forma a assegurar a representação dos poderes centrais na Comunidade.

regional como forma de expressão da subsidiariedade na Europa Comunitária e a terceira desenvolve o tema da subsidiariedade, descentralização e autonomias em Portugal, com especial realce para a forma como se processa a actividade internacional das regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

A anteceder a primeira parte existe um capítulo introdutório no qual se efectua sucinta abordagem histórica com vista a surpreender as origens e manifestações que, em nossa opinião, antecedem a formulação inicial do princípio da subsidiariedade e a forma como tais manifestações foram sendo conceptualizadas, tentando contribuir para esclarecer se o actual princípio de subsidiariedade será apenas resultante da formulação Católica iniciada no século XIX na encíclica Rerum Novarum (Papa Leão XIII, 1891) e prosseguida pela encíclica Quadragésimo Anno (Papa Pio XI, 1931), ou se, com raízes muito mais remotas, a subsidiariedade não será mais que a expressão sempre actual da luta entre centralização e descentralização do poder.

Prosseguindo, a parte I integra três capítulos ao longo dos quais tentaremos surpreender o grau de desenvolvimento actual da subsidiariedade na União Europeia, enquanto comunidade maior de um agrupamento cujas comunidades menores são os Estados membros e seus entes infra-estaduais, sem esquecer uma abordagem das fases da sua negociação entre os parceiros comunitários, resistências à sua implementação por parte daqueles que a devem observar e, finalmente, a forma como penetra na sociedade e as potencialidades que apresenta como via para o desenvolvimento local, regional, nacional e comunitário, referindo-se também o papel da subsidiariedade como garante da autonomia e o seu papel na integração europeia.

No primeiro capítulo desta parte I aborda-se a integração europeia desde uma perspectiva de ligação entre subsidiariedade, federalismo, partilha de soberanias, poder regional e cidadania, respeito da identidade nacional e destinatários da subsidiariedade, no segundo trata-se a evolução da subsidiariedade na construção europeia antes do Tratado de Maastricht (secção 1), no Tratado de União Europeia (secção 2), nos Tratados de Amesterdão e de Nice (secção 3) e nos

Tratados Constitucional e de Lisboa, (secção 4), sendo o capítulo terceiro dedicado ao debate sobre a defesa, aplicação e prática do princípio da subsidiariedade, acção legislativa das Instituições e dos Estados e responsabilidade comum pela subsidiariedade, debate crítico e implantação da subsidiariedade no sector ambiental.

Relativamente à parte II, esta é composta de dois capítulos no primeiro dos quais se aborda a participação indirecta dos poderes regionais na formação e execução da legislação comunitária por via da participação das regiões no processo interno de construção da posição que o respectivo Estado apresenta junto da União, e no segundo as formas que assume na União Europeia a representação e participação regional organizada, designadamente o associativismo regional e o Comité das Regiões.

Por fim, e quanto à parte III, esta compõe-se de quatro capítulos ao longo dos quais se trata da subsidiariedade no direito português, da autonomia local e regional em Portugal e, considerando que a autonomia político-administrativa constitui só por si uma profunda manifestação de subsidiariedade, serão efectuados breves apontamentos caracterizadores da experiência autonómica dos Açores e da Madeira em geral, concedendo um desenvolvimento mais acentuado relativamente à acção internacional global e comunitária das Regiões Autónomas, tratando-se também da relação da subsidiariedade com a ultraperiferia e do estatuto consagrado no artigo 299 TCE para as Regiões Ultraperiféricas da União, com breves apontamentos acerca da política regional comunitária para as RRAA.

CAPÍTULO INTRODUTÓRIO
ORIGENS DA SUBSIDIARIEDADE
AS AUTONOMIAS LEGÍTIMAS

1. RAÍZES FILOSÓFICAS, JURÍDICAS E POLÍTICAS DA SUBSIDIARIEDADE.

São múltiplas e remotas as origens da ideia de subsidiariedade que possui raízes de natureza ou caracter filosófico[1], político e jurídico, sendo, por isso mesmo, caracterizado como um princípio *"poliédrico"*[2].

A natureza política ocorre porque a subsidiariedade cumpre função legitimadora da intervenção dos poderes superiores, a natureza jurídica porque em função do princípio, um nível intervém subsidiariamente em competências de titularidade concorrente ou mista[3].

Embora ainda não elaborada dogmaticamente, a ideia de subsidiariedade é trabalhada por Aristóteles[4] ao qual, no âmbito da sua teorização sobre a Democracia, se atribuem as primeiras reflexões sobre o que, futuramente, se chamaria de principio da subsidiariedade, ao comparar a actividade humana à das

---

[1] **Clergerie, J. L.,** ***op. cit.*** **p. 7. Em idêntico sentido se manifesta Fausto de Quadros afirmando que a ideia de subsidiariedade** ***"...tem mais de 20 séculos..."*****, nascendo inicialmente na Filosofia Social. (***"O Princípio da Subsidiariedade no Tratado da União Europeia: Contributos para a revisão do Tratado"***, Conferência proferida no âmbito do** *Ciclo de conferências sobre a revisão do Tratado de Maastricht,* **organizado pelo Instituto Europeu da Faculdade de Direito de Lisboa, Maio de 1996, p. 233). Por seu lado, Hervé Bribosia considera que "*** ***La subsidiarité est un princupe de philosophie pollitique aussi vieux que la civilization occidentale.".*** **(**"*De la subsidiarité à la coopération renforcée",* **em** *Le Traité d'Amesterdam Espoirs at déceptions,* **Yves Lejeune, (coord), Breuylant, Bruxelles, 1998, p. 24).**

[2] **Mangas Martin, A., "***El Tratado de Unión Europea*: *análisis de su estrutura general***",** *Gaceta Jurídica Europea de la C.E. y de la Competencia***, série D-17, septiembre 1992, p. 44. Também Jacques Delors, referindo-se a três possíveis debates sobre a subsidiariedade, afirma que a subsidiariedade não é apenas um debate filosófico ou jurídico, mas também político. ("***Le principe de subsidiarité–Contribution au debat***", p. 165-170).**

[3] **Castro Ruano, J. L.,** *"El princípio de subsidiariedad en el Tratado de la Union Europea: Una lectura en clave regional*"**,** *Gaceta Juridica de la CE***, Série D-24, Madrid, Octobre 1995, p. 221. Acerca dos antecedentes do princípio da subsidiariedade,** ***vid.*** **também Fernández Esteban, M. L.,** ***El principio de subsidiariedad en el ordenamiento*** **europeo, Madrid: McGraw-Hill, 1996, p. 3-7.**

[4] **Jacinto Nunes afirma que se trata de um conceito filosófico,** ***"...pouco elaborado juridicamente, presente no pensamento político europeu desde Aristóteles...". (op. cit.*** **p. 95).**

diferentes partes do corpo ou das plantas, referindo que cada uma dessas partes tem a sua missão bem específica a cumprir[5], concluindo que cada indivíduo deve efectuar apenas as missões para que se encontre mais apto.

A partir daqui, até aos nossos dias, o trabalho efectuado consistiu em transpor esta regra às colectividades humanas, como os Estados ou grupos de Estados, concluindo-se que cada colectividade deve apenas empreender as tarefas que seja capaz de realizar melhor que as outras[6], considerações que influenciaram, séculos mais tarde, pensadores como Dante no seu Tratado sobre a Monarquia[7] e Tomás de Aquino que, na sua obra "*Suma teológica*", vai desenvolver a ideia da subsidiariedade, *"subsidiarii officii principium"*[8], numa concepção teleológica segundo a qual todo o Estado está limitado por múltiplas comunidades e todas estas pela única comunidade natural que é dirigida por Deus, prosseguindo a considerar, numa perspectiva de protecção do indivíduo contra o Estado todo poderoso[9], que a sociedade constitui um todo orgânico no qual cada indivíduo desempenha um papel bem determinado que não se deve sobrepor aos dos outros.

---

[5] Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 8-9. O autor afirma que Aristóteles "*...n´hésite pas en effect à comparer toute activité humaine à celle des différentes parties du corps (…) ou à celles des plantes, dont chacune a, de toute évidence une fonction bien déterminée à remplir.. ».* Continuando a sua imagem, questiona Clergerie: « *Pourquoi ne pas transposer cette règle aux collectivités humaines, telles que les états ou groupes d'états ?.. ».* Ver neste mesmo sentido Araújo, M., y Marias, J., *Ética a Nicomaco de Aristóteles,* Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1960, p. 7-10.

[6] Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 8.

[7] Dante, A., *Tratado de Monarquia*, Tradução e notas de Maria Pascoal, A., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1947, p. 77-181.

[8] Santo Tomas de Aquino, *Suma Teológica,* traducida directamente del latin por D. Hilario Abad de Aparicio, Moya y Plaza, Editores, Madrid, 1880. Referem o papel de Aristóteles, S. Tomás de Aquino e Dante, *inter allia*, Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 12, Fausto de Quadros, "*O Princípio da Subsidiariedade (...) Contributos para a revisão do Tratado"*, ***op. cit.* p. 233,** **Pacheco Amaral, C. E., *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias, Regionalismo, Subsidiariedade e Autonomia para uma nova ideia de Estado*, Edições Afrontamento, Porto, 1999, p. 267-289. Por seu lado, Luis Valente de Oliveira refere que S. Tomás de Aquino enunciou princípio da subsidiariedade "*...para a gestão da sua ordem, dizendo que os problemas devem encontrar resolução ao nível mais próximo daquele em que se manifestam, não subindo desnecessariamente de escalão de decisão. Se o fizerem, vão congestioná-lo, atrasando a resposta...".* (*Novas considerações sobre a regionalização*, Edições Asa, Porto, 1997, p. 53).**

[9] *Cfr.* sobre estas reflexões Rojo Salgado, A. "*Globalización, Integración Mundial y Federalismo*"**, em** *Revista de Estudios Políticos*, **n.º 109, Julho-Setembro 2000, Madrid, p.**

Considera S. Tomás de Aquino a existência de duas comunidades importantes, *"cidade e família"*[10], e delimita o papel do Estado face a estas duas comunidades referindo em primeiro lugar a cidade que, formada por um agregado de comunidades sociais e familiares, considera como a mais importante por ser a melhor habilitada para proporcionar aos seus membros os meios para viver, a cultura e a civilização, seguida da família que deve procurar os meios para satisfazer a sua própria auto-suficiência[11], devendo o Estado efectuar apenas as tarefas que aquelas duas diferentes comunidades não estejam em condições de assumir com eficácia, sendo, portanto, a subsidiariedade abordada pelos autores clássicos referidos no sentido de participação dos níveis inferiores da sociedade na organização e desempenho do poder político [12].

Está aqui, portanto, encontrada a génese do princípio da subsidiariedade.

2. SUBSIDIARIEDADE NA DOUTRINA CATÓLICA.

2.1. SURGIMENTO NATURAL E DIRECÇÃO DO GRUPO SOCIAL. SUBSIDIARIEDADE E AUTONOMIA.

Diversas são as formas de ver o surgimento, os fins, meios e o funcionamento do grupo social bem como a legitimação dos seus agentes de direcção.

Para a filosofia político-social católica a vida em grupo é vista como algo que não provém da vontade mas da própria natureza do Homem tendo em vista a realização das suas finalidades naturais como a salvaguarda da sua dignidade[13]

60-68. O autor fala da subsidiariedade como princípio ético que apela à protecção do indivíduo, da família, das associações e das unidades mais elementares da organização política perante o intervencionismo estatal.

[10] Santo Tomas de Aquino, *Suma Teológica, op. cit.*

[11] *Cfr.* sobre estas reflexões Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 11.

[12] A influência de Aristóteles e S. Tomás de Aquino é referida num documento da Comissão Europeia, *«Du Principe de Subsidiarité dans le Fonctionnement de la Comission»* Comunication de M. le Président et M. Cardoso e Cunha, COM (92) 109, 01/04/1992.

[13] *Cfr.* Pacheco Amaral, C.E., *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias...*, *op. cit.* p. 289. O autor inclui nessas finalidades do Homem, "*...a busca da sua felicidade…".* Por seu lado Heinrich Rommen refere que para o ser humano a comunidade se apresenta

cujo respeito virá a constituir a finalidade da sociedade, pois o Homem enquanto pessoa e indivíduo, existe "*...avant l'État...*" ao qual é superior[14].

Assim, o grupo social como modo organizado de vida que começa por prosseguir as finalidades elementares do Homem antecede o Estado sendo construído independentemente dele, surgindo a sociedade livremente por impulso natural do Homem que constitui a sociedade a partir de agrupamentos ou colectividades mais ou menos numerosas tais como "*...a família, o município e a região...*" considerados *"...elementos intermédios naturais..."* entre a pessoa, na base, e o Estado no topo[15], Estado cuja finalidade é "*...subsidiária das sociedades e dos cidadãos para quem é garante de uma vivência minimmente ordenada"*[16].

Mas o homem, como *"animal social*", ao aceitar viver em sociedade porque só assim pode satisfazer as suas necessidades, aceita uma organização na qual observará um conjunto de regras que implicam, no dizer de **OTERO PARGA** *"...una pérdida de libertad (...) que parece ampliamente compensada por la ganancia en orden y seguridad."* [17].

---

como "*…una forma intencional de vida para el indivíduo...*". (*El Estado en el pensamiento católico. Un tratado de filosofia política),* Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1956, p. 159).

[14] ***Vid.*** **Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 5. O autor afirma que, para a doutrina social católica, subsidiariedade e solidariedade são valores indissociáveis na prossecução das necessidades das colectividades inferiores, "*....famille, puis sur l'enterprise, les collectivités localles, régionales, fédérales, nationales et enfin supranationales…*".**

[15] **Pacheco Amaral, C. E., *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias..., op. cit.* p. 289. Também Jacinto Nunes afirma, em síntese, que "*...a acção do Estado é supletiva em relação à dos indivíduos, das famílias e de todo o sistema de formações sociais". (op. cit.* p. 96).**

[16] **Pacheco Amaral, C. E., *Autonomia: Uma Aproximação na perspectiva da Filosofia Social e Política*, Universidade dos Açores, Ponta Delgada, 1995, p. 145.**

[17] **Otero Parga, M., "***El Principio de Subsidiariedad en el ordenamiento comunitario Europeo*", *La Constitucion Española en el Ordenamiento Comunitario Europeo*, vol. I, Dirección General del Servicio Juridico del Estado, Madrid, 1995, p. 487.**

Na mesma linha de pensamento, os meios adequados à realização das finalidades naturais dos elementos dessas colectividades, *i.é.,* as competências e respectiva definição, não podem ser concessão arbitrária, *à posteriori*, do Estado mas decorrem da natureza expontânea do grupo social, salientando-se entre essas finalidades naturais, a busca dos meios necessários à realização e garantia da dignidade humana que será fundamento, legitimação e razão de ser da actividade política enquanto modo regulado de direcção da vida em grupo, consistindo a jurisdificação da política nessa regulamentação e organização social[18].

A *"pólis"* e os seus agentes devem, assim, estar ao serviço do Homem, cabendo ao Estado, como grupo social de topo, *"...comunidade da comunidades..."*[19], respeitar a subsidiariedade e, consequentemente, as competências e autonomia das colectividades intermédias e a liberdade necessária à criatividade individual a qual contribui para a criação e realização de uma pluralidade de agrupamentos ou organizações intermédias com finalidades privadas e públicas[20].

---

[18] **Marques Guedes, A.,** ***Ideologias e Sistemas Políticos,*** **Instituto de Altos Estudos Militares, Lisboa, 1981, p. 55. O autor afirma que "*A organização e o ordenamento de qualquer sociedade visam, antes de mais, assegurar a sua coesão, resolver os problemas com que se defronta e promover o seu progresso. À escala da sociedade política, a actividade num e noutro destes dois sentidos desenvolvida, (...) representa a faculdade de mando que forma o cerne daquilo que se denomina o poder político. No desempenho desta faculdade consiste, precisamente, a actividade política*".**

[19] **Pacheco Amaral, C. E.,** ***Autonomia: Uma Aproximação…, cit.*** **p. 143.**

[20] **Como o Império Romano que, conforme afirma Maurice Duverger, se *"...assemelha a uma federação de cidades autónomas..."* em que o representante da capital "*...respeita as instituições municipais*." (*Europa, O Estado da União*, Press Universitaire de France, Editorial Notícias, Lisboa, 1996, p. 14.) As origens da autonomia, tal como as da subsidiariedade, perdem-se no tempo, nas origens da civilização. Trata-se, no dizer de Pacheco Amaral, de um instrumento de integração comunitária e de "*…um meio para a resolução de conflitos através da consagração de um pluralismo político-institucional que, tanto quanto possível, espelhava e permitia a diversidade e a identidade próprias das comunidades menores que compunham a comunidade política superior.". (*"Autonomia e Estado Autonómico – A autonomia como princípio de organização política do Estado*", em Actas do Congresso** *do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Político,* **vol. 5, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, 1995, p. 143). O autor refere ainda que a autonomia se refere "*…à condição de auto-governo de cada uma das comunidades menores…", ibid.* **p. 146.**

Tais organizações deverão estar *"...reguladas y armonizadas entre sí..."*, por forma a que cada uma tenha a sua esfera de actuação e *"...no se produzcan injerencias prejudiciales..."*, sendo, no conhecimento ou reconhecimento recíproco entre os vários grupos sociais daquilo a que chamaremos competências, poderes e atribuições num equilíbrio devidamente ajustado, no seu respeito e não interferência de cada um dos seus detentores na esfera do outro grupo societário, que encontraremos, afinal, a raiz da subsidiariedade, *"...que ha de regular la relación del Estado (o los Estados) con otros grupos de convivencia humana..."*, acrescentando-se que a quebra ou desajuste entre aquelas competências e poderes implicam "*...ineludiblemente, la quiebra del principio*"[21].

2.2. EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO CATÓLICO.

Para o pensamento católico o Estado e a sociedade não são apenas um conjunto de indivíduos/cidadãos isoladamente considerados, mas antes um colectivo de comunidades compostas, por sua vez, por grupos ou comunidades menores tais como "*...as famílias, os municípios, os colégios sócio-profissionais, as cidades, as províncias e as regiões...*"[22], comunidades cuja existência envolve a subsidiariedade numa relação dialética entre os vários grupos nos quais os indivíduos se organizam.

A doutrina católica, à qual é atribuída a elaboração dogmática do princípio da subsidiariedade, contém ensinamentos no sentido de que a subsidiariedade deve estar presente na governação, tendo este princípio surgido no âmbito da doutrina social da igreja que, no seu magistério clerical, o usou para determinar as suas relações com e entre as igrejas locais[23] e o apontou no campo laico *"...como instrumento para a identificação do núcleo de competências próprio de cada uma*

---

[21] ***Vid.*** **Otero Parga, M., *op. cit.* p. 487-489.**

[22] **Pacheco Amaral, C. E., *Autonomia: Uma Aproximação..., op. cit.* p. 137.**

[23] **Jacinto Nunes afirma que a subsidiariedade será retomada *"...por S. Tomás de Aquino para organizar a hierarquia eclesiástica". (op. cit.* p. 95).**

das unidades políticas do Estado e, daí, como instrumento de aferição e de definição da autonomia de cada uma destas unidades…"[24].

Do exposto transparece a ideia de que o princípio da subsidiariedade constitui o núcleo de qualquer concepção de uma ordem social coerente, correspondendo a uma construcção política que parte da base até ao cimo, isto é, da pequena aldeia até à cidade, desta, como agrupamento maior de aldeias, até ao Estado tendo sempre como ponto de partida a célula social menor e elementar que é a família.

Posteriormente a subsidiariedade será utilizada pela igreja noutros sentidos, no relacionamento entre a igreja e o Estado, entre as organizações menores e o Estado e entre todos e o indivíduo. Efectivamente a Igreja Católica refere o princípio da subsidiariedade para definir o seu relacionamento com os Estados católicos e com as igrejas locais numa tentativa de limitar a intervenção papal junto das colectividades inferiores apenas ao acompanhamento das suas missões, (a subsidiariedade aparece aqui para favorecer as igrejas locais face a Roma), isto porque em grande parte da idade média o Papa dispunha não só do poder espiritual mas também de poder temporal de caracter político sobre os reinos católicos com um grande ascendente sobre os respectivos soberanos.

De facto, no período referido, sobretudo entre os séculos IX e XIV, verificou-se uma clara subordinação dos imperadores ao Papa que os coroava e era considerado chefe supremo, *"...un arbitre universel…"*[25], tendo esta supremacia papal desencadeado conflitos a partir do século XIII no sentido de promover, como é bem conhecido, a separação dos poderes temporal e religioso, os quais vieram a culminar com a destituição do Papa pelo rei de França em 1303 e eleição de um novo papa francês, Clemente V que se instala em Avignon em 1309, contestação que viria a alastrar a toda a Europa no sentido de limitar a intervenção papal no poder temporal.

---

[24] Pacheco Amaral, C. E., *Uma aproximação…, cit.* p. 141.

[25] Clergerie, J. L., *op. cit.* p.13.

É assim que, pressionado pelos soberanos europeus, o Vaticano vem a admitir no concílio de Trento (1545-1563) que a repartição entre os dois poderes que regem o mundo, a autoridade sagrada dos Pontifices e o poder real deve ser efectuada segundo o princípio da subsidiariedade desenvolvido por S. Tomás de Aquino no século XIII, limitando a igreja a sua intervenção dentro dos Estados aos assuntos religiosos e ainda assim, apenas quando a sua acção seja mais eficaz, o que constitui uma utilização da subsidiariedade como forma de a igreja justificar o recuo da sua influência [26].

Importante sector doutrinal de que se destacam autores como **ARIAS MARTINEZ**[27], **BOIXAREU CARRERA**[28], **CARLOS PACHECO DO AMARAL**[29], **CURTI GIALDINO**[30], **JACINTO NUNES**[31], **JAVIER BARNÉS**[32], **JEAN LOUIS-CLERGERIE**[33], **OTERO PARGA**[34], apontam à

---

[26] ***Cfr. ibid.*** **p. 15.**

[27] **Arias Martinez, M. A.,** ***Comunidades Autónomas y Elaboración del Derecho Comunitario Europeo,*** **Colección Tesis, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1998, p. 63.**

[28] **Boixareu Carrera, A,** *"El principio de subsidiariedad"***, em** *Revista de Instituciones Europeas,* **vol. 21, nº 1 (*enero-abril*) 1994, (*Centro Estudios Constitucionales*), Madrid, p. 774. O autor considera unânime que o Princípio da Subsidiariedade teve como origem a doutrina social da igreja, designadamente as encíclicas Papais '*Quadragesimo Anno* (1931) de Pio XI e '*Pacem in Terris* (1963*)* de João XXIII. Acerca da encíclica "*Pacem in Terris", vid.* "*La encíclica de Juan XXIII Pacem in Terris"*, comentada por Arthur F. Utz, Editorial Herdey, Barcelona, 1965.**

[29] **Pacheco Amaral, C. E.,** ***Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias..., cit.*** **p. 267 e 292-293.** ***Vid.*** **também do mesmo autor** ***Autonomia: Uma Aproximação…, cit.*** **p. 142-143.**

[30] **Curti Gialdino, C.,** *"Il Trattato di Maastricht sul'Unione Europea", Rivista di Diritto Europeo*, **I.1, (Instituto Poligrafico e Zecca dello Stato), Roma, 1993, p. 45. O autor refere a importância, entre outros, do Papa Pio XI na formulação do princípio.**

[31] ***op. cit.*** **p. 95-96.**

[32] **Barnés, J.,** *"El principio de subsidiariedad y las regiones europeas. Las Comunidades Europeas*"**, em Barnés Vasquez, J., (*coord.*),** *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organizacion administrativa de los Estados miembros,* **Madrid, Civitas, 1993, p. 509-558. Refere este autor, p. 520, que o princípio da subsidiariedade *"...se remonta à los origines del pensamiento cristiano..."*. Para L. Cabral de Moncada, terá sido o próprio filho de Deus o primeiro a aludir ao princípio da subsidiariedade na expressão em que aconselha os homens a darem "*a César o que é de César e a Deus o que é de Deus". (Filosofia do Direito e do Estado,* vol. I, Coimbra Editora, Coimbra, 1965, p. 54). Para Pacheco Amaral, na afirmação de Cabral Moncada, "*…Cristo identifica duas esferas distintas, cada uma com o seu telos próprio: a das coisas de Deus e a das coisas de César. Por isso cada uma delas deve possuir um núcleo de competências adequado para o cumprimento da***

igreja a primeira grande formulação dogmática deste princípio, salientando ainda **FAUSTO DE QUADROS** que o desenvolvimento da ideia de subsidiariedade no plano da Filosofia Social e a importância que veio a alcançar na sua teorização dogmática pelo Direito ficaram, em grande parte, a dever-se à Doutrina Social da Igreja Católica, influência que depois "*...foi absorvida pela doutrina da Igreja Evangélica na Alemanha…"*[35]*,* enquanto que **FLORIAN ZIEGANBALG,** afirmando que "*The origins of the principle are rooled in the catholic social ethics, (...) in the Papal encyclica «Quadragesimo anno…",* coloca a tónica em duas consequências que ao nível individual decorrem do princípio: proibição de acção e obrigação de ajuda.

Afirma o autor que "*In short it says that things the individual can do himself, shoul not be transfered to society (prohibition of action). If the individual is not capable of solving certain problems, the society is obliged to give aid (obligation of help.)… "*[36].

Contrariando o anteriormente exposto no sentido de fazer remontar as origens da subsidiariedade à doutrina eclesiástica, observa-se que **PÉREZ DE NANCLARES** em resumo que faz da obra de **HELMUT LECHELER,** "*Das Subsidiaritätsprinzip – Strukturprinzip einer europäischen Union"***,** refere que este autor germânico, a propósito das raízes históricas da subsidiariedade, chega à "*...peculiar conclusión de que ni es un principio atribuible a la doctrina social de la iglesia ni es un principio juridico alemán ni siquiera reclama una estructura*

***sua finalidade privativa, mas sem reivindicar para si um monopólio sobre todo o poder.". (Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias..., cit.* p. 266).**

[33] **Este autor afirma categoricamente que o princípio da subsidiariedade é incontestavelmente de origem religiosa, antes de ser laicisado a partir do século XVI. Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 7.**

[34] ***op. cit.* p. 489-493.**

[35] **Quadros, F., "***O Princípio da Subsidiariedade (...) Contributos para a revisão do Tratado***", *cit.* p. 235-236.**

[36] **Zieganbalg, F., "***The Principle of Subsidiarity***", em** *The New Federalist, Magazine of the Young European Federalist***, Brussels, Summer 2002, p. 13.**

federal…"[37], considerando tratar-se de uma característica distintiva do Estado liberal em geral "*...que legitima al Estado en su propria existencia como depositario de una imprescindible función de complemento a la esfera individual, familiar y municipal…"*[38].

Prosseguindo a comentar as afirmações de Lecheler, **PÉREZ DE NANCLARES,** lembrando que a afirmação não é nova, afirma que ela *"...desentona con la manida y reiterada referencia dos autores comunitaristas a la doctrina ecleciástica, especialmente a la encíclica Quadragesimo Anno. Y lo que es más importante, el autor desvincula el principio de subsidiariedad del federalismo com la evidente conclusión de que la inclusión de este principio en los tratados comunitarios no exige, en modo alguno, caminar hacia una estructura federal dentro de la CE…",* atribindo ao principio a função principal de proteger as competências nacionais[39].

A primeira abordagem dogmática foi efectuada pelo Papa Leão XIII que iniciou de forma embrionária e no âmbito do cristianismo social o tratamento da

---

[37] Conforme se referirá nos oportunos locais ao longo do presente trabalho, abundante doutrina estabelece uma ligação quase natural entre a subsidiariedade o federalismo e a supranacionalidade.

[38] Pérez de Nanclares, J. M., Comentário a "*Das Subsidiaritätsprinzip - Strukturprinzip einer europäischen Union"*, **Helmut Lecheler, em** *Revista de Instituciones Europeas*, **vol. 22, nº 1 (*enero-abril*) 1995, Centro Estudios Constitucionales, Madrid, p. 298.**

[39] Continua Pérez de Nanclares no seu resumo e comentário do livro, referindo que o autor exprime preocupações a nível da subsidiariedade tais como as consequências da *"...falta de una opinión pública europea, indeterminación del concepto «Europa de las Regiones»".* Refere-se também as consequências da subsidiariedade nas reformas institucionais da União Europeia, criticando a existência de grande número de Comités que contradizem claramente, "*...a juicio del autor, la claridad y transparencia que el principio de subsidiariedad exige en quanto el ejercicio de competencias concorrentes."* Relativamente à organização judicial da U.E. defende-se "*...una futura conversión del TJCE en un autêntico Tribunal Constitucional de la CE..."* abordando-se também a falta de determinação nos Tratados das competências exclusivas da CE e das competências partilhadas com os Estados membros defendendo Lecheler "*...la inclusión de una lista de competencias dentro de una futura Constitución cuyo poder constituyente no se deberia encontrar en los Estados sino en los pueblos miembros de la Unión."* Como comentário final, refere Pérez de Nanclares que "*...el libro está empapado de un espírito crítico que (...) despierta en el lector un interés que va mas allá del que promete su título. Es igualmente loable el sistematismo y claridad expositiva con que se presenta un tema plagado de problemas y questiones teóricas que no siempre resultan facilmente accesibles". Ibid.

subsidiariedade nas suas encíclicas "*Immortale Dei*" de 1 de Novembro de 1885, e *"Rerum Novarum"* de 15 de Maio de 1891, abordando-se na primeira a relação entre os dois poderes, eclesiástico e civil, que será perfeita, conforme refere o Papa Leão XIII, se cada um dos poderes se mantém na sua esfera e se empenha sincera e totalmente a desempenhar aquilo que lhe compete[40].

Por seu lado, a encíclica "*Rerum Novarum"*[41] surge num contexto em que se confrontavam duas correntes filosófico-políticas antagónicas entre um liberalismo muito avançado e o marxismo recente[42], referindo **FAUSTO DE QUADROS**[43] que estas duas correntes apresentavam uma visão dual da sociedade assente na dualidade Estado/indivíduo, em que o liberalismo reduzia o Estado apenas ao papel de "*Estado-polícia",* fiscalizando apenas a vida económica e social de que o indivíduo seria, na prática, o único sujeito, e o marxismo, por sua vez, procedia exactamente ao contrário, defendendo a colectivização do indivíduo pelo Estado.

---

[40] Papa Leão XIII, "*Encíclica Immortale Dei*". Sobre esta encíclica, *vid.* "*L'Encyclique Immortale Dei" (Constitucion Chrétienne des Ètats),* Action Populaire, Éditions SPES, Paris, 1913. A importância desta encíclica é salientada por Otero Parga que considera esta formulação um antecedente do princípio da subsidiariedade, comentando que "*...las palabras del Sumo Pontífice son claras y tajantes. Habla de injusticia en el caso de la interferencia de la comunidad superior en aquello que pueda desempeñar la inferior…"* já que, acrescenta a autora, "*…prestar auxilio es algo muy distinto tanto en 1931 como en la actualidad…". (op. cit.* p. 490). A importancia deste Papa é também salientada por Pacheco Amaral, C. E., *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias..., op. cit.* p. 292, por Joaquín Azpiazu, "*El Estado católico, líneas de um ideal",* Madrid, Ediciones Rayfe, 1939, p. 73 e iguamente por Fernão Rebelo de Freitas que salienta a importância da igreja em geral. *(Da Autonomia Política Estatuto da Região Autónoma da Madeira,* Neograf-Artes Gráficas, Lisboa, 2001, p. 135).

[41] A encíclica *"Rerum Novarum"* do Papa Leão XIII pode ser consultada em Rutten, G. L., *La doctrina social de la Iglésia según las encíclicas «Rerum Novarum» y «Quadragesimo Anno»,* Editorial Poliglota, Barcelona, 1936, traducción de Candido Fernandez, p. 201-244. Em especial dobre a intervenção do Estado, *vid.* p. 222-232.

[42] Poderá, talvez, dizer-se que o grande desenvolvimento que a subsidiariedade teve da parte da igreja católica estará relacionado com a sua oposição aos fenómenos de índole marxista que despontavam no final do século XIX e princípio do século XX. De facto, a ideia base da subsidiariedade encerra em si, cremos, todo um relacionamento e funcionamento da sociedade contrário à actividade centralizadora e colectivista do tecido social que caracterizou os Estados de leste europeu.

[43] Quadros, F., "*O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado",* *op. cit.* p. 236.

Neste contexto, o papel da encíclica "*Rerum Novarum"* viria a ser o de "*...desfazer esse dualismo e propor, em vez dele, o pluralismo…"* atendendo ao facto de o tecido social não ser composto apenas pelo Estado e pelo indivíduo nos quais se não esgota a vida económica e social, mas também, entre eles, por vários "*…corpos intermédios…"* compostos de comunidades hierarquizadas que começam "*...de baixo para cima, na Família e na Escola...",* devendo o Estado, *"...como nível superior..."* fazer apenas o que o nível imediatamente inferior, *"...que hoje nós chamaríamos Estado federado, nos Estados federais, Região política, nos Estados regionais, ou Região administrativa, nos Estados unitários descentralizados administrativamente…",* não possa fazer melhor, referindo-se ainda na encíclica, relativamente à condição dos trabalhadores, que sejam estes a resolver os seus próprios problemas através das suas associações devendo o Estado intervir apenas quando for necessário, defendendo-se ainda na encíclica referida que a subsidiariedade, neste aspecto, significa um dever de não ingerência do Estado, sendo ainda condenados no documento também certos efeitos sociais do capitalismo liberal, insistindo-se no bem comum e na solidariedade[44].

Ensina o Papa Leão XIII que é dever do Estado a promoção do bem comum e a procura de que os diversos âmbitos da vida social, sem excluir o económico, contribuam para realizar aquele, embora no respeito da legítima autonomia de cada em deles, podendo verificar-se que nas duas encíclicas não aparece ainda formulado o princípio da subsidiariedade, embora já se note nelas os traços caracterizadores essenciais da subsidiariedade tal como vem de S. Tomás de Aquino e outros percursores[45].

Anos mais tarde, o Papa Pio XI, sensibilizado pela alarmante concentração da riqueza e do poder sócio-económico, retomará as teses do catolicismo social do Papa Leão XIII, alertando para a necessidade de construir uma ordem social mais

---

[44] ***Ibid.***

[45] ***Cfr.*** **Otero Parga, M., *op. cit.* p. 491.**

justa baseada na subsidiariedade e na promoção da autonomia dos níveis inferiores ao Estado, continuando o desenvolvimento da subsidiariedade na sua encíclica *"Quadragésimo Anno*" de 15 de Maio de 1931 destinada a comemorar o 40º aniversário da encíclica "*Rerum Novarum".*

Nesta encíclica, depois de se reconhecer que, como resultado da evolução das condições sociais, muitas realizações que antigamente eram possíveis aos indivíduos ou a pequenas organizações passaram a poder ser realizadas apenas através de grandes colectividades, afirma-se que se mantém intacto, mesmo assim, um princípio fundamental de filosofia social que não poder ser suprimido nem alterado, no qual se contém, afinal, a formulação do princípio da subsidiariedade, considerando-se que *"...como es ilícito quitar a los particulares lo que com su propria iniciativa y propria industria pueden realizar para encomendarlo a una comunidad, asi también es injusto, y al mismo tiempo de grave perjuicio y perturbación del recto orden social, avocar a una sociedad mayor y más elevada lo que pueden hacer y procurar comunidades menores e inferiores. Todo influjo social debe por su naturaleza prestar auxilio a los miembros del cuerpo social, nunca absorbelos y destruirlos. Conviene que la autoridad pública suprema deje a las asociaciones inferiores tratar por si mismas los cuidados y negocios de menor importancia, que de otro modo le serán de grandíssimo impedimento para cumplir con mayor libertad, firmeza y eficacia lo que a ella sola corresponde, ya que sólo ella puede realizarlo, a saber, dirigir, vigilar, urgir, castigar, según los casos y la necesidad lo exijan. Por tanto, tengan bien entendido esto los que gobiernan: cuanto más vigorosamente reine el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, quedando en pie este principio de la función supletiva del Estado, tanto más firme será la autoridad y el poder social, y tanto más próspera y feliz la condición del Estado"*[46].

[46] **Texto dos pontos 79 e 80 da Encíclica "*Quadragésimo Anno"* em "«*Quadragésimo Anno» Carta Encíclica de Nuestro Santíssimo Padre Pio por la Divina Providencia Papa XI",* texto oficial precedido de vários esquemas y numerosas divisiones, Editorial Católica, Tortosa, 1931, p. 50-51. *Cfr.* sobre a mesma encíclica Rutten, G. L., *La doctrina social de la Iglésia según las encíclicas «Rerum Novarum» y «Quadragesimo Anno», op. cit.* p. 251-309.**

Do exposto pode concluir-se ter pertencido à doutrina social católica no século XIX a formulação e definição conceptual do princípio da subsidiariedade, fazendo-o em moldes idênticos às concepções defendidas três séculos antes por Althusius[47], sendo de salientar que **FAUSTO DE QUADROS** realça a importância de Pio XI, afirmando que ele "*...ergue a subsidiariedade a «solene princípio da Filosofia Social»"*[48].

Posteriormente será o Papa Pio XII que virá a declarar que a sociedade é feita para as pessoas e não as pessoas para a sociedade que não deve destruir nem absorver a pessoa, classificando na formulação do princípio, de injustiça a interferência da comunidade superior[49], sendo clara a proposta de estruturação social em grupos autónomos entre si, a relação entre as comunidades ou entidades maiores e menores e o conselho ou ditame para o seu relacionamento: respeito mútuo das competências de cada um, em especial por parte da comunidade maior que só deve intervir quando necessário.

Pela sua parte, o Papa João XXIII continuará a consagração da subsidiariedade dentro de um movimento personalista caracterizado pela inspiração nas "*filosofias da pessoa"* caracterizadas por defenderem o primado da pessoa sobre o colectivo e de conciliar a liberdade individual com as exigências de justiça social, privilegiando a acção das colectividades mais próximas do cidadão como a família e a "comuna" relativamente ao Estado.

---

[47] Ver *infra*, no presente capítulo, a epígrafe *"Secularização do princípio da subsidiariedade"*.

[48] Quadros, F., *O princípio da subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 1995, p. 14. Além das encíclicas papais, outros textos doutrinais católicos transmitem a mesma ideia de subsidiariedade no sentido de que o Estado não deve substituir a iniciativa e a responsabilidade das pessoas e dos grupos sociais intermédios nos níveis em que estes possam actuar, nem destruir o espaço para a sua liberdade.

[49] Sobre estas reflexões *vid.* Otero Parga, M. *op. cit.,* p. 490.

Afirmará este Papa na encíclica *"Mater et magistra"*[50] consagrada à questão social que o Estado não deve retirar aos grupos de ordem inferior, para os confiar a uma colectividade de nível superior, as funções que eles estejam em condições de satisfazer por si próprios.

Já nos tempos mais recentes, João Paulo II, "*...confirmando a doutrina dos seus antecessores…"*[51]*,* reafirma o princípio da subsidiariedade relativamente à intervenção do Estado na organização e acção da sociedade, especialmente na encíclica "*Centesimus Annus"*, reafirmando que esta é a norma fundamental para determinar o espaço, a justiça e os limites da intervenção do governo que só deve empreender aquelas iniciativas que excedam as capacidades dos indivíduos ou dos grupos sociais, não substituindo ou destruindo a iniciativa individual e as comunidades menores que deve estimular, apoiar e complementar[52], o que é salientado por **FAUSTO DE QUADROS** ao afirmar que *"Seria isso (o estímulo à comunidade menor) aliás, que viria a ser reconhecido, mais recentemente, pelo Papa João Paulo II na encíclica Centesimus Annus, (...), onde, pela primeira vez na Doutrina Social da Igreja, se emprega formalmente a expressão princípio da subsidiariedade"*[53].

Escreveu este último Sumo Pontífice na encíclica *"Centesimus Annus"* que "*Para realização deste objectivo (dignidade do trabalhador) o Estado deve concorrer tanto directa como indirectamente. Indirectamente e segundo o princípio da subsidiariedade, criando as condições favoráveis ao livre exercício*

---

[50] Sobre estas reflexões do Papa João XXIII na *"Encíclica Mater et Magistra", vid.* Peso y Calvo, C., *La encíclica «Mater et Magistra» de S.S. Juan XXIII en la doctrina social de la Iglésia,* Ministério de Trabajo, Instituto Nacional de Prevision, Madrid, 1962.

[51] Jacinto Nunes, M. *op. cit.* p. 96.

[52] O texto da encíclica *"Encíclica Centesimus Annus"* pode ser visto em Velarde Fuste, J., *Acerca de «Centesimus Annus»*, Colección Austral, Espasa Calpe S. A., Madrid, 1991, p. 10-109.
A propósito do tema, Jean Louis-Clergerie considera assistir-se actualmente a um retomar das igrejas locais por Roma invertendo a prática do princípio da subsidiariedade de que a igreja reclama autoria. (*op. cit.* p. 19-20).

[53] Quadros, F, *O princípio da subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia, op. cit.* p. 15.

da actividade económica que leve a uma oferta abundante de postos de trabalho e de fontes de riqueza...", estendendo ainda o princípio da subsidiariedade ao funcionamento do *«Estado assistencial»*, ao afirmar que o mau funcionamento neste âmbito deriva de uma inadequada compreensão das suas tarefas[54].

2.3.SECULARIZAÇÃO DA SUBSIDIARIEDADE. VALORES E PRINCÍPIOS.

As normas e, em especial, os princípios jurídicos, independentemente de a sua teorização e utilização serem originárias de um determinado grupo, podem ser, mais tarde ou mais cedo, transpostos e aplicados noutros sectores sociais e na respectiva regulamentação.

Assim aconteceu relativamente à subsidiariedade que, concebida inicialmente no seio da igreja católica, começou no século XVI a ser teorizada fora dela por académicos que, assim, abriram caminho à sua aplicação fora do domínio das relações entre as igrejas locais e Roma.

Seguidamente será resumido este processo evolutivo e avaliado o lugar que tem sido atribuído à subsidiariedade e a força normativa e de conformação social da ordem jurídica com que tem sido caracterizado.

A teorização do princípio da subsidiariedade fora do âmbito eclesiástico, ou a sua *"laicização"*, deve-se ao jurista e académico universitário alemão do sec. XVI **A. ALTHUSIUS**[55] que, reagindo à forte concentração do poder régio

---

[54] ***Vid.*** **Velarde Fuste, J., "*Acerca de «Centesimus Annus»*, *op. cit.* Por seu lado, Jacinto Nunes considerando que o princípio da subsidiariedade marca a Comunidade desde a sua criação, afirma que "*...talvez decorra desta coincidência* (com a expressão papal), *o apoio que a democracia cristã sempre deu à criação da Europa, desde o discurso de Churchill em Zurique (1946)) a Shuman, Adenauer e Gasperi.". (op. cit.* p. 96*).***

[55] ***Cfr.*** **Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 23. Neste mesmo sentido, Curti Gialdino afirma que "*Esso há radice filosofiche (...) addirittura ad Aristotele, ad Altusio e a S. Tommaso d'Aquino".* Ademais, refere o autor que o princípio da subsidiariedade constitui elemento "*...di demarcazione tra la sfera del cittadino e quella della politica..*". *(op. cit.* p. 45). Por seu lado M. Jacinto Nunes afirma que "*..o primeiro teórico moderno da subsidiariedade é o alemão Ahltusius, síndico da cidade de Emden, no sec. XVII.".* (*op. cit.* p. 96).**

personificada pelo absolutismo, constrói uma teoria da vida em sociedade fundada no direito natural, aquele que antecede o direito positivo, destinada a limitar o poder real e defender os direitos da pessoa.

Essa limitação parte da ideia de que a vida social se consubstancia no Estado que, por sua vez, é uma comunidade orgânica formada de comunidades menores que se articulam entre elas segundo uma hierarquia rigorosa que vai da família ao Estado que se encontra no cimo de todas estas comunidades ou corpos políticos, numa construção da base para o topo[56] como comunidade simbiose de todas as outras numa construção corporativista que antecede o moderno federalismo[57], passando, entretanto, por comunidades como "*...corporacions, communes, les régions, les provinces, l'église…",* organizações profissionais, comunidades menores que constituem corpos políticos dotados de soberania e de uma função bem precisa.

Ora esta construção, designadamente o tipo de relacionamento entre a comunidade de base e a do topo, esta forma de conceder prioridade na acção à comunidade menor, encerram em si as características básicas da subsidiariedade e, estamos em crer, nada fica a dever à forma como actualmente se constrói a definição do princípio.

Importante influência no pensamento de Althusius teve outro pensador **JEHAN BODIN**[58] que construiu a vida social estruturada em comunidades

---

[56] **"*Cujo encadeamento passa pelo reconhecimento das comunidades constituintes e pela afirmação da respectiva autonomia, isto é, do direito de autogoverno.".* Pacheco Amaral, C.,** "*Autonomia e Estado Autonómico – A autonomia como princípio de organização política do Estado",* ***op. cit.*** **p. 147.**

[57] **No relacionamento dos vários escalões com o Estado, Althusius defende que este apenas deve intervir nas tarefas em que possa ser mais eficaz, como a defesa, diplomacia e moeda. Althusius é referido por Clergerie que acrescenta que Althusius, "*...contrairement à la plupart des auteurs politiques, pense l'État en commençant par la base pour arriver progressivement au sommet.".* (*op. cit.* p. 23).**

[58] ***Vid.*** **em especial a obra de Bodin, J.,** ***Les six livres de la République,*** **Scientia Verlag Aalen, Darmstad, Germany, 1977, acerca da qual J. L. Clergerie refere que Bodin "*...affirme sa croyance en un «Grand Dieu de la nature» qui préside aux destinées d'une vaste communauté politique...",* cuja célula principal é a família. (op. *cit.* p. 21).**

intermediárias entre o Estado e os cidadãos, comunidades das quais a mais importante é a família considerada como *"...la cellule mère et le modele de toute société bien ordonné...",* visando também limitar de forma mais moderada que Althusius o poder do monarca[59].

Posteriormente a subsidiariedade seria invocada por diversos autores como Jhon Locke, Jeremy Bentham, Pierre Joseph Proudhon, Thomas Hobbes, Alexis de Tocqueville, Jhon Stuart Mill, Kant, Ketteler e George Jellinek[60], salientando-se que a própria Comissão Europeia, ao abordar o princípio da subsidiariedade numa óptica da sua aplicação ao seu próprio funcionamento, também refere a importância de vários destes e outros autores na elaboração da subsidiariedade[61], declarando que mais importante que saber quem tratou em primeiro lugar a subsidiariedade, é saber o que é a subsidiariedade.

Esta ideia de subsidiariedade e o trabalho conceptual desenvolvido em seu torno terá influência política decisiva na criação das democracias, logo desde o "*Bill of Rights"* inglês de 1689, em França, "*...ou elles sont salués par Voltaire, Montesquieu..."*[62]*,* por Robert von Mohl[63] e nos Estados Unidos da América que a recebe na declaração de independência de 4 de Julho de 1776 e a proclama na

---

[59] Clergerie. J. L., *op. cit.* p. 21.

[60] Para uma análise sobre o pensamento destes autores, Boixareu Carrera, A, *"El principio de subsidiariedad*", *op. cit.* p. 774, e Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 24. Este autor refere, designadamente, que foi em Inglaterra que mais se projectou a teoria de Althusius sobre a subsidiariedade. Também Fausto de Quadros refere o pensamento destes autores. (*O princípio da subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia, op. cit.* p. 13). *Vid.* ainda de Fausto de Quadros, "*O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado", op. cit.* p. 234. Nesta última salienta, sobre Jellinek que, na sua obra "*...o princípio da subsidiariedade já aparece elaborado e desenvolvido como princípio do Direito Constitucional e da Ciência Política".*

[61] Comissão Europeia, *«Du Principe de Subsidiarité dans le Fonctionnement de la Comission»* Comunication de M. le Président et M. Cardoso e Cunha, COM (92) 109, 01/04/1992. A Comissão refere a influência de vários autores como Calvin, Althusius, Comenius, Jhon Locke, Tocqueville.

[62] Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 27.

[63] Como suporte do liberalismo constitucional. Curti Gialdino, C., *op. cit.* p. 45.

declaração do Presidente Abraham Lincoln na qual ele se refere ao princípio de subsidiariedade ao declarar que o Estado não deve intervir relativamente a tudo o que as pessoas possam fazer por si de forma satisfatória[64].

Em apoio às ideias anteriores, pode estabelecer-se relação intima entre subsidiariedade e liberdade no sentido de defesa dos direitos individuais[65], pois se a subsidiariedade apela à participação da comunidade menor e, por inerência, do indivíduo, pode também ser encarada no *"...sentido de la defensa de las liberdades…"* e neste entendimento *"...como un freno al absolutismo..."* combatendo tanto *"...la existencia de poderes absolutos como el individualismo exacerbado…"*[66].

O princípio da subsidiariedade, dirigindo-se às relações entre os vários grupos sociais cuja origem, como se afirmou, é independente do Estado, tem a sua raiz na própria natureza do homem com vista à satisfação das suas necessidades, começando pelas mais próximas e imediatas, podendo mesmo ser-lhe conferida uma dimensão ética e moral no sentido em que a sua observância transforma, afinal, o respeito da dignidade e da responsabilidade das pessoas que a integram na "*…finalité de toute société."*[67], não admirando, portanto, que seja classificado

---

[64] Por seu lado, Florian Zieganbalg afirma, relativamente ao princípio da subsidiariedade, que "*…in political therms, the first time that it was in fact in place, was in the United States of America after the Philadelphia Convention when the what can be considered as a federal state was established.*". (*op. cit.* p. 13).

[65] A relação entre os dois conceitos é salientada, a propósito dos Açores, por João Bosco Mota Amaral ao afirmar que "*Na dinâmica da Autonomia, enfaticamente reclamada pela jovem geração açoreana, está a nossa Liberdade.*". (*Autonomia e desenvolvimento. Um projecto para os Açores*, Jornal da Cultura, Ponta Delgada, 1995, p. 12). O autor exerceu as funções de Presidente do Governo Regional dos Açores e posteriormente as de Presidente do Parlamento português.

[66] Otero Parga, M. *op. cit.* p. 495, 498 e 501. Por seu lado, a Assembleia da República Portuguesa afirma que "*As origens do princípio são tão antigas quanto a ideia de sociedade e os valores que incorre inspiram-se em conceitos de democracia, pluralismos e de protecção do cidadão contra o abuso de poder (…) a ideia a ele inerente prende-se com o princípio geral da pessoa como ser soberano no interior de uma organização social.*". (*Acompanhamento parlamentar da revisão do Tratado da União Europeia na Conferência Intergovernamental de 1996,* Comissão de Assuntos Europeus, Lisboa, 1995, p. 15).

[67] Jacques Delors, "*Le principe de subsidiarité – Contribution au debat***", *op. cit.* p. 165.**

como verdadeiro princípio de direito natural[68] cujas origens se encontram na própria natureza do homem,[69] classificado pelo Papa Pio XI na encíclica "*Quadragesimo Anno"* como imutável e solene princípio da filosofia social[70] e princípio fundamental da ordem jurídica do Estado Social de Direito no sentido em que propõe que o interesse público seja prosseguido pelos indivíduos e corpos intermédios situados entre ele e o Estado, de acordo, aliás, com o respeito da iniciativa individual que se enquadra na oposição defendida pela Igreja, "*...à toutes les formes de collectivisme, ce qui lui confère incontestablement une dimension politique que certains catholiques pourron regretter...*"[71].

Assim, a comunidade maior apenas deve intervir quando os corpos intermédios tais como "*...família, as autarquias locais, comunidades religiosas, sindicatos, associações empresariais, partidos políticos, Universidades, etc...*"[72] e

---

[68] **Pacheco Amaral, C. E., *Autonomia: Uma Aproximação...op. cit.* p. 142. A qualficação de princípio de direito natural será extensiva a outros princípios que detêm forte relação com a subsidiariedade, tal como a autonomia que, nas palavras de Mário Pinto, é um princípio de direito natural porque "*...radica na prerrogativa essencial humana: visto que nasce livre e responsável, o homem é autónomo".* E o autor considera extensível esta característica à autonomia das colectividades porque "*...os princípios fundamentais que respeitam ao homem, (...), respeitam necessariamente às comunidades e sociedades humanas, o que está de acordo com a natureza comunitárioa e social do homem.".* (Actas do Congresso** *do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Histórico*, **vol. 1, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, 1995, p. 23. O autor exerceu funções de Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores, qualidade em que interveio na sessão de abertura do Congresso).**

[69] **Goytisolo, J. V., "***La libertad y el principio de subsidiariedad***", Anuario de la Facultad de Ciencias Juridicas y Politicas. Universidad de los Andes, Merida-Venezuela, 1981-1982, p. 15. O autor considera ainda que o princípio "*…se engarda en el orde natural de las cosas…".**

[70] **Rutten, G. L., *La doctrina social de la Iglésia según las encíclicas «Rerum Novarum» y «Quadragesimo Anno», op. cit.* p. 251-309. A importância do mesmo Pontífice neste contexto é referida em duas obras de Pacheco Amaral, C. E., respectivamente *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias..., op. cit.* p. 293 e *Autonomia: Uma Aproximação..., op. cit.* p. 142/3.**

[71] **Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 7 e 18. Parece, assim, que ao desenvolvimento mais recente da ideia de subsidiariedade pela Igreja católica não será estranha a sua oposição aos fenómenos políticos de índole centralizadora que acompanharam a humanidade numa grande parte do século que recentemente findou. A rejeição da dimensão política ficará a dever-se, em nossa opinião, à vocação para a intervenção da igreja não destinada ao chamado poder temporal ou terreno o que, ao longo dos tempos, tem sido usado pela igreja como capa para verdadeiras intervenções políticas.**

[72] **Quadros, F., *O princípio da subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia, op. cit.* p. 18. Sobre a subsidiariedade na família, *vid.* também J. L.**

colectividades regionais não possam cumprir eficazmente os seus objectivos[73], salientando-se a posição de **BOIXAREU CARRERA** para quem a subsidiariedade é *"...un princípio general de organización social y de delimitación de esferas de actuación entre la célula familiar y los poderes públicos."*[74].

3. SUBSIDIARIEDADE NO PLANO JURÍDICO-POLÍTICO: NO ESTADO E NA UNIÃO EUROPEIA.

A ideia de subsidiariedade, como princípio estruturante, dirige-se ao relacionamento entre os indivíduos, entre estes e os vários grupos e escalões sociais e políticos e entre eles mesmos como escalões sociais intermédios, entre o indivíduo e o Estado, constituindo, como refere **JACQUES DELORS**, "*…la clé*

Clergerie no sentido de que a família, apontada pela igreja como a célula original da vida social, deve ser ajudada a suprir as suas dificuldades quando não poder fazê-lo por si só mantendo, no entanto, a prioridade nas suas escolhas, sendo que, no domínio da educação, o princípio da subsidiariedade é usado pela Igreja para conceder prioridade aos pais sobre a sociedade civil não sendo de excluir que, com esta formulação a Igreja tenha em vista, também, a defesa do ensino da religião católica nas escolas públicas. (*op. cit.* pp. 12, 18). Respeitando a subsidiariedade, as comunidades não devem usurpar os poderes da família nem imiscuir-se nos seus assuntos privados. Em consequência da subsidiariedade, afirma o Papa Pio XII que "*…ni el individuo ni la família deben quedar absorbidos por el Estado".* Pio XI, encíclica Quadragésimo Anno, citada em José Miguel Ibañez Langlois, *Doctrina social de la Iglésia,* Pamplona, Edicionas Universidad de Navarra, S. A., 1987, p. 146. Veja-se também como J. G. Sagredo se refere ao tema afirmando que "*La autoridad del padre respecto a los hijos es subsidiaria, porque, sin perjuicio de prestarles su colaboración, ayuda y orientación, debe respetar su libertad y su personalidad, interviniendo su acción sólo cuando lo precisan y en el grado que precisan.".* (*"El princípio de subsidiariedad y los cuerpos intermedios",* em Aa. Vv. *El principio de subsidiariedad,* Actas de la XIX Reunión de Amigos de la Ciudad Católica, Speiro, S. A., Madrid, 1982, p. 71-72). Também Boixareu Carrera defende que, sendo a família a célula social base, aquela de onde o indivíduo parte para a construção e fortalecimento de outras maiores incluindo os poderes públicos, também nela deve vigorar a ideia de subsidiariedade, propondo-se a intervenção paterna só quando os filhos dela precisarem, respeitando-se a sua liberdade. ("*El principio de subsidiariedad*", *op. cit.* p. 774). *Vid.* também Pacheco Amaral, C. E., *Autonomia: Uma aproximação..., op. cit.* p. 137/143/144.

[73] **Castro Ruano afirma que *"...un Estado, (...) dispone en razón de un intéres común, de aquellas competencias que las personas, familias, empresas, grupos sociales, colectividades locales y/o colectividades regionales no pueden asumir satisfactoriamente de forma aislada.". ("****El principio de subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea: una lectura en clave regional"****, op. cit.* p. 241).

[74] **Boixareu Carrera, "***El principio de subsidiariedad***", *op. cit.* p. 774.**

de voûte…" sob o plano político, da organização da vida em comum[75], visando evitar que o grupo superior, designadamente a Igreja de Roma, o Estado, o Bund, a União Europeia e, eventualmente, alguma entidade internacional de nível superior[76] possam estrangular as iniciativas que possam vir a ser protagonizadas pelas comunidades da base (Paróquia, Länder, Estados ou Regiões), tendo sempre como ponto de partida a defesa do direito de iniciativa individual, o respeito pelas capacidades e pela autonomia de cada um, a promoção do interesse e satisfação comuns e a união e solidariedade do todo que só serão possíveis de alcançar através da efectiva aplicação do princípio da subsidiariedade que aponta *"…para a inter-penetração das várias entidades que no seu conjunto compõem o Estado,*

---

[75] Jacques Delors, "*Le principe de subsidiarité – Contribution au debat***", op. cit. p. 176.**

[76] Alguma doutrina aponta para que a subsidiariedade se estenda ao próprio relacionamento entre os Estados na comunidade internacional no seu inter-relacionamento mútuo nos planos político e económico. *Vid. inter allia,* Fausto de Quadros, "*O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado", op. cit.* p. 237, Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 18, Pacheco Amaral, C. E., *Autonomia: Uma Aproximação..., op. cit.* p. 146/147, Ibañez Langlois, J. M., *Doctrina social de la Iglésia, op. cit.* p. 147. A igreja também aborda este tema, apontando Otero Parga encíclicas como "*Mater et Magistra*" de 15.05.1961 e "*Pacem in Terris*", de 11.04.63, do Papa João XXIII, lendo-se na segunda que *"...es justo que las relaciones entre la autoridade pública mundial y las autoridades públicas de cada nación se regulen y rijan por el mismo princípio*". (*op. cit.* p. 492). Esta autora defende que se pode *"...extrapolar perfectamente…"* a visão social que resulta da subsidiariedade transpondo, portanto, o respeito pela autonomia das entidades ou grupos menores, para a organização internacional. *Ibid.* p. 488 a 493. De sua vez, Pacheco Amaral, C. E. refere que "*O poder e a capacidade de acção da entidade de governo universal não poderão depender do capricho ou da vontade conjuntural dos Estados.", (Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias..., op. cit.* p. 295). O autor salienta também a Constituição Pastoral "*Gaudium et spes"* e as encíclicas "*Pacem in Terris*" do Papa João XXIII e *"Sollicitudo rei socialis"* do Papa João Paulo II as quais, refere o autor, "*…apontam para o desenvolvimento da subsidiariedade no desenvolvimento e na estruturação da comunidade e do sistema universais".* O texto desta encíclica, acompanhado de um comentário, pode ser visto em "*Solidaridad nuevo nombre de la paz".* Comentário interdisciplinar a la encíclica "*Sollicitudo Rei Socialis",* Ed. Mensajero, Universidade de Deusto, Bilbao, 1989.**

Por seu lado, Chantal, Millon-Delsol aborda o assunto apontando a ONU como exemplo de uma possível autoridade de governo universal, referindo o relacionamento desta organização com os Estados numa perspectiva de subsidiariedade, competindo-lhe verificar se todos os seus elementos desempenham eficaz e autonomamente a finalidade que lhe corresponde, "*...potenciando-os, auxiliando-os e substituindo-os, sempre que necessário.",* intervindo apenas quando necessário, na linha do exprimido por João XXI na encíclica "*Pacem in Terris",* quando afirma que a autoridade mundial não deve limitar a acção ou invadir a competência própria de cada Estado. *(L'État subsidiaire, ingérence, et non-ingérence de l'État : le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne,* Paris, PUF, 1992, p. 148-149). *(vid.* também a encíclica "*Gaudium et spes"). Vid.* ainda Pacheco Amaral, C. E., *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias..., op. cit.* p. 290 e seg's.**

pela via da colaboração efectiva entre todas e da participação das entidades do nível inferior nos mecanismos de tomada de decisão das entidades do nível superior…"[77].

Numa leitura à *"contrario sensu*", mas igualmente contida no princípio, decorre também do mesmo a obrigação de a comunidade menor tomar a iniciativa de agir sempre que o possa fazer, pedindo apenas ajuda à entidade maior quando não possa desempenhar sozinha a tarefa proposta, sendo que a eficácia do desempenho da comunidade menor afasta mesmo a possibilidade de intervenção da comunidade maior ainda que esta seja mais eficiente, o que não quer dizer que exista *"...una especie de pugna entre los entes menores y el superior..."* [78] já que a função de ambas é complementar e a medida de êxito ou sucesso da sociedade maior está imediatamente ligada e dependente do êxito e perfeição da sociedade menor que a precede.

Em todo o caso, na perspectiva da subsidiariedade no plano jurídico-político, não é recente a ligação entre a subsidiariedade e federalismo[79] porque a ideia de

---

[77] **Pacheco Amaral, C. E.,** ***Autonomia: Uma Aproximação..., op. cit.*** **p. 148-149. O autor reforça a ideia ao salientar que** ***"…à ordenação hierárquica substitui-se, assim, a especialização de competências e, deste modo, o princípio da subsidiariedade transforma-se em barreira, intransponível, de salvaguarda da autonomia da entidade inferior face às entidades superiores.". Ibid.*** **p. 147. O mesmo autor salienta noutro trabalho que** ***"O princípio da subsidiariedade constitui o corolário e o complemento natural do princípio da autonomia".*** **Pacheco Amaral, C. E.,** ***Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias..., op. cit.*****, p. 295.**

[78]**"***Lo que exige el principio de subsidiariedad es que la entidad menor realice aquello que le compète y que pueda realizar com sus medios…*****" Otero Parga, M.,** ***op. cit.*** **p. 494. Sobre o pensamente da autora acerca deste aspecto,** ***vid.*** **p. 494 a 496 da obra que vem sendo citada.**

[79] **J. L. Clergerie afirma que a subsidiariedade** ***"...a été utilizée par la plupart des partisans du federalisme".*** **(***op. cit.*** **p. 5). Por seu lado Boixareu Carrera afirma que a subsidiariedade só se torna compreensível "…***si se le atribuye, como ocurre en los Estados Federales, una naturaleza "funcional" o "ascendente", destinada a justificar la actuación en una serie de materias o ámbitos en que, por resultar más eficaz la intervención común, los Estados miembros han decidido renunciar al ejercicio individual o aislado de determinadas competencias soberanas***". Boixareu Carrera, A., "***Principales cuestiones planteadas por el Principio de Subsidiariedad***", em Oreja M., (dir),** *La Constitución Europea***, Universidade Complutense, (Ed. Actas), p. 244. No mesmo sentido, Ruiz Miguel, C., "***La repercusión constitucional del Tratado de la Unión Europea***", em** *Noticias UE*, **nº 115-116, Agosto-Septiembre 1994, p. 17-26.**

subsidiariedade implica, por natureza, que a comunidade maior, classicamente o Estado, respeite a diversidade e pluralismo de interesses existentes no todo social recusando o monopólio do Estado na prossecução do interesse público.

Certamente alguns autores, como **FAUSTO DE QUADROS**[80]**,** associam subsidiariedade e Estados de estrutura federal que, completando-se na gestão e prossecução do interesse público, permitem compatibilizar, harmonizar e gerir interesses diversos e plurais tendo a subsidiariedade como critério de repartição de competências entre a federação e os Estados federados desenvolvendo aqui, como salienta **ARIAS MARTINEZ**[81] "*...su operatividad máxima…"*, de forma que a Federação só deve actuará quando a sua intervenção seja mais eficaz que a dos Estados federados.

O próprio **JACQUES DELORS**, ao abordar a temática da repartição de competências entre os vários níveis de poder político, defende, em 1991, a ideia de que a subsidiariedade só fará sentido se situada numa aproximação federal "*...du point de vue da la philosophie comme de la cience politique.",* embora seja

---

[80] **Fausto de Quadros, abordando o tema afirma que *"...o instrumento adequado para se compatibilizar o respeito pela especificidade (...), é exactamente o princípio da subsidiariedade.".* (O princípio da subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia, op. cit. p.19/20). Noutra obra o mesmo autor, ao referir a ligação entre subsidiariedade e federalismo, considera que o federalismo democrático *"...é o modo adequado de manter a individualidade de populações ou de territórios em espaços políticos grandes".* ("**O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado**", op. cit. p. 234). No mesmo sentido vid. Boixareu Carrera, "***El principio de subsidiariedad***", op. cit. p. 774, e Castro Ruano que afirma que a subsidiariedade constitui "…la única garantía de una perfecta aplicación del principio en cuestión…". ("*El Principio de Subsidiariedade en el Tratado de la Unión Europea: una lectura en clave regional*", op. cit. p. 241 e 250). Vid. também Curti Gialdino que refere isso mesmo afirmando que *"...l'idea de sussidiarietà trova aplicazione in materia di competenze legislative concorrenti tra Bund e Länder e come garanzia della autonomia comunale…".* (op. cit. p. 59). É na Alemanha que o princípio da subsidiariedade se encontra ligado de forma indissociável ao sistema constitucional qualificado na Lei fundamental de Bona de 1949 como um Estado federal, democrático e social composto de regiões, "Länder¨, que dispõem de poderes, órgãos de governo próprios e competências legislativas exclusivas a par de outras concorrentes com a federação "Bund", encontrando-se o princípio da subsidiariedade presente, de forma implícita, nas disposições constitucionais relativas à articulação legislativa entre os "Länder" e o "Bund", (artigos 30 e 72).**

[81] ***op. cit.* p. 63. A autora acrescenta ainda que *"…la máxima operatividad de este principio se alcanza en sistemas de distribución vertical de poder, esto es, en sistemas federados o cuasi-federados". Ibid.*, p. 79.**

de salientar que o ex-Presidente do Comissão das Comunidades Europeias prudentemente aconselhe a que no debate comunitário sobre a subsidiariedade se evite referir a aproximação federal do princípio para evitar afrontamentos inúteis com aqueles que, sob a bandeira do federalismo, suscitam polémicas com os partidários da concepção de um certo Estado-Nação[82].

Não é apenas doutrinal esta visão da subsidiariedade como limitação ao exercício de competências por parte das entidades maiores relativamente às menores. De facto, embora a posição das instituições comunitárias seja melhor exposta e analisada nos capítulos seguintes, cabe aqui referir que a Comissão das Comunidades Europeias na sua primeira comunicação formal após a consagração do princípio da subsidiariedade pelo Tratado de Maastricht dirigida às restantes instituições comunitárias com poderes decisórios, Parlamento Europeu e Conselho, condensa logo no primeiro parágrafo do anexo praticamente todos os planos que, sobre a subsidiariedade, temos vindo a abordar, afirmando como já atrás se referiu, designadamente que a aplicação do princípio ao domínio institucional "*...parte de uma ideia simples: um Estado ou uma Federação de Estados apenas dispõe, no interesse comum...*" das competências que as entidades menores não possam cumprir por si sós, indicando a Comissão no mesmo documento os *"...particulares, as famílias, as empresas, e as pessoas colectivas de direito público locais ou regionais..."*[83] como sendo os entes menores que, em prol do interesse comum, devem ter o direito de iniciativa e prioridade na execução das tarefas que possam desempenhar isolada e eficazmente.

---

[82] **Jacques Delors apela do seguinte modo: "*Essayons de sortir de cette dichotomie stérile.*". (***Le principe de subsidiarité – Contribution au debat***", op. cit. p. 164);**

[83] **"*Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o Princípio da Subsidiariedade.*", SEC (92) final, Bruxelas, 27 de Outubro de 1992, anexo, p. 1. Por sua vez a Assembleia da República defende queg *"Quando se afirma que as decisões devem devem ser tomadas ao nível mais próximo do cidadão, está-se não só a falar em níveis territoriais de aplicação – União, Estados, Região, etc., mas também em níveis funcionais como as empresas, organismos intermédios de associação e os próprios cidadãos.".* (*Acompanhamento parlamentar da revisão do Tratado da União Europeia..., op. cit.* p. 15).**

Salientamos ainda naquela comunicação da Comissão o uso da expressão "*...no interesse comum...*", expressão que, por certo, deverá ser entendida no sentido de que a concessão à entidade menor da prioridade e iniciativa na acção não constitui, de forma alguma, uma concessão do ente maior ao menor, mas um direito que assiste à entidade menor que, ao ser exercido e respeitado, alcança não apenas o seu interesse, mas também, e especialmente interesse de todas as partes, sendo, afinal, o interesse comum melhor servido se cada entidade poder cumprir o seu dever sem que as menores se vejam asfixiadas por centralismos que a todos prejudicam, o que permite que, numa conclusão a que, porventura, se chamará da mais elementar lógica, se afirme que o todo é, afinal, constituído pelas partes sem as quais não existe e às quais, acrescente-se, não deve pretender substituir mas antes complementar, agindo apenas nos domínios em que estas, por si sós, não o possam fazer eficazmente.

Partilhando, assim, por inteiro a ideia da Comissão, concluimos que, afinal, o princípio da subsidiariedade parte, como diz a Comissão, de uma ideia simples.

Mas a subsidiariedade não é exclusiva do Estado federal, pois qualquer que seja o figurino constitucional e o estádio de descentralização política, federal, regional ou autonómico, ao Estado cabem as funções de coordenar as acções dos entes menores e ajudá-los quando necessário[84] e, conforme se verá, a Constituição da República Portuguesa consagra o princípio da subsidiariedade, tanto para as actividades exteriores do Estado como para as internas.

A nível local, o Estado deve ter presente que o processo de condução e ordenação social é partilhado com as entidades menores que são o princípio da cadeia política que tem por objectivo a realização das finalidades comuns.

Já anteriormente ao Direito Comunitário uma fonte internacional, a Carta Europeia de Autonomia Local foi "...o *primeiro texto jurídico europeu a*

---

[84] Afirma a propósito Otero Parga que cabe ao Estado *"...dirigir, vigilar, urgir, exigir, coordinar, suplir y completar*.". (*op. cit.* p. 492).

explicitar o princípio da subsidiariedade..."[85] que viria a consagrar[86] no nº 3 do artigo 4 referido ao âmbito da autonomia local, "*Regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência às autoridades mais próximas do cidadão. A atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia (....)",* podendo, portanto, afirmar-se que o princípio da subsidiariedade aproxima o poder dos cidadãos, "*...se aplicado na sua pureza"*[87].

Por outro lado, do ponto de vista regional, a relação de autonomia entre o Estado, enquanto comunidade maior, as Comunidades Autónomas e as Regiões, enquanto comunidades menores, deve também ficar sujeita aos critérios que a subsidiariedade traz para o mundo jurídico e para o jogo político.

---

[85] Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*", JO C 198, de 14/7/1999, p. 73 e seg's. (anexo). O CR considera, que o artigo 4º da CEAL "*...ilustra bem o princípio da subsidiariedade…*". Por outro lado, o Comité das Regiões considera necessário, no seu parecer sobre "*O processo de elaboração de uma Carta dos Direitos Fundamentais dos Cidadãos da União Europeia*", Cdr 327/99 fin, Com. Ass. Inst./008, de 24/02/2000, que a futura Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia inclua "*...de uma forma ou de outra, os princípios da autonomia local, tal como definidos no artº 3º da Carta de Autonomia Local do Conselho da Europa.*" Esta pretensão do CR foi satisfeita com a inclusão no preâmbulo da parte II do "*Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*" da frase "*A União contribui para a preservação e o desenvolvimento destes valores comuns, no respeito pela diversidade das culturas e tradições dos povos da Europa, bem como da identidade nacional dos Estados membros e da organização dos seus poderes públicos aos níveis nacional, regional e local". Vid.* preâmbulo da Parte II do "*Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*", JO C 310 de 16/12/2004. O texto citado tem como antecedente igual formulação constante do preâmbulo da parte II do "*Projecto de Tratado que institui uma Constituição para a Europa",* JO C 169 de 18.7.2003. Acerca do "*Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa"* ver *infra* parte I capítulo II secção 4. O respeito dqueles valores encontra-se plasmado no nº 2 do artigo 4 do Tratado de Lisboa de 13/12/2007 (TUE);

[86] Fausto de Quadros refere que "*Por via de uma fonte internacional, o princípio da subsidiariedade entrava, deste modo, para o Direito Administrativo das Autarquias Locais dos Estados partes naquela carta.*". (*O princípio da subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia, op. cit.* p. 29/30). Em momento posterior, ao tratarmos dos antecedentes do Comité das Regiões será feita melhor referência a este documento. Para um desenvolvimento da Carta Europeia de Autonomia Local, ver *infra* parte II capítulo II;

[87] Quadros, F., "*O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado*", *op. cit.* p. 237.

Em que medida essas relações estão organizadas segundo o princípio da subsidiariedade e a possível extensão e aplicação do mesmo princípio do direito comunitário nas relações com estas comunidades regionais, são questões que se abordará em capítulo posterior para o qual se remete.

PARTE I
SUBSIDIARIEDADE E REGIÕES NA EUROPA COMUNITÁRIA

PONTO PRÉVIO

Parece aceitável afirmar-se que um conjunto de Estados soberanos que se juntam com objectivos comuns cada vez mais amplos já terá de ter na sua concepção inicial alguma ideia de subsidiariedade relativa ao seu funcionamento, colocando de lado, por impraticável e perigosa, qualquer ideia de centralismos aglutinadores que, mais que unir, desagregam.

Neste sentido, é de aceitar que a concepção de relacionamento inter-comunitário da subsidiariedade, tal como resultou do Papa Pio XI, tenha estado presente na ideia dos fundadores da CEE[1], talvez não como objectivo imediato e principal, mas como preocupação e sensibilidade inicial.

Embora ainda não concebida e pouco elaborada pelos teóricos da integração europeia, é de crer que a subsidiariedade tenha sido por eles rapidamente assimilada, como adianta **CASTRO RUANO**[2] considerando que *"...el principio de subsidiariedad ha influenciado nitidamente el processo de construcción europea, estando presente ya desde sus orígenes*".

Tem sido, como veremos, lenta e prudente a consagração da subsidiariedade a nível comunitário, o que se pode justificar, por um lado, no facto de nas suas origens o mesmo ter sido mais uma regra moral e religiosa que princípio jurídico ou constitucional, e por outro, pela própria ambiguidade do conceito.

Concretamente a parte I encontra-se dividida em três capítulos, abordando-se no capítulo I várias questões ligadas à existência ou não do elemento federal na ideia de integração europeia, debatendo-se ainda a questão de saber se, além dos Estados, as Regiões poderão ser também consideradas destinatárias do princípio

---

[1] Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 43. O autor afirma que os obreiros dos tratados referiram, mais ou menos directamente, a subsidiariedade. Relativamente à anterioridade da subsidiariedade face à Comunidade Europeia. Por seu lado, Otero Parga refere que no século XIX não era fácil prever a repercusão que este princípio poderia chegar a ter numa hipotética União Europeia. (*op. cit.* p. 493).

[2] Castro Ruano, J. L., "*El Principio de Subsidiariedade en el Tratado de la Unión Europea: una lectura en clave regional***", *op. cit.* p. 222.**

da subsidiariedade, designadamente para efeitos de poderem invocar o seu desrespeito.

Por sua vez, o capítulo II está subdividido em quatro secções nas quais se aborda respectivamente, na secção 1, o aparecimento da ideia de subsidiariedade no processo de integração comunitária, depois, secção 2, a sua consagração no Tratado de União Europeia, prosseguindo, secção 3, com as repercussões que para o tema advieram dos Tratados de Amesterdão e de Nice, seguindo-se, secção 4, com a abordagem do tratamento dado à subsidiariedade no "*Projecto de Tratado que institui uma Constituição para a Europa"*[3]*,* no "*Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa"*[4] e, em vista do fracasso deste, no Tratado de Lisboa de 13 de Dezembro de 2007[5].

Posteriormente, no capítulo III da parte I efectuaremos uma abordagem aos contributos para a defesa do princípio da subsidiariedade, designadamente na prática legislativa e, particularmente, no sector ambiental.

A subsidiariedade aparece positivada no edifício jurídico comunitário de forma apenas sectorial com o Acto Único Europeu referida à política ambiental adoptada pela Comunidade na mesma altura, sendo posteriormente consagrada como um princípio geral do direito comunitário pelo Tratado de União Europeia[6] deixando pelo caminho toda uma fase de grande polémica opondo teóricos para os quais este princípio deveria permitir tomar decisões o mais próximo possível dos cidadãos, àqueles que, no extremo interpretativo oposto, defendiam que ele iria permitir reforçar ainda mais os poderes dos *"...eurocratas de Bruxelas..."*[7].

---

[3] JO C 169 de 18.7.2003.

[4] JO C 310 de 16/12/2004.

[5] O Tratado de Lisboa desdobra-se, como já se disse, em dois textos, (*Tratado de Uião Europeia e Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*).

[6] *Vid.* neste sentido a sentença do TJCE de 13/5/1997, proc[o]. C-233/94, sendo partes a RFA contra Conselho e Parlamento Europeu, estando em causa, entre outros, os temas dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Col. 1997, p. I-2405 e seg's.

[7] Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 5.

No âmbito desta análise à evolução da subsidiariedade observaremos os aspectos mais representativos da sua intervenção e com a mesma directamente relacionados, como os avanços da representação regional, legitimidade democrática, transparência legislativa e simplificação dos Tratados ao longo das várias revisões operadas pelo Acto Único Europeu, Tratados da União Europeia, de Amesterdão, de Nice e Tratado Constitucional e Tratado de Lisboa.

Para um melhor entendimento dessa evolução parece importante que se faça, relativamente a cada um dos Tratados, breve enquadramento das respectivas fases de negociação, principais modificações introduzidas, posições dos Estados membros e das Instituições, até porque isso ajudará a compreender como apareceu e se desenvolveu a sensibilidade para aquelas questões numa comunidade onde, pelo menos até determinada fase, imperou o Conselho como representante dos Estados cuja vontade deveria comandar, entendia-se, o processo de integração num tempo em que, talvez se possa dizer, o cidadão contava menos em todo o processo de construção europeia.

CAPÍTULO I
INTEGRAÇÃO FEDERAL. SUBSIDIARIEDADE E PARTILHA DE SOBERANIA

1-INTEGRAÇÃO FEDERAL E SUBSIDIARIEDADE NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO EUROPEIA.

1.1-A IDEIA DE INTEGRAÇÃO FEDERAL NOS ANTECEDENTES DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA.

Vários autores sustentam que a ideia de um processo de unificação política da Europa antecede em muito o século XX[8].

Na busca das origens remotas da construção europeia, a ideia de uma união dos Estados europeus antecede muito, como é bem conhecido, o Tratado de Roma, sendo da nossa preferência salientar, sobretudo, a "*profecia sobre os Estados Unidos da Europa"* que já realizara **VICTOR HUGO** em 1814 no discurso de abertura do Congresso da Paz, ao afirmar que "*…um dia virá em que as Nações do Continente, sem perder as suas qualidades distintas, se fundirão numa unidade europeia, em que os homens não farão mais a guerra (...) as balas e as*

---

[8] Reflectindo acerca da ideia de unificação ou "*...asociación más o menos estrecha entre los Estados europeos...*" efectuadas de diversas formas ao longo dos tempos, pacíficas ou pela força, Castro Ruano considera poder a Idade Média cristã ser tida como o primeiro modelo histórico de comunidade supranacional e recua até aos tempos anteriores ao século XV nos quais considera que, "*...todas las naciones de Europa formaban un sólo cuerpo político con un nexo común: la religión romana...",* corpo político unitário que Lutero rompeu culminando em 1648 com a Paz de Westfalia que pôs fim à Guerra dos Trinta Anos de que resultou o fraccionamento da Europa em dois blocos rivais, católicos e protestantes, a que se seguiu um permanente clima de enfrentamento e rivalidades, considerando o autor que daí decorreu a fragmentação do continente *"...con la emergencia de la forma Estado-Nación...".* Por um lado, e realçando as tentativas políticas de estreitamento entre os Estados europeus salienta o autor que, para além de *"...diversos intentos de los papados y otros...",* há que apontar o plano de organização da Europa do Rei Henrique IV de França, a Assembleia Mundial preconizada por Emeric Crucé em 1623, a Dieta Europeia formada por representantes dos Estados europeus de William Penn em 1693, a Confederação para evitar a Guerra de J. Rousseau, o Projecto de Paz Perpétua do Abad Saint Pierre em 1713, o Congresso Permanente das Nações de I. Kant, o projecto de J. Lorimer, a Organización da União Europeia de Estados de J.C. Bluntschli. *(La Emergente Participación Política de las Regiones en el Proceso de Construccion Europea,* Colección Tesis Doctorales, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1994, p. 64).

Existe abundante bibliografia acerca do conteúdo e particularidades destes projectos. *Vid. inter allia*: Lorimer, J. y Bluntschli, J. C., *Dos proyectos de organización internacional y europea*, Centro de Estudios Constitucionales, Civitas, Madrid, 1986. Conde de Saint-Simon y Thierry, A., *De la reorganización de la Sociedad Europea,* Instituto de Estudíos Políticos, Madrid, 1975. Truyol y Serra, A. *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado,* Vol. 1 *De los orígenes a la Baja Edad Media*. Vol. 2 *Del Renacimiento a Kant*. Madrid, Alianza Editorial, S.A., 1982 (7.ª ed.). Gerbet, P., *La construction de L'Europe,* Paris, Imprimerie Nationale, 1983. Rougemont, D. de, *Tres milenios de Europa. La conciencia europea al través de los textos. De Hesíodo a nuestros días,* traducción de Fernando Vela, Revista de Occidente, S.A., Madrid, 1963.

bombas serão substituídas pelos votos, pelo sufrágio universal de um Senado soberano que estará para a Europa como o Parlamento inglês está para a Inglaterra..."[9], profecia que se encontra hoje parcialmente realizada, ainda que o Parlamento Europeu detenha poderes muito limitados e ainda existam matérias não abrangidas pela co-decisão que permanece um instrumento residual[10].

Relativamente à ideia federal, esta aparece com os teóricos do século XVIII, considerando **TRUYOL Y SERRA** acontecer "*...con Montesquieu a la cabeza*...", continua com o Conde de Saint Simon que propõe um poder supranacional independente e superior aos poderes nacionais, *"...fundado sobre la unión de todos los países de régimen parlamentario..."*[11] defendendo que a Europa "*...tendría la mejor organización posible si todas las naciones que encierra, estando gobernadas cada una por un parlamento, reconociese la supremacía de un parlamento general situado por encima de todos los gobiernos nacionales e investido del poder de juzgar sus diferencias..."*[12], e prosseguirá com Vitor Hugo e Proudhon, inspirando grande parte dos movimentos federalistas actuais.

---

[9] Sobre o pensamento de Victor Hugo, *cfr.* Jacinto Nunes, M., *op. cit.* p. 31-32. O autor refere ainda "*...os projectos de Claude Saint-Simon, em 1814, quando redigiu «Da reorganização da Sociedade Europeia»* e de Friedrich List no seu projecto de "*...uma federação europeia, através da união da França Alemanha e Inglaterra".* Concretizando as esperanças e afirmações de Vitor Hugo, refere Ferreira de Brito que Vítor Hugo, em carta dirigida a Guilherme Braga, lançava em 1870 um apelo a um «*europeísmo sem fronteiras»*, escrevendo: *"...Ce jour lá les frontières s'effaceront; nous aurons tous la même patrie, la République ; il n'il n'y aura plus ni France, ni Portugal, ni Alllemagne, ni Italie; il y aura Paris, capitale du monde et de l'Europe (…) Attendons. Espérons..."*. Comenta ainda Ferreira de Brito, estabelecendo uma ponte entre a profecia e a realidade actual da integração comunitária, que « *...é, por mera convenção comunitária, em Bruxelas, que se joga, política e economicamente, o futuro dos «Estados Unidos da Europa». (Joaquim de Araújo e a Expansão Europeia da Cultura Portuguesa,* Instituto de Estudos Franceses da Universidade do Porto, 2000, p. 9). Joaquim de Araújo foi no século, XIX, consul de Portugal em Génova, admirador de Vitor Hugo e de França que no entanto, conforme relata Ferreira de Brito "*...nunca se fez eco do seu apelo a uma união europeia com sede em Paris. O que Joaquim de Araújo percebeu exemplarmente foi que o intercâmbio cultural é o suporte de todas as restantes actividades, mesmo as económicas.". (op. cit.* p. 13).

[10] Estas afirmações de Vitor Hugo são proferidas no âmbito da revolução francesa que consubstancia, à sua maneira, mais uma tentativa dos movimentos de construção europeia.

[11] Truyol y Serra, A., *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado.* Vol. 1, *op.*cit. p. 238.

[12] Conde de Saint-Simon y Thierry, A., *"De la reorganización de la Sociedad Europea", op. cit.* p. 82.

Entretanto, tendo por base motivação idêntica à do Tratado CEE - a tentativa de pôr fim a um conflito franco-alemão de 1870 e promover uma reconciliação duradoura das duas Nações- refere Maurice Duverger, atribuindo a **ERNEST RENAN** em 1870 *"...a primeira definição válida de união..."* ao afirmar que "*...a Europa é uma confederação de Estados reunidos pela ideia comum de civilização..."* que **DUVERGER** considera como "*...definição válida se não se tomar o termo «confederação» no sentido estrito..."*[13].

Paralelamente, e a par com os ensaios políticos de caracter pacífico, desenvolveram-se ao longo dos tempos várias tentativas de unificação pela força, salientando-se as tentativas preconizadas pelas monarquias Austriacas e Borbons, seguindo-se a tentativa imperial de Napoleão e, já no século XX, as duas guerras mundiais com a participação da Alemanha.

Sem perder de vista a necessidade de construir uma unificação pacífica que, além do mais, afastasse da Europa as cíclicas guerras em que se vê envolvida, assistiríamos, no período que mediou entre as duas grandes guerras do século XX, ao desenvolvimento dos conhecidos esforços em prol do Movimento Europeu, salientando-se em 1923 os projectos *«Paneuropa»* de Ricardo **COUDENHOVE-KALERGI**[14] e, em 1929 a proposta de União Europeia de Aristide **BRIAND**, que

---

[13] ***op. cit.*** **p. 17 e seg's. Também Jacinto Nunes refere as ideias de Renan preconizando a "*...correcção do «princípio das nacionalidades» pelo «princípio federal».* *(op. cit.* p. 31-32).**

[14] **Considera C. Kalergi que a desunião política da Europa foi condição determinante para o eclodir da primeira guerra mundial de que resultou um clima de decadência e debilidade política acrescido da ameaça representada pela Russia Soviética e da dominação económica dos Estados Unidos, revelando preocupação com a possível eclosão de uma nova guerra, concebendo o seu projecto, no dizer de Castro Ruano, *"...como una organización regional dentro de la Sociedad de Naciones, que sería el árbitro entre Paneuropa y otros bloques regionales.",* propondo um programa de acção "*...que tenía en la consecución de los Estados Unidos de Europa su objetivo a lograr...*". (*op. cit.* p. 88).**
A ideia paneuropeia é retomada pelo Presidente do Conselho Francês Aristide Briand, como nos refere Maurice Duverger, em Setembro de 1929 com a apresentação à Sociedade das Nações da ideia de «*...uma associação de Estados europeus sobretudo no domínio económico (...) mas também do ponto de vista político e do ponto de vista social, estabelecendo entre os Estados um vínculo federal sem afectar a soberania de nenhuma das nações...*". *(op. cit.* p. 18).
Duverger refere vários dos antecedentes inspiradores de Briand entre os quais Kalergi. *(op. cit.* p. 17).
Um comentário ao movimento Pan-Europeu e extracto do texto do projecto *«Paneuropa»* de Coudenhove-Kalergi podem consultar-se en Truyol, A., *La integración europea. Idea y realidad,* Madrid, Tecnos, 1972, respectivamente pp. 18, 81-83.

lançaria a ideia "*...da criação dos Estados Unidos da Europa, que seriam uma confederação económica a que se seguiria a confederação política...*"[15].

Seriam o horror e o sofrimento da segunda guerra mundial, que ameaçaram e flagelaram as nações e todos os partidários de todas as ideologias europeias, que levaram à criação de uma forte corrente de solidariedade que, após o final da guerra, sensibilizam todas as correntes partidárias no sentido de um projecto de unidade europeia com vista a retomar e acelerar os projectos de unificação.

WINSTON CHURCHILL, manifestando em Setembro de 1946 a preocupação da paz franco-alemã como condição para uma cooperação duradoura, afirmou que "*O primeiro passo da ressurreição da família europeia deve ser uma associação entre a França e a Alemanha...",* propondo a ideia de uma Federação Europeia que englobaria a França e a Alemanha mas não a Inglaterra[16].

Entretanto, e após o Congresso da Europa em Haya presidido por Winston Churchil que encarnaria a grande retoma do ideal europeu e no qual, apesar de terem sido recusadas propostas de sentido federalizante para a Europa[17], se

---

[15] *Cfr.* M. Duverger, *op. cit.* p. 18 e 19. Adianta ainda o autor que é nesta época que um poeta francês, sob o pseudónimo de Saint-Jhon Perse *"...inventou algumas das fórmulas da actual União: mercado comum, circulação de mercadorias, de capitais e de pessoas e comunidade dos povos europeus".* Igualmente Jacinto Nunes refere a ideia apresentada à Sociedade das Nações, lamentando o desfazer do sonho que para o que terá contribuído *"A crise económica dos anos 30, reforçando os nacionalismos e favorecendo as ideias de autarcia económica...".* Este autor salienta ainda os contributos para a ideia de Europa unida na fase de entre guerras, de Coudenhove-Kalergi, fundador em Viena em 1923 da União Pan-Europeia, Louise Weiss, Emile Mayrisch, Jean Monnet e Denis Rougemont. (*op. cit.* p. 34). Um excerto do discurso de Briand na Sociedade das Nações em 05/09/1929 pode consultar-se en Truyol, A., *La integración europea. Idea y realidad, op. cit.* p. 84-85.

[16] Jacinto Nunes afirma que a Inglaterra "*... ficaria como uma espécie de protector da Europa...",* referindo mais à frente, p. 40, que *"Para a Inglaterra, a integração da Europa devia ser feita na base da cooperação intergovernamental...",* assente na cooperação dos Estados. Continuando, afirma o autor que a Inglaterra abdicou temporariamente desta tese "*...para entrar na Comunidade...".* (*op. cit.* p. 103). *Vid.* também Maurice Duverger que, quanto ao Reino Unido, afirma que esta País se mantinha "*...na rectaguarda (...)* próximo de um esquema "*...que limitava a união europeia aos Estados Continentais...".* (op. *cit.* p. 18-19).

[17] O programa recusado fora apresentado pela União Europeia de Federalistas criada em 1947 no Congresso de Montreux. *Vid.* Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Política...,*

começam a construir as bases de um projecto europeu, dando-se o passo definitivo, como sabemos, no sentido da integração com a criação da primeira Comunidade, a CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço), abrindo a porta a uma construção europeia intergovernamental em que, se bem *"...el funcionalismo había derrotado al federalismo...",* não pode negar-se, como segue dizendo **CASTRO RUANO** *"...el mérito del movimiento federalista en general al erigirse en la conciencia crítica -pero integrada- de la idea europea, denunciando un modelo de construcción débil y precario, a la vez que mostrando su alternativa democrática y federal..."* [18].

Valerá a pena reflectir um pouco sobre as razões que terão levado a que quaisquer dos projectos referidos, incluindo os mais bem intencionados, não tiveram êxito, tendo todos as tentativas de unificar a Europa fracassado devida à oposição dos povos europeus, pensamos que a razão de tal fracasso estará na "*...desconexión entre los objetivos de los gobiernos y el sentir y aspiraciones de los pueblos...",* porque cada povo da Europa não está disposto a renunciar ao seu passado próprio, que o conformou até ao que é nos dias de hoje, com toda a sua riqueza e variedade, até porque, embora existam na Europa alguns elementos característicos comuns, não poderá falar-se na existência de um povo europeu, da mesma forma que se pode falar "*...de pueblo norteamericano (lengua única, unidad cultural, mismos intereses, etc.)...*", pelo que qualquer processo de unificação não poderá eliminar as singulares características que são uma das suas principais riquezas e, como tal, devem ser tidas em conta fazendo com que cada

---

op. cit. **p. 89-90. Na sequência do Congresso de Haya aparecem as primeiras instituições europeias, criando-se primeiramente o Conselho da Europa, em 1948 a OECE, (Organização Europeia para a Cooperação Económica) destinada a coordenar as ajudas norte americanas do *pós* guerra constantes do plano Marshall, e posteriormente, em 1949 a OTAN (Organização do Pacto do Atlântico Norte).**

[18] **Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Política..., op. cit.* pp. 92-93. O autor refere funcionalismo e federalismo como duas teorias para a explicação dos fenómenos sociais, sendo que a funcionalista os explica *"...por la función que ejercen las instituciones dentro de la sociedad, el funcionalismo se manifiesta como una técnica de integración europea paso a paso, -en la que unas realizaciones exigirán la consecución de otras posteriores y así sucesivamente-, sin marcarse como finalidad necesaria la creación de un Estado europeo...".***

povo continue a sentir que a sua identidade específica subsiste e floresce e se encontra representada no processo integrador[19].

Defendem os federalistas ser o sistema federal aquele que, por supor a participação de cada uma das partes na determinação do global, permitirá respeitar a diversidade, assegurando a unidade, unindo os Europeus e fazendo-os participar no processo, garantindo assim uma integração eficaz através do respeito do princípio da subsidiariedade e do fortalecimento do poder regional, tendo sempre em atenção que não se pode eliminar ou suprimir a identidade própria de cada um dos povos europeus, o que surge bem retratado nos resultados das experiências anteriores, algumas das quais, em especial as de carácter bélico, com desfechos dramáticos para a Europa e para o resto do mundo.

1.2-FEDERALISMO E INTERGOVERNAMENTALIDADE NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO EUROPEIA.

A discussão entre partidários de uma integração baseada na cooperação entre os Estados e os adeptos da existência de instituições supranacionais com características federalistas para as quais os Estados transferem poderes e, por consequência, parcelas da soberania, tem acompanhado o processo comunitário desde início[20], pois parece inquestionável apontarem-se algumas características próprias dos sistemas federais, tais como o facto de as Instituições comunitárias terem poder legislativo em que se adoptam regras vinculativas gerais e abstractas que, como os regulamentos, são directa e imediatamente aplicáveis nos Estados Membros, a atribuição ao Tribunal de Justiça das Comunidades da competência para assegurar a subordinação dos Estados ao direito comunitário traduzida na sua

---

[19] *Cfr. ibid.* p. 65.

[20] Neste sentido Jacinto Nunes refere que desde a sua criação, a Europa Comunitária travou o debate"*...nem sempre transparente...*" entre federalistas e intergovernamentais ou unionistas. (*op. cit.* p. 103). O autor refere mais à frente, relativamente a uma Europa Comunitária com um federalismo "*descolorido*", a sua convicção de que "...d*e federalismo haverá quando muito vestígios muito ténues...", ibid.* p. 131. Acerca da variedade de posições sobre a natureza jurídica das Comunidades, diz Mota Campos que elas não são muito úteis porque "*...estão muito ligadas à concepção ideológica a que se adira sobre os objectivos das Comunidades e até ao juízo que se faça sobre as intenções que teriam presidido à sua criação.". (Direito Comunitário*, I vol*., op. cit.* p. 559).

aplicação directa e primazia sobre o direito interno, e a existência de um sistema de recursos próprios.[21]

Se o federalismo como objectivo não está consagrado no Tratado CE, também não é clara a posição contrária, referindo alguns estudiosos que os redactores iniciais dos Tratados se inspiraram no federalismo alemão resultante da Lei Fundamental de Bona de 1949[22] admitindo-se que, embora possa existir alguma imprecisão quanto ao objectivo ou meta final do processo de integração, a construção comunitária poderá, no entanto,*"...acabar adoptando una estructura de tipo confederal o federal..."*[23], fim este que não pode, todavia, constituir um propósito necessário ou imperativo, pois a construção europeia tem de ser vista

---

[21] Prudente e constante tem sido a postura do Tribunal de Justiça face a esta questão. Não falando em federalismo ou supranacionalidade e recorrendo "*...a fórmulas sibilinas, como a de «nova ordem jurídica»…*", o TJCE vem pavimentando "*…pedra a pedra, a via de um certo federalismo europeu…*", (Mota Campos, J. *Direito Comunitário*, I vol., *op. cit.* p. 560), reconhecendo de forma prudente a existência de "*...uma nova ordem jurídica de direito internacional em proveito da qual os Estados-membros limitaram, ainda que em domínios restritos, os seus poderes soberanos e cujos sujeitos não são somente os Estados mas igualmente os seus súbditos...*", (Sentença de 05/2/1963, pº 26/62, Van Gend en Loos, Col. 1963, p. 3), afirmando que os Tratados instituíram, ao contrário dos tratados internacionais tradicionais, "*Uma ordem jurídica própria...*" que criou para os Estados "*…um corpo de direito aplicável aos seus súbditos e a si próprios…*", concluindo que a transferência de competências a favor da Comunidade "*…implica, pois, uma limitação definitiva dos seus direitos soberanos contra a qual não poderá prevalecer um acto unilateral ulterior incompatível com a noção de Comunidade.*" (Sentença de 15/7/1964, Pº 6/64, Costa/ENEL Col. 1964, p. 1141), falando de "*...un ordre juridique noveau...*", (Sentença de 13/11/1964, pºs apensos 90/63 e 91/63, Comissão/ Luxemburgo e Bélgica, Col. 1964, p. 1217). Nestes mesmos sentidos, ver também as seguintes Sentenças: de 03/04/1968, pº 28/67, M. Zentrale/ Haupzollamt, Col. 1968, p. 211; de 13/7/1972, pº 48/71, Comissão/ Itália, Col. 1972, p. 529; de 14/7/1972, Comissão/França, pº 07/71, Col. 1971, p. 1003.
Francisco Lucas Pires, chamando à integração assim construída, uma "*...federalização, sem Estado federal...*", considera que a União é "*…um pós-Estado, no sentido de «acima» e «para além de», mas também na acepção de novo modelo histórico de sociedade política...*". (*Portugal e o Futuro da União Europeia,* Difusão Cultural, Lisboa 1995, pp. 105/106). Por seu lado o Parlamento Português, no sentido da originalidade da construção europeia, considera que a mesma "*...tem ínsita uma ideia original em processos de integração ou cooperação internacional: uma negociação permanente e contínua...*" na qual participam "*…instituições que asseguram a defesa do interesse europeu (que pode não corresponder ao interesse da soma dos Estados)...*". Assembleia da República, *Acompanhamento parlamentar da revisão do Tratado da União Europeia ..., op. cit.* p. 20/21. Ver também Mota Campos, J., "*A Ordem Constitucional Portuguesa e o Direito Comunitário*" Tese de Doutoramento de Estado em Direito, I vol., Editora Pax, Lisboa, 1980, pp. 102-106).

[22] Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 43.

[23] Boixareu Carrera, A., *"El principio de subsidiariedad"*, *op. cit.* p .788.

como um processo dinâmico[24] que depende de muitas vicissitudes e que vai acontecendo à medida que os seus povos o desejem, cujo estádio mais avançado, até pelo carácter inédito do processo[25], não será fácil antever.

De qualquer forma **JEAN MONNET** ao salientar a necessidade de se criarem autoridades comuns no domínio do carvão e do aço, referiu que se tratava de realizar*"...les premières assises concrètes d'une fédération européene...",* não hesitando em classificar essas autoridades de instituições *"...supranationales et, disons le mot, fédérales..."*[26] porque soberanas nos limites das suas competências, admitindo alguma doutrina que a ideia federalista estivesse na base do relacionamento entre a **CECA**, enquanto mercado comum do carvão e do aço, e os Estados membros[27].

---

[24] Pois, como adverte, Jacinto Nunes, "*Fixar-lhe meta determinada não tem sentido e é condená-la ao insucesso.*". (*op. cit.* p. 14).

[25] A propósito da natureza das Comunidades Europeias, Mota Campos, em capítulo titulado pela epígrafe "*ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS «SUI GENERIS»,* sublinhando que as suas características não permitem incluí-las nas categorias tradicionais, afirma que estarão "*…situadas (...) a meio caminho entre as organizações de simples cooperação e os sistemas federais*". Salientado a ideia de que, tal como as «*Cartas Federais*», os Tratados de Roma "*...foram concluídos por tempo ilimitado...*", o autor prossegue fazendo notar relativamente à limitação de existência, 50 anos, que o Tratado de Paris, "*...curiosamente...*", estabelece para a CECA que, "*...é, certamente, a mais «supranacional» das três Comunidades Europeias.* O autor justifica tal limitação pelo facto de ainda se notar, nesse tratado, o peso "*...das concepções tradicionais do Direito Internacional, que não aconselhava os Estados, em homenagem ao sacrossanto princípio da soberania nacional intangível, a vincular-se ad aeternum...*". *(Direito Comunitário,* I vol., *op. cit.* p. 557).

[26] J. L. Clergerie refere que tais ideias de Monnet eram proferidas numa época em que se tornava necessário "*…ne pas froisser les susceptibilités des adversaires de la supranationalité...*". (*op. cit.* p. 44). A propósito dos avanços e recuos da ideia federal, Jacinto Nunes diz que "*O método Monnet fracassou sempre que se quis aceder à europa política, em contraste com o seus incontestáveis êxitos no domínio económico.* (*op.* cit. p. 139).

[27] Refere Fausto de Quadros que na criação da CECA se tomou "*...como ponto de referência o federalismo Norte-Americano...*" e na criação da CEE e da EURATOM "*...o modelo levado em conta foi o federalismo alemão...*". ("*O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado*", *op. cit.* p. 234). Por seu lado J. Louis Clergerie afirma que apesar de o Tratado não referir, "*...le fédéralisme est bien à la base des relations entre la CECA et les États membres...*", e ainda, por referência aos TCEE e TEURATOM que "*Ces deux traités (...) s'inscrivent également dans la continuité fédéraliste du Traité CECA.*". *(op. cit.* p. 45 e 47). Por sua vez Maurice Duverger considera que a CEEA (*EURATOM*) e a CEE, embora construídas sobre o mesmo modelo estrutural da CECA cujo funcionamento se pretendia alargar a outros sectores da economia, tiveram profunda transformação, salientando que *"..o recuo do federalismo é surpreendente."*. O autor justifica essa mudança nas alterações institucionais produzidas, em que, *"..a uma CECA dominada pela Alta Autoridade, (...) uma instituição do tipo federal, sucede uma CEE dominada pelo Conselho de Ministros, ou seja, por governos que frequentemente decidem por unanimidade"*, reforçando o autor a

Neste sentido, talvez até se possa, certamente, considerar com **MAURICE DUVERGER,** que o Tratado **CECA,** com a sua estrutura composta por uma Alta Autoridade, um Conselho de Ministros nacionais, uma Assembleia parlamentar e um Tribunal de Justiça, além do propósito imediato e próprio de controlar a produção de carvão alemã e francesa, tinha também idealizado pelo seu autor **JEAN MONNET** um outro fim que não apenas o de um determinado mercado comum, visando constituir um primeiro passo a caminho de uma Europa do tipo federal, (*neofederal)* pois as instituições criadas, com verdadeiras características de federalismo e supranacionalidade, "*...não levantavam objecções tão firmes, se aplicados a um domínio técnico e restrito, apesar da sua importância...*"[28], não deixando de se salientar, como o faz **PASCAL FONTAINE**, que se tratava de um "*...domínio limitado mas decisivo...*" dado o contexto de pós guerra que se vivia na época, realçando este autor ainda a subtileza da criação daquelas instituições e o projecto que por trás disso se escondia, ao afirmar que "*A «supranacionalidade» é o ponto de partida de uma construção mais vasta, que erige (...) as primeiras bases de uma federação europeia indispensável à preservação da paz*"[29].

---

subalternização, a que chama despromoção, da instituição supranacional ao afirmar que a Comissão foi colocada "*...oficialmente na terceira posição , e não na primeira, como estava a Alta Autoridade...*". (op. *cit.* p. 32). De igual modo, Pascal Fontaine refere "*..o recuo da ambição federal..*". *(A construção europeia de 1945 aos nossos dias*, Gradiva, Lisboa, 1998, p. 17). Também Jacinto Nunes escreve que "*Em relação à CECA é nítido o recuo da tónica federalista...*". (*op. cit.* p. 48). A partir de 1967 foram reunidos os órgãos das três Comunidades (CECA, CEE, EURATOM).

[28]Até porque, considera Duverger, "...o *carvão e o aço não despertavam grandes paixões populares...",* o que levou a que a CECA funcionasse normalmente, apesar da crise aberta entre os seus membros a propósito do projecto de criação de uma Comunidade Europeia de Defesa, (CED). (*op. cit.* p. 24/25/31). Mais adiante, o autor refere de novo a questão falando de *"...uma espécie de federalismo por serviço, prolongando a descentralização por serviço, bastante difundida nas democracias modernas...". Ibid.* p. 60. Igualmente Jacinto Nunes nos diz que o TCECA se inseria "*...numa orientação federalista na medida em que a CECA era o primeiro passo de um processo com essa conotação...*" tratando-se, no entender do autor, de uma "*...aproximação funcional por sectores...*". (*op. cit.* p. 40).

[29] Pascal Fontaine aborda a questão, sob a epígrafe *«A invenção do sistema comunitário»*, e afirma que "*O método do plano Schuman é revolucionário no âmbito das relações internacionais: instaura uma autoridade independente dos governos, cujas decisões obrigarão os Estados". (op. cit.* p. 14*).*
Posteriormente à CECA ocorre com, a tentativa de criação da CED-Comunidade Europeia de Defesa, uma outra diligência no sentido de criar uma autoridade do tipo federal, desta vez numa área que já não passava despercebida, isto é, que já não era susceptível de

Poderá acontecer que as palavras de **MONNET**, ainda que para alguns muito excessivas, fossem justificadas na época não só pelo facto de se tratar de uma organização internacional de tipo inteiramente novo, diferente, portanto, quer das organizações internacionais existentes, quer do Estado federal clássico, mas também por se alicerçar numa fusão de soberanias e pela necessidade de imprimir um carácter definitivo ao processo que se acabava de iniciar.

Em todo o caso, e como temos vindo a recordar, nos dois pólos opostos estarão, de um lado, aqueles para os quais a Europa comunitária seria a breve prazo como que um grande Estado federal e do outro aqueles que, considerando a construção comunitária essencialmente como um assunto intergovernamental, continuam amarrados à ideia ilusória do Estado-nação de há dois séculos, esquecendo que todo um mundo de interdependência e comunicação global tem já consequências políticas e económicas que limitam a capacidade de actuação autónoma do Estado-nação impondo que esta visão tenha de ser abandonada passando a integração a ser assunto de cidadania, sob pena de serem os cidadãos europeus a abandonar a integração[30].

---

despertar poucas paixões, a qual consistia na transposição para o domínio militar de um esquema funcional idêntico ao do Tratado CECA, agrupando as forças armadas dos seis para, ao mesmo tempo, garantir a defesa da Europa no contexto de nova guerra que eclodira, desta vez na Coreia, e neutralizar o «*perigo alemão*», observando-se também aqui a influência do cenário internacional na marcha da construção europeia, projecto que teve, como sempre, a oposição britânica e veio posteriormente a ser rejeitado pela França, resultando dessa rejeição uma profunda crise no processo de construção europeia recém-iniciado.

Parece que era muito cedo para se falar em tal Comunidade que, ainda nos dias de hoje, suscita muitas dúvidas e reservas. Considerando fora de tempo um tal projecto, afirma M. Jacinto Nunes, que *"Basta atentar nas reservas que está a suscitar a inclusão, quarenta anos depois, nas disposições de Maastricht, a simples referência à definição, a prazo, de uma política comum que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum."*. (*op. cit.* p. 42). No entanto, e como afirma Castro Ruano, "*...en el momento álgido de la guerra fría se juzgó necesaria una, todavía prematura, defensa común europea...*". (*La Emergente Participación Politica..., op. cit.* p. 24).

[30] Por vezes este agarrar da ideia nacionalista poderá ser uma resposta, ou um refúgio no conhecido face ao desconhecido, devido à inquietação provocada pelas grandes alterações do mundo contemporâneo (queda do muro de Berlim, desfazer da bloco comunista, etc. Sobre este tema ver as reflexões de Sarsfield Cabral, *"A querela da soberania na Europa*", **em** *Revista de Política Internacional,* **vol. 1, nº 11, Primavera-Verão 1995, p. 122. Considera o autor que não faz sentido hoje discutir assim a soberania como se o mundo tivesse parado há 50 anos, e exemplifica com o caso português, afirmando que *"...nem Salazar, que visceralmente detestava a integração europeia, conseguiu evitar a entrada de Portugal na EFTA em 1960…"*. Questiona ainda o autor sobre que sucesso poderia ter o Estado-nação isolado em áreas como defesa do ambiente, a luta contra o crime organizado ou o tráfico de**

É possível, sem embargo, verificar que certos Estados membros como a Grã-Bretanha e a Dinamarca exigiram sempre que fosse eliminada qualquer referência a um caminho com características federalistas da Comunidade[31], tendo sido eliminadas do texto final do TUE quaisquer referências à chamada *"vocação federalista da União"*[32].

Podendo, ademais, ressaltar como, no âmbito doutrinal e em posição contrária a um cenário federalizante para a construção comunitária, **MAURICE DUVERGER** classifica o Estado federal europeu de "*...um mito, um monstro...*", defendendo a ideia de que tal mito será alimentado inconscientemente por pequenos países desejosos de ver *"...estilhaçar em pequenos pedaços igualmente pequenos as grandes potências, cuja superioridade suportam mal..."*[33] questão que, parece, está colocada de forma um pouco extremista pois não cremos que o objectivo desses países seja o de ambicionar por uma comunidade em que todos sejam igualmente pequenos até porque, como também refere o autor, os interesses são comuns, em especial no que se refere ao desenvolvimento e à consolidação da paz na Europa[34].

---

droga. Finalizando, o autor mostra o seu optimismo quanto ao processo e confiança no cidadão europeu, declarando não lhe parecer provável que "*...os fundamentalismos antifederalistas logrem paralisar a União Europeia, impondo, por exemplo, a regra da unanimidade para a maior parte das decisões no Conselho.*" Pois, considera, o problema é que, na prática, "*...os adversários da partilha comunitária de soberania não têm alternativa capaz para oferecerem (...) Ora a opinião pública, embora possa ter uma reacção de adesão a nacionalismos demagógicos, a médio prazo dá-se conta do logro.". Ibid.,* p. 124.

[31] ***Vid.*** **Morawitz, R., *La colaboración entre el Estado y los Entes Autonómicos territoriales en la Comunidad Europea: El Bund y los Länder en la RFA*, Editorial Civitas S.A., 1985, p. 120.**

[32] **Substituinda-a no preâmbulo pela expressão: *"Resolvidos a continuar o processo de criação de uma União cada vez mais estreita entre os povos da Europeia, em que as decisões se tomem da forma mais próxima possível do cidadão, de acordo com o princípio da subsidiariedade.".***

[33] ***op. cit.*** **p. 44/45.**

[34] **Incluindo, e principalmente, casos como o da ex-Juguslávia relativamente à qual diz M. Duverger que "*...compete a toda a Europa ensinar os povos (....) a colaborarem entre si, em vez de se massacrarem". (op. cit.* p. 77). Refere-se na declaração de Laeken que a Europa vive em paz há mais de 50 anos o que, não deixando de ser verdade relativamente a países comunitários, não evitou que noutras zonas, como a ex-Juguslávia, se desenrolassem conflitos graves e com consequências devastadoras. Bom será que a paz comunitária se estenda a toda a Europa e que e União possa ter cada vez mais um papel importante na prevenção de tais conflitos. Veja-se, a propósito, a forma como o Conselho Europeu de Edimburgo, 11-12 de Dezembro de 1992, quando alerta para a rápida ratificação do Tratado de União Europeia, invoca a necessidade de que a Comunidade "*...continue a ser***

Por seu lado **JACINTO NUNES** refere-se também à possibilidade federal como um mito que se pretende criar em torno de instituições como "*...um Presidente, um Governo e um Parlamento...",* defendendo ainda que a Europa nunca se poderá unificar politicamente "*...à imagem e semelhança dos Estados Unidos da América"*[35].

No entanto, hoje, o percurso feito permite contrariar algumas das críticas e previsões mais pessimistas, tal como o demonstra a e evolução da União Económica e Monetária[36] e podendo perspectivar-se, entre outros avanços, a possibilidade de uma maior dinamização da política externa e de segurança comum, factores que não representarão necessariamente o fim das Nações[37].

***uma âncora de estabilidade num continente em rápida transformação...". " Conclusões da Presidência",* SN/456/92, p. 2 a.**

Por seu lado o Comité das Regiões aborda também o tema da paz referindo que a Europa está agora a voltar à normalidade, e que o alargamento poderá contribuir para uma paz duradoura, após a remoção de algumas das fronteiras artificiais impostas no passado. Comité das Regiões, Parecer sobre "*A Conferência Intergovernamental de 2000*", 17/02/200, Cdr 53/99 fin EN-GP/MS/fv.

A paz como conquista da integração europeia é referência obrigatória e repetida de todos os europeístas e das instituições. Em véspera da CIG96 a Comissão lembra "*...first of all, the obvious – but sometimes forgoten – fact that the most striking success of the european venture has been the peace and prosperity it has generated."* European Comission, "*Intergovernmental Conference 1996. Comission Opinion. Reinforcing political union and preparing for enlargemen",* Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1996, p. 23. No mesmo documento, a Comissão chama a atenção para a necessidade de se alargar aos restantes países europeus a maior conquista da integração europeia: a paz.

A ideia do papel da Europa como factor de estabilização mundial e da promoção da paz na Europa e no mundo surge no artigo I-3ºdo Tratado Constitucional e no artigo 3 do Tratado de União Europeia assinado em Lisboa a 13 de Dezembro de 2007.

[35] ***op. cit.* p. 105.**

[36] **Castro Ruano comenta a evolução ocorrida na integração, considerando que *"...el proceso europeo se desarrolla como una especie de praxis esquizofrénica, optando por una via funcionalista acompañada de una retórica federalista. Si bien, hoy nos encontramos en fase tan avanzada de integración sectorial que probablemente no pueda resistirse el dar un salto hacia el federalismo. El proceso de reforma en el que se encuentra la C.E. hoy - A.U.E., Mercado Unico, Unión Política y Monetaria, etc.- pretende dar respuesta a este reto. La Unión Europea hoy tiene elementos claramente federales, si bien, todavía sería descabellado asignar tal naturaleza a las instituciones de Bruselas*." *(La Emergente Participación Política..., op. cit.* p. 92). Sobre a moeda única e seus reflexos e a complexa relação com a soberania, ver Sarsfield Cabral que, além do mais, considera que "*...o problema político do exercício da soberania nacional aparece porventura menos evidente na união monetária (...) mas a essência do problema é a mesma.". (op. cit.* p. 120).**

[37] ***Vid.* Jacques Delors, "*Le principe de subsidiarité – Contribution au debat*", *op. cit.* pp. 164-165. Acerca da chamada «*Federação Europeia», vid.* Heraud, G., *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne. Contribution à la théorie juridique du fédéralisme, op. cit.* p. 69-86.**

Várias são, por outra parte, as expressões do Parlamento Europeu que se cruzam com a ideia de uma federação para a Europa, como por exemplo, no ponto 9 da resolução sobre o princípio da subsidiariedade de 1990[38] ao referir-se às características essenciais de *"...uma União Europeia do tipo federal..."*, e ainda no seu projecto de Constituição Europeia de 1994[39] volta a aludir ao federalismo ao afirmar no primeiro parágrafo do preâmbulo que a integração visa *"...uma união entre os povos europeus cada vez mais estreita e (...) se inscrevem na continuidade do processo de integração iniciado pelos primeiros Tratados comunitários e na perspectiva de um desenvolvimento de tipo federal"*.

Agora bem, não havendo dúvidas que a estrutura comunitária apresenta aspectos federativos, também dúvidas não existem que se mantém o respeito das características essenciais dos Estados subsistindo matérias em que se requerem as votações por unanimidade, havendo, portanto, ainda muitas características de organização intergovernamental.

Mais se pode considerar, da nossa perspectiva, que o sentimento de rejeição da ideia federal poderá ser ainda mais generalizado, indo muito mais longe que o expresso institucionalmente pelos Estados membros referidos e pela doutrina pois, apesar dos fortes argumentos a favor de um federalismo em construção na Europa comunitária, parece que a via federal não será, no entanto, a via mais aconselhável no imediato nem a que deseje a grande maioria dos cidadãos da União, grande parte dos quais ainda não estarão suficientemente informados sobre todo o processo europeu e suas opções, não sendo pacífica a resposta à questão no estado actual da construção europeia, existindo opiniões no sentido de que, como veremos adiante, a subsidiariedade poderá ser um processo, entre outros, destinado a facilitar o surgimento futuro de uma Europa federal[40].

---

[38] Parlamento Europeu, *"Resolução sobre o princípio da subsidiariedade"*, 12/7/1990, JO C 231 de 17/9/1990, p. 163 a 165.

[39] Parlamento Europeu, *"Resolução sobre a Constituição da União Europeia"*, de 10 de Fevereiro de 1994. JO C 061, de 28/2/1994.

[40] Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 6.

Um passo político desta natureza não pode ser assumido apenas pelos responsáveis políticos sem auscultarem a sensibilidade, por vezes adormecida, dos povos europeus e poderia, no futuro, ser mais um potencial gerador de conflitos que um dissolvente de barreiras económicas, culturais e políticas, pelo que a prudência[41] será nesta matéria, aconselhável pois, como afirma **MAURICE DUVERGER,** é mais fácil dotar um Estado de um novo modelo de instituições *"...porque se aplicam a um povo consciente da sua unidade e da sua solidariedade..."*, do que "*...imaginar um sistema político neofederal aplicável a uma entidade colectiva imprecisa que passou de seis para nove, depois para doze, depois para quinze, indo a caminho das vinte ou mesmo trinta...*"[42].

A grande maioria, senão mesmo a totalidade dos Estados membros e dos respectivos cidadãos continua e continuará por muito tempo a ter concepções de soberania que se afastam da redução da mesma que uma hipotética federação exigiria[43].

Em muitos Estados, como aconteceu em Portugal, tiveram de ocorrer alterações nas respectivas Constituições a fim de permitir a ratificação do Tratado de União Europeia o que, além de quaisquer outras interpretações, permite concluir que esses Estados, e seus povos, continuam a ver nos seus órgãos de

---

[41] Prudência que parece ter estado na mente do pai da subsidiariedade comunitária, Jacques Delors, ao afirmar, como atrás referido, o seu recurso ao federalismo como método para conciliar União Europeia e Pátrias.

[42] ***op. cit.*** **p. 7. O autor reforça a ideia dessa dificuldade realçando que tais nações se caracterizam** ***"...cada uma com a sua língua, a sua cultura e as suas tradições, e mantendo-se cada uma apaixonadamente presa à sua originalidade e à sua autonomia.".*** **Adianta Duverger, referindo-se aos defensores de um sistema federal, que** ***"...nunca se constituiu um Estado federal a partir de Estados que como tal fossem tidos e merecessem reconhecimento internacional". (op. cit.*** **p. 44).**

[43] Como afirma J. Barnés, "*…la Comunidad (…) no parece estar aún en condiciones de asumir las notas que son inherentes al federalismo. (****"El principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht y su impacto sobre las Regiones europeas"*, **en Molina del Pozo, C. F., (coord.)**, *España en la Europa Comunitaria: Balance de 10 anos,* **Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, p. 143. No mesmo sentido,** ***vid.*** **Arias Martinez, M. A.,** ***(op. cit.*** **p. 79).**

soberania, designadamente nos seus Parlamentos, a sua forma mais directa e democrática de representação[44].

O ensaio de novas fórmulas de associação e direcção comuns[45] terá de ser feito através de passos políticos prudentes a fim de evitar que, passos demasiado largos hoje venham a obrigar a recuos consideráveis amanhã, pois não se vê que a consciência colectiva e individual dos europeus possa, nos tempos mais próximos, aceitar uma inovação tão grande como a que representaria a fusão pura e simples das nacionalidades e dos seus traços políticos característicos, sendo difícil imaginar que alguma das nações comunitárias esteja disposta a renunciar à sua existência, à sua autonomia e ao seu *"...assento na ONU"*[46].

1.3-SUBSIDIARIEDADE E PARTILHA DE SOBERANIAS. INTEGRAÇÃO E RESPEITO DA IDENTIDADE NACIONAL.

De acordo com as reflexões anteriores, existe, certamente, forte discussão doutrinal e política sobre se o aprofundamento do processo de integração europeia

---

[44] Sentido que em que se exprime José Magalhães a propósito da alteração constitucional portuguesa destinada a permitir a ratificação do Tratado de Maastricht, ao afirmar que "*...dificilmente pode contestar-se que o Parlamento que aprovou a reforma o fez enquanto assembleia representativa de uma república soberana e não enquanto membro de uma federação.*" reforçando que "*...a Lei Constitucional nº 1/92 não autorizou a integração de Portugal numa federação...*". *(Dicionário da Revisão Constitucional,* Editorial Notícias, Lisboa, 1999, p. 192 e 83 respectivamente). Sobre a ratificação por Portugal do Tratado de Maastricht, ver *infra* parte III, capítulo I.

[45] *Cfr.* J. L. Clergerie que defende a ideia de que se trata de um projecto que assenta em dupla legitimidade: dos cidadãos e dos Estados membros e, atentando na redacção do projecto de 1994, o autor classifica-o como um projecto que "*...se réclame en effect du système fédéral coopératif décentralisé...*". (*op. cit.* p. 103). Por sua vez Curti Gialdino refere que o princípio do respeito da identidade nacional, artigo 6/3 do TUE, manifesta, por um lado, uma integração "*...in senso federale..*" e por outro se mostra sensível "*...a un decentramento territoriale su base regionale o locale...*". *(op. cit.* p. 43). Também sobre a novidade do sistema europeu, Jacinto Nunes realça a importância de a construção europeia não obedecer a "*...nenhum modelo existente..*" o que causará muita confusão e dúvidas. (p. 102 e seg's.). Neste sentido também Sarsfield Cabral afirma que "*Na sua profunda originalidade que não se reconduz a fórmulas clássicas, (como a federação ou confederação), a construção europeia oferece um modelo inovador para essa partilha de soberania (...) sem abdicar do Estado nacional.*". *(op. cit.* p. 123). No sentido de um avanço prudente, salienta Castro Ruano que "*...Europa se hace dia a dia, sin prisa pero sin pausa...*". *(La Emergente Participación Política..., op. cit.* p. 19).

[46] M. Duverger assinala essa dificuldade, realçando que "*...nunca, através da história, existiram Estados que tenham aceite desaparecer e fundir-se numa entidade que os absorvesse...*". *(op. cit.* p. 44).

atentará contra a soberania, cultura e identidade nacional e independência dos Estados Membros, colocando-se, também, a questão de saber se poderá começar-se a falar em soberania comunitária[47] *"...porque é ideia corrente a de que a adesão às Comunidades Europeias implicou a alienação da soberania nacional, impõe-se-nos examinar se é possível considerar as Comunidades Europeias como entidades soberanas..."*[48].

Uns, apontando essa consequência como inevitável, afirmam que se caminha para um federalismo aglutinador, enquanto outros, rejeitando em absoluto essa posição, quase pretendem afirmar o contrário, isto é, que nenhum desses conceitos históricos será minimamente afectado ou modificado[49].

Agora bem, em nosso entender, em face de posições tão extremas como estas, não sendo sensatas as afirmações de perda das identidades nacionais dos Estados membros da União Europeia, não é, tão pouco, razoável, afirmar categoricamente

---

[47] Estas preocupações agravam-se, sobretudo após a assinatura em 1992 do Tratado de União Europeia, pelo que o Conselho Europeu de Edimburgo, 11-12 de Dezembro de 1992 nas suas " *Conclusões da Presidência",* chama a atenção para a necessidade de que a Europa se desenvolva em conjunto "*...respeitando simultaneamente, tal como o faz o Tratado, a identidade e diversidade dos Estados membros...",* SN/456/92, p. 3 a. Neste mesmo Conselho é afirmado, anexo 1 à parte A, p. 1, das Conclusões da Presidência, que o princípio da subsidiariedade "*...contribui para o respeito das identidades nacionais dos Estados membros...";*

[48] Mota Campos., J. *Direito Comunitário*, I vol., *op. cit.* pp. 599-560. Prossegue o autor afirmando entender que "*...uma transferência de soberania estadual não é concebível senão a favor de um sujeito de direito internacional titular da soberania ou que, por força de tal transferência, se torna soberano.*" Mais à frente, abordando a acção do TJCE na construção de "*...um certo federalismo europeu...*", o autor refere que "*...certos tribunais nacionais não têm hesitado em ir ainda mais longe, proclamando a emergência de uma verdadeira soberania comunitária.". Ibid.* Em sentido de que não se poderá pretender para a Comunidade a existência dos traços comuns aos Estados clássicos, designadamente a existência de uma soberania comunitária, até pelo facto de a Comunidade Europeia não poder vir a ser uma nação por ser constituída por uma pluralidade de nações pré-existentes, afirma Jacinto Nunes que "*A Comunidade não pode, deste modo, funcionar sob o modelo parlamentar clássico nem utilizar, pela forma tradicional, os métodos de controlo democrático: o sufrágio universal e o parlamentarismo*". (*op. cit.* p. 132).

[49] Referindo-se a Portugal, no quadro da assinatura do Tratado de Maastricht, afirma Jacinto Nunes que "*...a modernização afecta também, obviamente, a identidade nacional, mas a sua rejeição ter-nos-ia mantido nas cavernas. ".* (*op. cit.* p. 14).

o contrário, não podendo também dizer-se que o assunto seja absolutamente supérfluo[50].

Será pela via da consagração do *princípio da subsidiariedade* que se poderá articular, como veremos de seguida, toda a forma como se relaciona a integração comunitária com as soberanias nacionais.

Convém recordar, antes de mais, a referência já várias vezes efectuada ao longo deste trabalho acerca da existência de uma relação forte entre *federalismo* e *subsidiariedade* a que acresce também a ligação da *subsidiariedade* com a *supranacionalidade*[51], sendo de considerar que para o aparecimento e consagração do princípio da subsidiariedade no sistema comunitário não terá sido alheia, como já se viu, a polémica sobre uma concepção federalizante que, em maior ou menor grau e com adeptos e opositores, tem circulado em torno da construção europeia desde os seus primeiros passos[52].

---

[50] Sarsfield Cabral, salientando a importância desse debate, afirma que "*debater a soberania nacional, as suas limitações no mundo de hoje e a forma de as superar através da integração europeia não é, assim, uma falsa questão, como às vezes proclamam os federalistas (e não só). Pelo contrário: Essa é a questão.*". (*op. cit.* p. 124).

[51] Como salienta Jacinto Nunes ao afirmar que *"O princípio da subsidiariedade está intimamente ligado ao da supranacionalidade, marcando os seus limites.*". (*op. cit.* p. 126). Acerca da evolução da supranacionalidade, *vid.* a mesma obra p. 104.
Referem O'Leary S. y Fernández Martín, J.M., que la *"…inclusión formal del principio de subsidiariedad en el TUE apunta a la admisión de que la estrutura de la Comunidad Europea responde (o debe responder) a un sistema de tipo cuasi-federal".* (*"Hacia la Europa de las Regiones? El principio de subsidiariedad, la integración europea y el futuro de las entidades subestatales",* **em** *Revista de Estudios Políticos*, **nº 90, Oct.-Dic. 1995, p. 304.)**

[52] Sarsfield Cabral afirma que, afinal, "*...não é propriamente o federalismo que, no fundo divide os Europeus...",* pois, na luta para que a nova ponderação de votos no Conselho se efectue tendo em conta o número de habitantes, "*...os maiores adversários do federalismo – os britânicos – não têm qualquer pejo em defender a referida proporcionalidade, que é, afinal, um princípio tipicamente federalista, acontecendo precisamente o inverso com, nomeadamente, os países do Benelux (tradicionais adeptos de uma Europa federal)". (op. cit.* p. 124). Por seu lado, Carro Martinez afirma que "*…la subsidiariedad debe ser la base de una Comunidad basada en un federalismo descentralizado.". (*"La Unión Europea y el Principio de Subsidiariedad"** em *Revista de Administración Pública,* **nº 126, 1991, p. 252). No sentido da ligação entre subsidiariedade e federalismo, *vid.* Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 5, 63, 67, 71, Castro Ruano, J. L., "*El principio de subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea: una lectura en clave regional"*, *op. cit.* p. 241, Fausto de Quadros, *O princípio da subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia, op. cit.* p. 19/20, e Boixareu Carrera, *"El principio de subsidiariedad", op. cit.* p. 774.**

Refere **FAUSTO DE QUADROS** que o "*...federalismo, como processo descentralizador, aparece ligado, neste século, à subsidiariedade e vice-versa...",* adiantando o mesmo autor que a subsidiariedade retira, em sua opinião, sentido à querela entre a Europa federal e a Europa das Pátrias, por permitir "*...conciliar e equilibrar a ideia de Pátria com a de União do tipo federal..."*[53].

A importância da subsidiariedade no quadro de uma organização federal, como decorre das abordagens anteriores, situa-se no plano das competências pois, existindo nos sistemas federais, simultaneamente, dois níveis de gestão dos interesses públicos, um central ou estadual e outro infra-estadual, (*Estados, repúblicas, províncias, regiões, comunidades autónomas…*) supondo dois níveis legislativos de decisão e de gestão, haverá que efectuar a repartição das competências respectivas e estabelecer os critérios do seu uso, podendo variar de Estado para Estado a forma como essa repartição se efectua[54].

Comparando a Constituição Federal Alemã com o Tratado de União Europeia, refere **CLERGERIE**, que enquanto a Alemanha se reclama de federalista sem referir na sua Constituição a palavra subsidiariedade, embora implicitamente lá esteja a ideia, o Tratado de Maastricht *"...parle de subsidiarité sans jamais*

---

[53] **Quadros, F.,** "*O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado"**, op. cit.* **p. 235, 238. Comenta o autor que pode haver federalismo sem subsidiariedade, porque "*...não é preciso, para haver um Estado federal descentralizado, que o sistema de repartição de atribuições seja nele o da subsidiariedade. Por outro lado, pode haver e há subsidiariedade fora do federalismo.".* Por sua vez, Castro Ruano considera que o tratado de Maastricht foi "*...el punto de salida de un proceso, aún indefinido, que puede culminar en una especie de Estados Unidos de Europa...".* (*La Emergente Participación Política...*, *op. cit.* p. 19).**

[54] **Mota Campos, J., *Direito Comunitário*, I Vol., *op. cit.* p. 628. O autor refere essencialmente duas formas de operar essa repartição: "*Nuns casos a constituição federal define com o possível rigor as competências da federação, entendendo-se que todas as demais cabem aos Estados federados, como sucedeu com os Estados Unidos da América (...) que permitiu a Estados independentes (...) reservar as competências que entenderam dever manter e atribuir aos órgãos centrais da Federação apenas aquelas que, no interesse comum, consideraram imperioso atribui-lhe (...) Tudo o mais continuou a ser da competência própria dos órgãos dos estados federados, na conformidade da respectiva constituição estadual. "* Deste tipo de repartição o autor refere como transferidas para a federação as matérias da defesa, relações internacionais e moeda e comércio externo e direitos aduaneiros, sistema de pesos e medidas, sistema de comunicações postais e de transportes e competência para aprovar leis gerais da união e dirimir conflitos entre Estados e entre estes e a federação. "*Noutros casos (...) o acto constitutivo da federação estabelece como possível rigor as competências atribuídas aos Estados federados, ficando todas as demais reservadas para os órgãos centrais do Estado Federal. Tal é, por exemplo, o caso do Brasil.***

prononcer le mot de fédéralisme..."[55], defendendo a ideia de que o conceito de subsidiariedade é inseparável de federalismo e que a construção europeia, iniciada por impulso franco-alemão, visa *"...la instauration d'une Fédération des États européens..."*[56].

A ideia federal na sua ligação com a subsidiariedade fora também já defendida por **JACQUES DELORS** que, defendendo a compatibilidade entre a União e a fidelidade às Pátrias, *"...estabeleceu uma conexão íntima entre a subsidiariedade e o federalismo, que ele desejava para a União Europeia..."*[57].

O artigo 6.3 do Tratado de União Europeia afirma o respeito da União pelas identidades nacionais dos Estados membros, e encontra consagração no artigo 151 TCE que refere a contribuição comunitária para o desenvolvimento das culturas dos Estados membros com respeito pelas suas diversidades nacionais e regionais o que, de forma inequívoca, constitui uma forma de consubstanciar a subsidiariedade e dos interesses específicos de cada região que, por razões de natureza cultural, socio-económica e de desenvolvimento, serão, naturalmente, diferentes de Estado para Estado, de região para região e de município para

---

[55] ***op. cit.*** **p. 38.**

[56] **Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 38. No mesmo sentido, *vid.* Morawitz, R., *op. cit.* p. 118. Entretanto, independentemente das ligações estabelecidas entre subsidiariedade e federalismo, o princípio da subsidiariedade foi sendo reforçado ao longo do processo de integração, o que indiciará que a ideia federal se mantém, embora de forma mais lenta e prudente, o que leva J. Charpentier a afirmar que, *"Supprimer le mot en conservant le principe, telle est la solution qu'a permise l'introduction de la subsidiarité..."*. (*"Quelle Subsidiarité?"*, em *Pouvoirs, Révue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, nº 69, 1994, p. 53).**

[57] **Quadros, F., *O princípio da subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia, op. cit.* p. 30. Acrescenta o autor que esse seria, para Delors, o caminho para conciliar a União Europeia com a fidelidade à Pátria de cada um. *Vid.* também o mesmo autor e obra, pp. 76.**
A referida ideia de Jacques Delors é defendida no seu discurso de 17/10/1989 no acto solene de abertura do 40º ano académico do Colégio de Bruges em que Delors afirma : « *…por mi parte, he tenido a menudo la oportunidad de recurrir al federalismo como método, incluyendo en el él principio de subsidiariedad. Veo en el la inspiración para conciliar lo que a muchos parece inconciliable : la emergência de la Europa unida y la fidelidad a nuestra nación, a nuestra patria.» (*Bol. CE 10/89, p. 112-120, em especial as páginas 112 e 113.)
Também Jacinto Nunes, refere que Jean Monnet e Schuman eram partidários do federalismo e, *"...em certa medida, federalista é Jacques Delors* ". Mas quanto a Delors, o autor caracteriza-o como moderado "*...como se verifica pelo reforço do princípio da subsidiariedade que está a preconizar...*". (*op. cit.* p. 103).

município[58] devendo, por consequência, ser moderadas ou refreadas quaisquer tentativas de fazer aplicar modelos únicos de desenvolvimento da integração, podendo a subsidiariedade, se respeitada[59], ter um papel muito importante na valoração regional contribuindo-se, assim, para uma integração segura e serena[60], recomendando o Comité das Regiões ao Conselho Europeu a promoção de uma Europa plural assente na diversidade e no princípio da subsidiariedade, *"...em que possam singrar as idiossincrasias e as identidades dos seus povos, que são afinal a sua maior riqueza..."*[61], implicando, como parece impor-se, o respeito pelas respectivas identidades regionais[62].

Se a união económica e política, apesar de difícil, se vem conseguindo construir com trabalho persistente das direcções políticas, a sua consolidação terá de passar sempre por uma atitude intelectual de aceitação em que a componente cultural desempenha um papel de primeira importância apesar de, na generalidade

---

[58] Veja-se, com propriedade, neste sentido, a forma como Mangas Martin, A., e Liñan Nogueras, D. J., defendem que "*...ellos* *(los municípios)*, *son el escalón más amplio y más inmediato en el que cobra realidad el principio de subsidiariedad.*", subsidiariedade que, com vista a um desenvolvimento harmonioso da Comunidade conforme às aspirações dos cidadãos, deverá estar presente na aplicação da legislação, conforme se reconheceu no Conselho Europeu de Lisboa em Junho de 1992. *(Instituciones y Derecho de La Unión Europea*, Mc Graw-Hill, Madrid, 1996, p. 248). Por sua vez Curti Gialdino salienta também o papel da subsidiariedade na aplicação da legislação. *(op. cit.* p. 66). Por seu lado, o Comité das Regiões afirma que a essência da Europa reside "*...na diversidade que lhe é própria e que encontra a sua expressão nos seus municípios, nas suas regiões, nas suas nações e Estados.",* Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. *"Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões."*, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73.

[59] Piero Orsello refere a subsidiariedade como um medicamento *"...une espècie de calmant..."* dado a um corpo político em plena crise de crescimento. *(La subsidiarité dans le Traité de Maastricht: Question politique ou solution juridique?,* L'Union Européene à l'aube d'un nouveau siécle, Euroius, Ed. Jurídica, S.A., Madrid, 1997, p. 289).

[60] Luc Sauron afirma que *"...il, (Le principe de subsidiarité), contribue au respect de l'identité nationale en faisant prendre les décisions au plus près possible du citoyen…'",* acrescentando que *"La règle est la compétence nationale, l'exception la compétence communautaire.". ("La Mise en oeuvre retardée du Principe de Subsidiarité*", **em** *Révue du Marchée Commun et de L'Union Européenne,* **nº 423, Nov-Dez 1998, p. 649).**

[61] Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. *"Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões."*, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73.

[62] Afirma Castro Ruano que *"...lo que siempre irá unido a la existencia de una Región, es alguna forma de identidad regional por débil o intensa que ésta pueda ser. La identidad regional - imagen de sí que tiene el propio grupo - es el elemento co-hesionador y unificador...".* (*La Emergente Participación Política…, op. cit.* p. 29-30).

dos grandes movimentos políticos a preocupação com o cultural apenas começa a ser referida depois de estarem (aparentemente) consolidadas as vertentes política e económica[63].

Estando as soberanias, pelo menos na sua concepção clássica, cada vez mais limitadas ou partilhadas a nível planetário devido, em especial, ao aparecimento recente de fenómenos como a sociedade da informação, a globalização, e existência de interesses comuns em áreas como a economia, defesa, etc., talvez o melhor caminho seja, como na Europa, uma integração regional com subsidiariedade a qual, pelas características que se vêm estudando, desempenhará um importante papel de garante e defesa das identidades e soberanias nacionais[64], sentido que, aliás, é bem explicitado por **JACQUES DELORS** ao afirmar que a subsidiariedade constitui, no plano institucional, aquilo que se poderá considerar como a "*...clé de voûte..*", ou chave da abóbada "*...de l'exercice partagé des souverainités dans les domaines – et seulement dans les domaines – où un tel partage a été décidé...*"[65] e por **FAUSTO DE QUADROS** quando avisa que a subsidiariedade não pode ser usada com o intuito de dissolver e destruir no conjunto da União a identidade nacional (inclusive cultural e política) dos Estados membros e dos seus povos, adiantando ainda que, pela aplicação da

---

[63] O Comité das Regiões considera que a aplicação do princípio da subsidiariedade na União Europeia é um pressuposto decisivo para preservar e incentivar a aceitação do processo de integração europeia. Comité das Regiões, "*Parecer sobre a revisão...", cit.* JO C 100 de 02/04/1996, p. 3, anexo. No seu "*Parecer sobre o Relatório da Comissão ao Conselho Europeu Legislar melhor 1998. Uma responsabilidade a partilhar.",* CDR/50/99 FIN, de 15/9/1999, JO C 374 de 23/12/1999 99.11-15, o CR considera ainda que "*O apoio dos cidadãos à construção europeia depende da transparência dos poderes e da possibilidade de identificar as responsabilidades."* Neste sentido, diz o CR, o cidadão deve ser claramente informado sobre "*quem faz o quê"*.

[64] O Comité das Regiões salienta que a construção europeia terá de se basear na diversidade de culturas e tradições o que só poderá ser conseguido "*...através de uma clara definição do princípio da subsidiariedade com a participação do poder local."*, o que ajudará também a União a enfrentar as dificuldades da concorrência global. - Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões."* Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73. Este mesmo Comité salienta que a afirmação e a aplicação do princípio da subsidiariedade no processo de integração europeia impedem o centralismo, salvaguardam a identidade das dimensões regional e municipal e fazem com que as decisões sejam tomadas a um nível próximo dos cidadãos. Comité das Regiões, "*Parecer sobre a revisão...", cit.* JO C 100 de 02/04/1996, p. 03. Anexo .

[65] Jacques Delors, "*Le principe de subsidiarité – Contribution au debat***", *op. cit.* p. 176.**

subsidiariedade, a responsabilidade pela defesa desses valores pertence, em primeiro lugar, aos Estados[66].

A consagração do princípio da subsidiariedade acarreta consequências quanto à relação entre as ordens jurídicas nacionais e o Direito Comunitário, designadamente quanto ao modo de operar ao longo do processo de integração e à opção a tomar entre uniformização e harmonização.

No processo de construção europeia, a iniciativa e condução do processo político pertencem aos Estados pelo que estes têm a oportunidade de, ao escolher os interesses ou políticas comuns, adoptar meios adequados que defendam as respectivas identidades nacionais, o que se afirmou nos Conselhos Europeus de Birmingham e Edimburgo e, aliás, as instituições comunitárias têm afirmado querer respeitar, como podemos observar, entre outras, nas palavras da própria Comissão quando afirma que a transferência de poderes para a Comunidade, naqueles casos em que tal se mostre necessário, "*...deve, de qualquer forma, ser efectuada no respeito pela identidade nacional e pelas competências das regiões.*"[67].

A garantia desse respeito sai reforçada com o princípio da subsidiariedade[68] que, na sua aplicação, obrigará a que a tomada de decisões seja efectuada a um

---

[66] **Quadros, F., "***O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado***", *op. cit.* p. 238. Refere ainda que o Tribunal de Justiça, na jurisprudência sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade, terá importante papel no equilíbrio entre o avanço do processo de integração e a defesa da identidade nacional. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, JO C 364, de 18.12.200, salienta no seu preâmbulo que "*A União contribui para a preservação e o desenvolvimento destes valores comuns, no respeito pela diversidade das culturas e das tradições dos povos da Europa, bem como da identidade nacional dos Estados membros...*".**

[67] **"*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu*", SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* p. 1, (anexo).**

[68] **Afirma Mota Campos que "*Este princípio contribui para o respeito das identidades nacionais dos Estados-membros...*". (*Direito Comunitário*, I Vol., *op. cit.* p. 631). No mesmo sentido se pronuncia o Comité das Regiões ao referir que a diversidade é uma característica da identidade europeia no seu parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*", JO C 198, de 14/7/1999, p. 73, pois afirma que "*...a subsidiariedade, desde que aplicada correctamente, pode ajudar a preservá-la.*"**

nível adequado que se situe o mais próximo possível do cidadão[69] que, assim, manterá e reforçará as especificidades locais consubstanciadas na sua identidade linguística, cultural, sócio-política e económica[70], devendo ser prioritária a competência nacional e a comunitária, excepcional.

Várias posições comunitárias ilustram os propósitos de respeito pelas identidades nacionais como a que, em matéria de formação e educação, se encontra vertida nas conclusões do Conselho de 6 de Outubro de 1993[71] versando princípios que apontam para o respeito pela diversidade linguística e cultural dos Estados, a natureza subsidiária das actividades comunitárias e o respeito dos poderes fundamentais dos Estados membros em questões de política geral de educação, como referem **PUEYO LOSA E LIROLA DELGADO** que apontam precisamente o sector da educação como "*...uno de los elementos más estrechamente vinculados a la configuración de una identidad nacional...*"[72], razão pela qual os Estados a consideram tradicionalmente no âmbito das suas

---

[69] **Designadamente a nível da Região que responde a "*...la voluntad de liberar las energías e iniciativas individuales y colectivas con vistas a una mayor responsabilización de los ciudadanos»*", conforme afirma Oreja, M.. "*Europa, para qué? Respuestas europeas a problemas actuales*", Madrid, Plaza y Janes, 1987. p. 204. O Comité Económico e Social considera que o nível adequado é determinado, não apenas por critérios territoriais (nível europeu, nacional, regional e local), mas também por critérios funcionais segundo competências específicas (autoridades públicas, comunidade económica, parceiros sociais e outras organizações da sociedade civil). Ao determinar-se quem deve intervir no processo de decisão, haverá que ter em conta a "*subsidiariedade funcional (horizontal)*" a par da "*subsidiariedade territorial (vertical)*" sendo cada uma delas um garante de uma maior receptividade às preocupações dos cidadãos e de maior eficácia. Os dois níveis de subsidiariedade, defende o CESE, devem funcionar em articulação, complementando-se mutuamente. Parecer do Comité Económico e Social sobre "*Governança Europeia – Um Livro Branco COM (2001) 428 final*" JO C 125 - 27.5.2002.**

[70] **Afirma Jacinto Nunes que "*Não obstante a riqueza do património cultural comum, a construção da Europa tem de respeitar a diversidade cultural das Nações*.". (*op. cit.* p. 112). O autor profere esta reflexão abordando a questão da coexistência entre unidade política e diversidade cultural, que considera resultar duma aproximação menos apropriada ao problema da unificação política: "*...a tendência à constituição do Estado-Nação Europa...*".**

[71] ***"Conclusões do Conselho e dos Ministros da Educação reunidos no seio do Conselho de 6 de Outubro de 1989 sobre a cooperação e política comunitária em matéria de educação na perspectiva de 1993".* JO C 277 de 31/10/1989, p.5-6 de 1989.**

[72] **Pueyo Losa, J. y Lirola Delgado I,** "*Una Valoración Jurídica sobre la Política de Educación y el Princípio de Subsidiariedad en la Unión Europea*", **em** *Scientia Ivridica,* **Tomo XLV, nº 262/264, Braga, Julho/Dezembro 1996, p. 266. Estes autores estimam que por esta razão os Estados consideraram a educação como um sector de competência interna "*...mostrando grande reticencia a cooperar sobre esta materia en el plano internacional...*".**

competências internas e resistem a submetê-la a legislação internacional, muito embora o progressivo avanço da globalização e do cada vez maior reconhecimento da existência de um direito à educação exigem uma cooperação que ultrapasse o simples campo nacional e regional.

Esse propósito de respeito está também presente no Tratado como, a título de exemplo, na expressão, *"...se necessário..."* no artigo 149, (ex-126) do Tratado CE, dedicado à educação[73] que mostra um empenho dos Estados em assegurar um papel activo em questões melindrosas que, se comunitarizadas, poderiam levantar junto da opinião pública dúvidas acerca da preservação da identidade nacional e oferecer aos adversários da integração bandeiras para serem agitadas.

As garantias de moderação em áreas sensíveis, implicando um compromisso da Comunidade de que a sua intervenção nestes sectores será menos intensa ou mais limitada não podem, por outro lado, constituir freio ao progresso dos sectores a que se destinam sob pena de se paralisarem aspectos, como o ensino e a política regional em que a acção comunitária pode, de facto, chegar a casa de cada um dos cidadãos europeus melhorando o seu nível de vida[74] de forma que lhe seja visível, o que permitirá levar mais facilmente a uma avaliação favorável dos cidadãos acerca do processo de integração europeia[75].

---

[73] **Pueyo Losa, J. e Lirola Delgado I. afirmam, no contexto da educação, que *"...se encuentra aqui una manifestación más de las garantias exigidas por los Estados miembros para la atribuición de nuevas competencias a la Comunidad..."*, concluindo que o artigo 126 *"...no contiene ningúm elemento que pueda asociarse a una idea de 'identidad europea'..."*. *Ibid,* pp. 276/283.**

[74] **Boixareu Carrera, A,** *"El principio de subsidiariedad"*, ***op. cit.*** **pp. 791/792. Com plena propriedade, e chamando a atenção para a necessidade de cativar o cidadão, refere o Comité das Regiões que só será possível aproximar a Europa dos cidadãos se a UE se dedicar ao tratamento de questões gerais importantes para os cidadãos, como a promoção do emprego, a protecção transfronteiriça do ambiente e o combate à criminalidade internacional e, no seu funcionamento, conseguir aplicar o princípio da transparência no processo de decisão. Comité das Regiões, Parecer sobre "*A Conferência Intergovernamental de 2000*", 17/02/200, Cdr 53/99 fin EN-GP/MS/fv.**

[75] **Luis Madureira Pires salienta que a política regional europeia, enquanto expressão da solidariedade europeia, constitui um dos elementos com mais visibilidade junto dos cidadãos e aquele que "*...mais tem contribuído para a avaliação maioritariamente favorável que estes vêm fazendo da adesão à Comunidade.". (A Política Regional Europeia e Portugal,* Fundação Calouste Gulbenkien, Lisboa, 1998, p. 1).**

Aliás, crê-se que é através de intervenções em áreas não estritamente económicas, como o ensino, que a Comunidade mais tem cativado as populações, especialmente os jovens, para a ideia e as vantagens da cidadania europeia, de que são exemplos programas educativos como o Erasmus e similares[76].

Mas, reafirmamos, a intervenção comunitária deve atender sempre à necessidade de preservar as diversas identidades nacionais e regionais[77] respeitando a história e cultura milenar dos Estados membros[78] pelo que, somos de opinião que se deve cooperar, complementar, integrar ou apoiar antes de recorrer à coordenação ou harmonização, e só em último caso, e se absolutamente indispensável, se deve promover a unificação.

Neste sentido, o Conselho Europeu de Edimburgo de 11 e 12 de Dezembro de 1992 indicou que devem ser privilegiados os meios suficientes, o que quer dizer que se deve preferir o mútuo reconhecimento à harmonização, as directivas regulamentares aos regulamentos as recomendações às directivas, privilegiando, quando possível, *"...i codici volontari di comportamento..."* [79], devendo a Comunidade deixar margem aos Estados de forma a que a harmonização legislativa apenas opere só quando se mostre necessário, pelo que se partilha a

---

[76] No domínio educativo, formação e juventude, a Comissão lançou iniciativas como os programas «*Juventude para a Europa III*», «*Leonardo da Vinci*» e «*Socrates*», baseados nos artigos 126 e 127 TCE, as quais, respeitando o princípio da subsidiariedade, excluem qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados membros. "*Relatório ao Conselho Europeu sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade, 1994*", COM(94) 533 final, de 25.11.1994, p. 11. Outras propostas da Comissão de 1994 em que é referida a observação da subsidiariedade tiveram lugar nas áreas de redes transeuropeias, segurança e controlo marítimo, telecomunicações, legislação laboral, pesca, saúde pública.

[77] Factor que terá de ser visto como condição de sobrevivência do próprio projecto de integração, não apenas face aos povos que dele fazem parte, mas também face ao mundo exterior, pois, como afirma o Comité das Regiões no seu Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*" Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73, *"...na competição global das culturas, a Europa só poderá existir se as especificidades regionais e a identidade cultural foram preservadas".*

[78] Respeito afirmado pelo Tratado de Maastricht no artigo 6.3, no artigo I-5 da Constituição europeia e nº 3 do artigo 3 do Tratado de Lisboa de 13/12/2007 (TUE).

[79] Curti Gialdino, *C., op cit.* p. 65.

opinião de **FAUSTO DE QUADROS,** de que *"...a União Europeia será mais sólida e estável na fórmula da Euro-diversidade do que na fórmula da Euro-uniformidade..."*[80], porque uma Europa dos Povos tem de permitir tanta diversidade quanto possível e dispor apenas da unificação necessária.

Do ponto de vista de partilha e exercício de poderes, temos de observar que as Comunidades Europeias são uma experiência nova, "*...uma resposta muito original..."* [81] na qual as questões relativas à soberania se colocam, desde logo, pela existência de características tais como a supranacionalidade[82], a transferência pelos Estados de competências em favor de uma organização internacional em que todos participam e que a todos representa.

---

[80] **Quadros, F., *O princípio da subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia, op. cit.* p. 77.**

[81] **Sarsfield Cabral considera a integração europeia como "*...única no mundo, afinal – aos novos condicionalismos económicos, tecnológicos e políticos da Europa da segunda metade do século XX". (op. cit.* p. 122). No sentido da originalidade do processo de integração se pronuncia Mota Campos, considerando-o diferente da "*…intervenção esporádica das organizações internacionais clássicas em domínios restritos, rigorosamente definidos, da actividade e da competência dos próprios Estados.".* (*Direito Comunitário*, I vol., *op. cit.* p. 563). *Vid.* também Rudolf Morawitz que afirma que "*...están condenados al fracaso todos los intentos de utilizar la contraposición entre Confederación y Federación para explicar las diferencias de la integración comunitaria según los ámbitos de su actuación.". (op. cit.* p. 120). A Comissão Europeia salienta também esta singularidade, afirmando que *"Le traité sur l'Union européene est novateur: il pose les fondements d'une véritable union comportant les éléments essentiels d'une construction politique originale.".* Comission Européenne, «*Conférence Intergouvernementale 1996. Rapport de la Comission pour le groupe de réflexion »,* Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxemborg, 1995, p. 70.**

[82] **Acerca da questão da supranacionalidade, Mota Campos salienta que os critérios que melhor podem exprimir a supranacionalidade uma organização internacional são essencialmente dois: "*...a autonomia dos seus órgãos em relação aos Estados-membros e o imediatismo dos poderes exercidos traduzido em que a norma emanada desses órgãos autónomos é directamente aplicável e plenamente eficaz na ordem jurídica interna dos Estados, independentemente de todo o acto de recepção ou de transformação (nacionalização)".* (*A Ordem Constitucional Portuguesa e o Direito Comunitário, op. cit.* p. 101). *Vid.* ainda p. 97/102.**

A fronteira entre o poder comunitário e as soberanias nacionais era, de início, relativamente estável, embora não rígida, devido ao caracter progressivo do alargamento das atribuições comunitárias[83].

Após o TUE, com a inclusão do princípio da subsidiariedade, essa fronteira *"...é muito mais flexível e instável, porque está em constante movimento..."* [84] provocando uma alteração nos parâmetros de separação entre poder político comunitário e os poderes Estaduais ou, visto de outro modo, alterando os elementos da soberania nacional dos Estados pois a fronteira entre ambos os poderes é muito mais flexível e instável e está em constante movimento porque, o que dependia apenas da decisão colectiva dos Estados de alargar as atribuições comunitarizadas, isto é, as políticas comuns, passou, com a inclusão do princípio da subsidiariedade, a depender também da organização e dinâmica interna de cada Estado para criar meios que lhe permitam realizar com suficiência os objectivos consagrados no Tratado[85].

Do exposto, concluímos que o princípio da subsidiariedade constitui um desafio aos Estados no sentido em que, se não criarem meios para atingir os objectivos comunitários, justificarão a intervenção das instituições da União, permitindo, assim, a limitação das suas soberanias[86], factor que tem sempre

---

[83] É de crer que a não existência de uma lista de competências exclusivas e concorrentes possa, em certos momentos, facilitar o caminho para um menor respeito das competências nacionais. Acerca do tema, ver *infra.* Parte I, capítulo II, secção II, nº 2.

[84] Quadros, F., *O princípio da subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia, op. cit.* p. 74.

[85] Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 127. O autor, reflectindo acerca do princípio da subsidiariedade e seu relacionamento com a ideia clássica de soberania, pergunta: "*...son utilizacion ne reflète-t-elle pas (...) la fin du mythe de l'indivisibilité de la souveraineté consécutive à l'appartenance à l'Union européenne?...*".

[86] Fausto de Quadros afirma, "*...a soberania será mais vasta e o poder político comunitário mais estreito (...) quanto maior ou menor for a suficiência dos Estados para alcançarem os fins impostos pelo Tratado...*", sendo a subsidiariedade, neste sentido, sem dúvida, um enorme incentivo aos Estados. (*O princípio da subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia, op. cit.* p. 74). Ver também J. L. Clergerie que afirma que a acção das Instituições da Comunidade deve "*...porter le moins possible atteinte à la souveraineté des États membres...*". *(op. cit.* p. 70). Também António Covas afirma que a subsidiariedade não tem um conteúdo programático definitivo, considerando que os limites das políticas a que ela se aplique "*...são variáveis com o processo de aprofundamento*

levantado dúvidas em Estados membros que vêm com reservas a articulação entre a legitimidade nacional e a legitimidade comunitária.

Ao ratificarem os Tratados[87] e, por consequência, transferirem poderes para instituições comunitárias, os Estados Membros, mais do que abdicar dos poderes que transferem, aceitam voluntariamente e com reciprocidade, tendo em vista o objectivo comum que é o avanço da integração europeia[88], partilhar com os outros Estados a gestão dos seus poderes, como afirmou **JACQUES DELORS** defendendo um exercício em comum da soberania com respeito pelas diversidades e, em consequência, pelos princípios do pluralismo e da subsidiariedade [89] com intermediação da organização internacional onde todos

---

da integração europeia.". **((**"*O princípio de subsidiariedade na Comunidade Europeia*"**, em** *Revista Economia e Sociologia,* **nº 52, Évora, 1991, p. 39).**

[87] Sobre os processos de ratificação dos tratados nos diversos Estados membros, em especial do Tratado de União Europeia, *vid.* Curti Gialdino, C.*, op. cit.* p. 317-380.

[88] Sarsfield Cabral considera a partilha de soberania necessária para que a Europa avance, referindo, a propósito, que "*Há quem se oponha a essa transferência – mas evite referir o corolário lógico de tal opção: o fim do processo de integração europeia, pois obviamente não será possível uma União Europeia funcionar com vinte ou mais membros se não predominar o voto por maioria (qualificada, o que é uma outra questão).". (op. cit.* p. 119-120). Por seu lado, o Comité das Regiões, no seu Parecer sobre "*A Conferência Intergovernamental de 2000*", 17/02/200, Cdr 53/99 fin EN-GP/MS/fv chama a atenção à CIG 2000 que os actuais Estados-Membros têm de mostrar-se receptivos à reforma de algumas estruturas e procedimentos da UE porque com o alargamento *"...será impossível continuar a actuar nos moldes anteriores, quando os Estados-Membros e as responsabilidades eram em menor número do que na nova UE que englobará a maior parte dos países da Europa".*
Também os Estados membros se referem em Corfu à integração europeia como um "*....empreeendimento único em que Estados independentes e soberanos decidem livremente exercer em comum parte das suas competências...".* Conselho Europeu de Corfu, 24-25 de Junho de 1994, Conclusões da Presidência, SN 150/94.**

[89] *Vid.* o discurso de Jacques Delors em 17/10/1989 discurso de Jacques Delors na abertura do 40º ano académico do Colégio de Bruges, Bol. CE 10/89, *op. cit.* p. 112-120. Jacques Delors afirma ainda no mesmo discurso que a subsidiariedade constitui a chave da abóboda, sob o plano político, da organização da vida em comum e, sob o plano institucional, do exercício partilhado das soberanias nos domínios, e somente nos domínios, em que se decidiu essa partilha. Em sentido de que a criação das Comunidades Europeia implicou *"...apenas, a transferência do exercício de certas competências estaduais...",* e não a renúncia à soberania nacional, pronuncia-se Mota Campos, J., *Direito Comunitário*, I vol., *op. cit.* p. 560. Por seu lado, Sarsfield Cabral pronuncia-se no sentido de que o Estado nacional precisa cada vez mais de partilhar soberania, "*...de a exercer parcialmente em conjunto com outros – para não perder capacidade de afirmação e de intervenção. Trata-se, afinal, de abdicar de alguma soberania (...) em favor de um exercício partilhado, de forma a manter em níveis aceitáveis a operacionalidade do Estado na resolução dos problemas dos homens do fim do século XX.".* (*op. cit.* p. 123).

participam igualmente, sendo a subsidiariedade o ponto de equilíbrio da partilha dessas soberanias[90].

Naquela partilha de soberania estará, afinal, a diferença da Comunidade em relação a um Estado federal, pois os Estados membros continuam soberanos e a ser reconhecidos internacionalmente, excepto nos domínios comunitários em que decidiram exercer a soberania colectivamente[91].

2-REGIÃO E SUBSIDIARIEDADE NA EUROPA COMUNITÁRIA.

2.1-SOBRE A EUROPA DAS REGIÕES.

A defesa da identidade nacional deve ser seguida da promoção da identidade regional pois, como bem afirma o CR, o diversificado património cultural da Europa constitui um *"...rico mosaico.."* que inclui "*...muitas identidades regionais..."* que devem também ser respeitadas no momento de transferência de poderes para a Comunidade[92].

---

[90] Pascal Fontaine afirma que "*Ao aceitarem fundir uma parte da sua soberania, os Estados criaram uma primeira comunidade integrada*.". (op. *cit.* p. 12).

[91] Duverger, M., *op. cit.* p. 45. Por seu lado Jorge Miranda aponta reservas à definição da União Europeia enquanto organização internacional, afirmando que *"O que seja a União Europeia não se antolha muito claro, por causa das indefinições e ambiguidades dos textos, das cláusulas de excepção ou de exclusão (admitidas em favor do Reino Unido e, mais tarde da Dinamarca)...Se parece não caber já nas chamadas organizações supranacionais, também se não reconduz a federação, porque o Tratado não constitui um Estado que se sobreponha aos Estados membros. Aproxima-se mais de uma confederação (...) diferente das confederações clássicas, com elementos provenientes de outras estruturas. Mas talvez seja prematuro procurar uma qualificação."* Prossegue o autor considerando que *"...a soberania dos Estados, se surge diminuída ou reduzida pela expansão das atribuições comunitárias (...) não fica subsitituída por um poder próprio da União. (…) Os poderes desta derivam de um tratado internacional e só por outro Tratado hão-de vir a ser alargados ou modificados. Não há uma cidadania da União, mas uma «cidadania europeia, (…) nem um território da União, nem autoridades comunitárias de coerção.".* (*Manual de Direito Constitucional,* Tomo III, 4ª ed., Coimbra Editora, 1998, p. 206). Entretanto, o mesmo autor afirma no tomo I do mesmo manual, abordando a revisão constitucional de 1992, que a União Europeia "*...por ora, é um sistema sui generis de relações e instituições, que não atinge o núcleo da soberania estatal.". (Manual…,* Tomo I, 6ª Edição, 1997, p. 412).

[92] Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões."* Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73.

Enquanto que, ao nível nacional, o Tratado CE prevê no artigo 6 que a União respeite a identidade nacional dos Estados-Membros, não existe qualquer clausula análoga de protecção das entidades locais e regionais, tendo o Comité das Regiões exortado por várias vezes à consagração no Tratado dessa garantia[93] a qual já aparecia formalmente consagrada no fracassado Tratado Constitucional ao prever no seu artigo I-5 que *"A União respeita a igualdade dos Estados-Membros perante a Constituição, bem como a respectiva identidade nacional, reflectida nas estruturas políticas e constitucionais fundamentais de cada um deles, incluindo no que se refere à autonomia local e regional (...)"*[94], reiterando-se igual propósito no nº 2 do artigo 5 do recém adoptado Tratado de Lisboa de 13/12/2007 (TUE).

A região, enquanto estrutura de poder e administração mais próxima do administrado, pode e deve desempenhar um papel fundamental não só no interior de cada Estado mas também no desenvolvimento de todos os processos de integração qualquer que seja a forma que estes assumam, fazendo reflectir nessa integração a proximidade do cidadão que internamente desempenham.

Uma das vertentes do federalismo, o federalismo global ou integral, defende que a unificação europeia só poderá ter sucesso "*...si articula fórmulas para involucrar a la persona misma...",* propondo como método para se alcançar essa unificação, a inclusão e participação no projecto dos entes mais próximos do cidadão, sentido em que salienta o papel social dos municípios, grupos profissionais, Regiões, defendendo que *"...la Europa a construir sólo podrá surgir de una federación de sus unidades naturales, esto es, Europa de las*

---

[93] Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*", JO C 198, de 14/7/1999, p. 73

[94] Também o artigo III-257, referia que a União respeita *"...os diferentes sistemas e tradições jurídicos dos Estados-Membros",* assim como o nº 1 do artigo III-280 dedicado à cultura, que refere que "*A União contribui para o desenvolvimento das culturas dos Estados-Membros, respeitando a sua diversidade nacional a regional, e pondo simultaneamente em evidência o património cultural comum.",* referindo-se ainda no nº 4 do mesmo artigo que "*Na sua acção ao abrigo de outras disposições da Constituição, a União tem em conta os aspectos culturais, a fim de, nomeadamente, respeitar e promover a diversidade das suas culturas.".* Idênticas preocupações são manifestadas no artigo 151 do Tratado de Funcionamento da União Europeia assinado em Lisboa a 13/12/2007.

Regiones..."[95], sentido em que se poderá afirmar que a regionalização interna constituirá um passo prévio de um federalismo europeu[96].

Certamente, algumas correntes ligadas, como dizemos, ao chamado federalismo integral prefeririam uma construção europeia baseada nas Regiões frente ao mesmo processo construído apenas pelos Estados, por considerarem que estes têm uma "*...naturaleza intrínsecamente perversa...*"[97], exemplificando com

---

[95] **Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Política..., op.* cit. p. 67. Na mesma obra o autor afirma que *"...el proceso europeo evidencia tanto el fin de las grandes potencias como de la forma Estado-nacional, vislumbrandose así una reorganización de la sociedad mundial en la que esas nuevas unidades supraestatales serán diferentes a las tradicionales superpotencias, adaptando formas federales heterogéneas y flexibles. La Unión Europea, con el reconocimiento en su seno del nivel regional es muestra de una unidad supraestatal de este tipo."*, salientando, em conclusão, que *"...construcción federal europea y emergencia de las Regiones, son dos procesos de desarrollo simultáneo y progresivo, cuya evidencia se hace más palpable cada día. Conforme la integración europea se inserta en nuevos ámbitos de materialización, y conforme se acerca más a la forma federal, las Regiones van adquiriendo mayor protagonismo en el proceso...". Ibid.* p. 362.**

[96] **Aldecoa Luzarraga, F., afirma que "*...el federalismo es la doctrina científica que une de forma radical regionalismo y europeísmo.".* Prologo à la Tesis Doctoral de José Luis de Castro Ruano, *La Emergente Participación Política...,* p. 1. Parece oportuno registar aqui a reflexão de Fernão Rebelo de Freitas o qual, após chamar a atenção para o facto de o federalismo ou o "*pré-federalismo*" serem hoje fenómenos nacionais e europeus, salienta que "*Ressalvando aspectos de grande importância, que naturalmente este tema continuará a suscitar (e em termos nem sempre só jurídicos e económicos) cremos que o tema de opção federalista é muito mais bem tolerado, senão mesmo defendido numa orientação «ascendente» (Estados membros e União Europeia) do que na via inversa ou «descendente» (Estados membros e regiões ou comunidades a caminho do federalismo interno).". (op. cit.* p. 350).**

[97] **Castro Ruano dá uma perspectiva de como uma construção europeia de base regional será a alternativa à construção europeia com base nos Estados a qual, para os integralistas defensores daquela primeira base, poderá ser uma construção de sucesso duvidoso. (*La Emergente Participación Política..., op. cit.* p. 94-96). Adverte ainda Castro Ruano que deve ser combatida a tentação de *"...de hacer de la Región un mini Estado-nación. Esto es, una organización gobernada por un poder único que ejerce tanto en lo político, como en lo económico, cultural y social en general. Una organización de este tipo sería aún más opresora que el Estado-nación tradicional..."*. Salienta ainda o autor a necessidade de reorganizar o Estado-Nação, comparando o papel que o mesmo desempenha hoje nos níveis interno e externo, afirmando que *"El Estado hoy aparece como un infrapoder en el marco de la Sociedad Internacional, no tiene capacidad para responder adecuadamente a los retos planteados, dada la envergadura de los mismos y un suprapoder en el marco de la Sociedad Nacional (es una maquinaria excesivamente compleja para dar solución a la demanda particular y singular dei vecino de la esquina..",* e propõe que essa reorganização se efectue a um nível duplo, *"... creando una federación supraestatal y estableciendo unidades regionales en el marco infraestatal.."*, reorganização que trará uma melhor distribuição dos recursos, despertará potencial idades endógenas, aproximará o poder aos administrados, com o que isso supõe de melhora na gestão, transparência, celeridade, eficiência, etc. *Ibid.* p. 82. O mesmo autor refere ainda vários projectos de construção europeia com fundamentação étnica e nacionalista, designadamente o Projecto de Coordenação de Nacionalidades Europeias elaborado em 1943 por Jose Antonio de AGUIRRE Y LECUBE e o projecto de Europa regional elaborado por Guy HERAUD propondo uma forma de Europa em que o**

o facto de terem sido os Estados a proporcionar graves e trágicas vias de confrontação e rivalidade que conduziram à guerra.

Outro factor que aconselharia uma União baseada nas Regiões é que os Estados são, ao mesmo tempo, unidades *"...demasiado grandes y demasiado pequenas..."*.

Por um lado são unidades pequenas para poder, de forma isolada assegurar a sua defesa, dispor de um papel activo e protagonista no âmbito económico e enfrentar os desafios e problemas globais do mundo actual, sendo, por outro lado, unidades excessivamente grandes para assegurar o desenvolvimento das Regiões e dos municípios, bem como a participação infra-estatalal e dos cidadãos na gestão do colectivo.

Destas considerações resulta também a necessidade de sensibilizar os Estados, antes de se unirem, neste caso, sob a forma federativa, para procederem a uma reorganização interna de poder transferindo as oportunas competências e poderes às colectividades menores.

Este tipo de integração por uma Europa das Regiões através do federalismo permitiria a união de dois elementos aparentemente contraditórios, convergência e diversificação[98], e seria orientada, como se defende doutrinalmente, por princípios

---

conceito étnico é a base da organização política, "*La Etnopolítica*". *Ibid.* p. 97 e seg's. A Europa federal seria aquela que mais possibilidades teria de garantir a participação regional, sendo fundamentada por construções teóricas como o federalismo integral, por um lado, e outra escola federalista centrada "*...de forma preferente en el individuo mismo...*" cujos componentes federados não sejam os actuais Estados-nação, "*...sino unas unidades regionales cuyo protagonismo se afianza día a día...*". *Ibid.* p. 63. O autor estabelece forte relação entre dois processos aparentemente contraditórios, o de integração europeia e a emergência do poder regional. cuja relação é fundamentada "*...en una amplia concepción teórica: el Federalismo Integral...".* Considerando que o surgimento da Região no cenário internacional responde a uma forma teórica de interpretar a sociedade internacional em conjunto, o autor realça que "*...afirmación regional y construcción europea se manifiestan como dos proyectos paralelos, forma simultánea de superación del Estado-nación...*", pelo que o reconhecimento regional "*...vendrá de la mano de una materialización de las ideas federales en la aventura comunitaria...",* motivo pelo qual, "*...conforme la C.E. se vaya haciendo más federal, las Regiones irán encontrando marcos participativos más amplias, porque es la Región uno de los principales actores en el escenario federal...". Ibid.* p. 17 e 63.

[98] "*La convergencia da lugar al ente supra nacional-colectividad compuesta. La diversificación supone el afianzamiento de las colectividades componentes o subestatales. Por eso es el medio idóneo para una construcción como la propuesta mediante la «Europa de las Regiones*». Convergência que dá lugar à União Europeia, e diversificação que potencia a singularidade

reguladores como os da autonomia, da subsidiariedade, da participação, da complementaridade e das garantias.

O princípio da autonomia que consubstancia um atributo indissociável de todo o ser, seja individual ou colectivo, constitui quanto aos grupos "*...condición síne qua non para el pleno desarrollo de las personas que integran esos grupos...*"[99], e que, segundo **Guy HERAUD,** é sinónimo de vida, dignidade, criatividade, responsabilidade e riqueza material, cultural e espiritual[100].

Esta ideia de Europa baseada nas Regiões, de forma cooperante e participativa, permitiria, talvez, a construção de uma Comunidade diferente, na qual desempenhassem um papel mais determinante as Regiões, como comunidades mais próximas do cidadão e com as quais este mais se identifica, tendo como fundamento uma construção ascendente da integração europeia efectuada de baixo para cima na qual o *princípio da subsidiariedade* representaria, como veremos, simultaneamente o papel de impulsionador e freio nas operações de transferência de poderes e exercício de poderes transferidos.

---

regional. Longe de ser contradictório, a convergência e a diversificação supoem o equilíbrio complementar mais adequado, num momento em que a forma tradicional do Estado-nação é, por um lado, demasiado grande e demasiado pequena para resolver os problemas que se suscitam. Castro Ruano, J. L., La Emergente Participación Política..., op. cit. p. 81.

[99] Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Política..., op. cit.* p. 82. Indica o autor que a autonomía inclui os direitos de auto-afirmação segundo os quais "*...es cada grupo o colectividad quien posee capacidad para afirmarse como tal...*", auto-definição segundo o qual "*...es también el propio grupo quien debe senalar las personas y límites de que se compone..*", e não o Estado, auto-determinação: "*...cada pueblo debe tener libertad para escoger el tipo de relaciones que desea mantener con otros pueblos.*", auto-organização que será "*...el derecho de cada pueblo a dotarse de un estatuto que establezca sus propias normas de funcionamiento...*", e auto-gestão que consiste no direito "*...del grupo a disponer libremente de sus riquezas y propiedades.*". O mesmo autor analisa os restantes princípios orientadores do federalismo integral. *Ibid.* pp. 82-87.

[100] Heraud, G., *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne. Contribution à la théorie juridique du fédéralisme,* Paris, Presses d'Europe, Coll. "*Realités du présent*", n.º 6, 1968, e Heraud, G., *«Por una Europa de las Etnias»*, en "*La crisis del Estado y Europa*". II Congreso Mundial Vasco, Oñati, lnstituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1988, p. 81-96.

É certo que o projecto de uma Europa federal de base regional não avançou, mas o estado actual da integração evidencia, de alguma forma, diversos elementos federais desta concepção que lhe poderá servir de sólida base teórica, como se pode constatar no crescente debate sobre o *princípio da subsidiariedade* e sobre as questões relativas à aproximação da Comunidade Europeia ao cidadão.

Certamente que a perspectiva que se tenha sobre o tipo de Europa que se quer construir condicionará o grau de aproximação ao cidadão que se obterá, sendo certo que a Europa em que se dê maior importância à região será aquela que maior proximidade proporcionará à sua base[101] pois, como já se defendeu, a aposta certa da integração será a aposta no reforço da via regional, pois o caminho para um reforço do poder comunitário em torno de Bruxelas poderá constituir a via de um "*super Estado*" que debilitará ao mesmo tempo a diversidade regional e a própria Europa.

Esta ideia da base mais regional para a construção comunitária tem sido de implantação lenta mas constituirá um processo que se irá consolidando, não só a partir do interior dos Estados, como também sobre a base do progressivo reconhecimento a nível institucional da própria União Europeia.

2.2-SÓ OS ESTADOS OU TAMBÉM OS ENTES INFRA-ESTADUAIS COMO DESTINATÁRIOS DA SUBSIDIARIEDADE?

Sobre a base destas reflexões gerais acerca da progressiva articulação duma Europa das Regiões, transcende, obviamente, a questão de saber se o princípio da subsidiariedade, tal como está redigido, além de presidir às relações entre a União e os Estados, isto é, além de se aplicar a todas as Instituições da Comunidade e aos Estados membros, estará também presente nas relações entre a União e as Regiões podendo ser invocado directamente por entidades infra-estaduais dotadas

[101] Neste sentido o Comité das Regiões recomenda uma mais estreita vinculação entre a subsidiariedade e a proximidade, considerando ainda que "*…a implicação do poder do poder local e regional na EU é essencial para que a integração possa prosseguir com êxito…*". Comité das Regiões, Parecer sobre as "*Novas formas de governação: a Europa, quadro para a iniciativa dos cidadãos*". JO C 144/01 de 16/5/2001, p. 2.

de autonomia com competências exclusivas, tais como as Regiões Autónomas, Comunidades Autónomas, Länder, etc., e até pelos próprios cidadãos, e de que forma.

Vários são os enfoques que se posicionam de acordo com o tipo de resposta que se dê à questão, verificando-se que alguns daqueles que em determinados momentos rejeitam a extensão ou efeitos da subsidiariedade aos níveis infra-estaduais, afirmam em sentido contrário noutras ocasiões, do que é exemplo o texto apresentado pela Comissão Europeia ao grupo de reflexão criado para preparar a CIG96, em que se afirma que: "*...Au moment ou l'étendue des compétences de l'Union se trouvait sensiblement accrue, les signataires du traité ont manifesté, par la référence à la subsidiarité, la volonté que l'exercice des compétences respecte les différents niveaux de capacité de l'Union, des États et des régions*"[102].

- Permite-se um relacionamento directo entre os entes infra-estaduais e as autoridades comunitárias nas matérias que, internamente, se reconheça serem do foro regional, devendo o Estado, a nível central, abster-se em tais casos?

- Deve o princípio da subsidiariedade ter aplicação nos casos em que essas entidades, regionais ou locais, possam cumprir um objectivo comunitário melhor que o próprio Estado?

- Quando o princípio da subsidiariedade for violado, de que forma podem as entidades regionais reagir?

Coloca-se, portanto, no relacionamento comunitário, a dúvida sobre se deve ser dada prioridade na acção às regiões dos Estados membros nos casos em que estas possam fazer melhor nas áreas das suas competências exclusivas e se, no caso de não serem sequer ouvidas, podem de alguma forma recorrer em termos de violação do princípio da subsidiariedade.

---

[102] Commission Européenne, « *Conférence Intergouvernementale 1996. Rapport de la Comission pour le groupe de réflexion* », Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1995, p. 37.

Como qualquer norma jurídica, as normas de direito comunitário e, bem assim, aquelas onde se consagra o princípio da subsidiariedade, expressam entre os seus elementos os respectivos sujeitos destinatários o que, no que respeita às normas emanadas das instituições comunitárias com capacidade legislativa, coloca questões respeitantes aos respectivos destinatários que tentaremos analisar de seguida.

A formulação do princípio da subsidiariedade contida no artº 5º do Tratado CE tem os Estados como sujeitos destinatários, como a quase totalidade das normas do Tratado, dispondo que *"...a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados membros…",* pelo que, à primeira vista, uma interpretação puramente literal do artigo 5º TCE levará a concluir que os destinatários do princípio da subsidiariedade são apenas os Estados, excluindo-se as entidades infra-estaduais até porque todo o texto dos Tratados se dirige aos Estados, enquanto sujeitos desses mesmos Tratados.[103]

A questão não é, no entanto, pacífica, como resulta das diferentes posições existentes, umas no sentido de que é intrinseco à própria natureza da subsidiariedade a sua aplicação aos níveis infra-estaduais[104], enquanto que outras, realçando o elemento literal do artigo 5, afirmam serem apenas os Estados os seus destinatários [105], sendo, no entanto, possível afirmar-se com **PUEYO LOSA e**

---

[103] No final da presente epígrafe, veremos quais as consequências que, para este tema, poderão surgir da nova redacção que tem o princípio da subsidiariedade nos Tratados Constitucional e de Lisboa.

[104] Neste sentido vai a posição de Arias Martinez, M. A., defendendo que *"La interpretación amplia y extensiva del principio de subsidiariedad viene impuesta por la propia naturaleza democrática sobre la que dicho principio se asienta y por el hecho de la existencia misma de niveles decisorios más cercanos al ciudadano que la Comunidad y el propio Estado.* (…) *Por todo ello entendemos que la interpretación del principio de subsidiariedad introducido en el TUE debe ser acorde con el principio descentralizador que inspira dicho Tratado.". (op. cit.* p. 82-83). No mesmo sentido vai a referência de Clergerie ao referir que "*...le comissaire européen Joao de Deus Pinhero a (...), souhaité, début 1993, au nom de l'ensemble de la Comission, que la subsidiarité soit appliquée à tous les niveaux…".* (*op. cit.* p. 95).

**[105]Castro Ruano assim o refere afirmando que "*... una parte importante de la doctrina estima que, ineludiblemente, es intrínseco a la propria naturaleza de la subsidiariedad su implicación a todos los níveles, y por supuesto, también al regional. (...) Otros, sin embargo, no son tan optimistas, poniendo el acento en la literalidad del artigo 3B...". ("El principio de*

LIROLA DELGADO que, para que as comunidades autónomas e outras entidades infra-estaduais tivessem a possibilidade de reclamar e invocar directamente o princípio da subsidiariedade teriam de ver-lhes reconhecido, como pretendem e ainda não conseguiram, o estatuto de sujeito comunitário[106], decorrendo deste estado de coisas a aceitação de que o princípio da subsidiariedade se enquadra apenas na perspectiva das relações de competências entre a Comunidade e os Estados Membros, pelo menos enquanto não se reconhecer às entidades infra-estaduais o estatuto de sujeito comunitário ou um outro equiparável ao estatuto que essas entidades dispõem nos ordenamentos jurídicos dos respectivos Estados[107].

---

*subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea: una lectura en clave regional"**, op. cit.*** **p. 244-246).**

[106] **Pueyo Losa, J., y Lirola Delgado, I. ensinam que, independentemente de que se partilhe o desejo expresso por alguns entes regionais e locais de que as Regiões alcançassem o estatuto de sujeito comunitário, " *...la realidad europea nos sitúa ante un panorama muy distinto..*" , aceitando que o principio da subsidiariedade "*... se concibe única e exclusivamente desde la perspectiva de juego de las relaciones competenciales entre la Comunidad e sus Estados miembros (...)...sin que por tanto despliegue directamente sus efectos sobre otras estruturas o niveles de poder, como el regional o local.".* ("*Una Valoración Jurídica sobre la Política de Educacion y el Princípio de Subsidiariedad en la Unión Europea*", *op. cit.* p. 288/289). Por isso consideram os autores que a participação regional se deve articular através do princípio da cooperaçãoque deve presidir às relações emtre os diferentes níveis de poder nos Estados de estrutura complexa. *Ibid.* p. 291-292. Idêntica posição é manifestada por Pueyo Losa, J., em "*La participación de Galicia en las Relaciones Internacionales del Estado*", em *Dereito, Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela,* Vol. IV, nº. 2, 1995, (separata), p. 170, nota de rodapé nº 12. De seu lado, Calonge Velásquez defende que o princípio da subsidiariedade "*...tal y como viene enunciado en el aretículo 3B TCE, (...) no puede desplegar su eficacia hacia los niveles inferiores.El tenor literal del precitado artículo es claro al respecto...". (*"*El Comité de las Regiones: La institucionalización de la cuestión regional"*, em *REALA* nº 263, *(Julio-Septiembre)*, 1994, p. 532).**

Por seu turno, o Parlamento Europeu comprometeu-se, em resolução de 22/10/1998, a um diálogo político e a uma cooperação aprofundada com os Parlamentos nacionais "*...e, em função da situação constitucional de cada Estado-Membro, com as instâncias regionais implicadas...",* para debater a aplicação do princípio da subsidiariedade. Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões."* Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73. (www.celexext). Defendendo que os vários níveis de poder devem trabalhar em estrita colaboração, o CR defende ainda que "*...a subsidiariedade necessita de estar intimamente ligada a conceitos como a democracia de vários níveis.".*

[107] **Pueyo Losa y Lirola Delgado referem que será necessário "*... al menos la capacidad jurídica reconocida en cada una de las órdenes constitucionales internos...". (*"*Una Valoración Jurídica sobre la Política de Educacion y el Princípio de Subsidiariedad en la Unión Europea*", *op. cit.* p. 288/289). Por seu lado, Castro Ruano acrescenta que "*...seria incorreto ver ahí un instrumento imaginado para realizar la descentralización de la acción comunitaria hacia los niveles inferiores.*". (***"*El principio de subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea: una lectura en clave regional"*, *op. cit.* p. 244-246).**

O próprio Comité das Regiões, apoiando-se na letra do artigo B do TUE onde se afirma que os objectivos da União são alcançados no respeito do princípio da subsidiariedade definido no artigo 5º TCE, parece defender a interpretação literal do artigo 5º TCE, quando afirma que este princípio definido no artigo 5º TCE"*...aplica-se apenas às relações entre a Comunidade e os Estados membros e não às relações entre as entidades infra-estaduais e os Estados membros. Estas relações são reguladas pelo sistema constitucional dos Estados membros.*"[108].

A questão não nos parece resultar esclarecida pela posição do CR pois não parece que o problema se coloque a nível do relacionamento interno de cada um dos Estados nos casos em que as normas ou as intervenções comunitárias violem competências regionais ou autonómicas. Poderá entender-se legítimo que a Comunidade, ao legislar, possa ignorar a distribuição interna de competências de cada um dos Estados membros, remetendo para estes os problemas que resultem da aplicação da legislação comunitária?

Ou deve, antes de intervir, designadamente na fase de consultas prévia, atentar nessa distribuição e, quando a sua intervenção se processe em áreas que a nível interno seja de competências infra-estadual, promover o cumprimento da subsidiariedade a esse nível?

Pela nossa parte, partilhamos esta posição na convicção de que o contrário provocará uma série infindável de conflitos de competências que muito prejudicarão as regiões, os Estados e a própria Comunidade.

Não se vê, aliás, como é que se poderá respeitar o *princípio da proximidade* que o Comité das Regiões afirma ser "*....um princípio de base, afirmado antes mesmo do princípio da subsidiariedade de que este surge como componente...*"[109],

---

[108] Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*" Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73.

[109] Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*" Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73.

sem se respeitar plenamente o *princípio da subsidiariedade* e sem se possibilitar que o seu eventual desrespeito seja invocado política e jurisdicionalmente por todos os destinatários, em especial por aqueles a quem o princípio da subsidiariedade mais directamente se dirige que são os escalões de poder mais próximos do cidadão[110].

Concordando que a missão de, internamente, fazer cumprir a subsidiariedade pertence aos Estados, poderá perguntar-se se, no caso concreto da legislação comunitária, caberá aos Estados fazer o exame de subsidiariedade nas partes em que ela viole competências regionais[111].

E como reagir no caso de os Estados não efectuarem esse exame?

Considera-se a questão encerrada, dando-se por boa a intervenção comunitária, ainda que desrespeite a subsidiariedade?

Não se estará a pedir aos Estados, ou a esperar deles, que façam aquilo que não queiram ou não possam fazer, ignorando que, por certo, na maioria dos Estados membros, as tendências centralizadores ainda são predominantes[112].

O mesmo CR considera que o artigo 3º-B do Tratado CE, não se aplica unicamente às estruturas centrais do Estado, pelo que é urgente mencionar explicitamente as regiões e as pessoas colectivas territoriais locais[113].

---

[110] Acerca do controlo jurisdicional do princípio da subsidiariedade, ver *infra* Parte I, Capítulo II, Secção 2.

[111] Como parece defender de seguida à posição antes exposta, o CR ao afirmar que "*...o princípio da subsidiariedade, tal como expressamente entendido pelos Tratados, não pode ocultar a necessidade de os Estados garantirem às entidades locais e regionais a faculdade de intervenção para que, em conformidade com o princípio da proximidade, as decisões sejam tomadas o mais próximo possível dos cidadãos."*

[112] Centralismo cuja necessidade de ser contrariado se pode verificar na advertência do CR quando afirma que "*...o princípio da subsidiariedade deve igualmente ter um papel renovador das relações entre os Estados-membros e as regiões ou os municípios sempre que seja preciso concretizar as políticas europeias."* Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões."* Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73.

Vemos, aliás, que o próprio Comité, assumindo claramente uma posição que colocaria as coisas no devido lugar no que respeita à subsidiariedade, nos seus contributos para a CIG/96 propõe que se dê uma nova redacção do artigo 3º-B que configure o princípio da subsidiariedade não apenas como critério de exercício de competências repartidas entre a União e os Estados-Membros mas também como critério de partilha de competências e de responsabilidades entre todos os níveis de governo que participam na União Europeia, isto é, abrangendo os níveis local e regional.

E vai mais longe o CR neste seu contributo para a CIG 1996, ao solicitar que, relativamente às políticas da União que cabem no âmbito das competências regionais e, eventualmente, locais, e nos casos em que o Tratado prevê a colaboração ou participação das autoridades estatais, *"...essa colaboração ou participação seja alargada às autoridades regionais e, se for caso disso, locais..."*[114].

Ora, questionamos nós, como defender esta participação infra-estadual que é a maior concretização possível da subsidiariedade, entendendo-se, para efeitos de

---

[113] **Comité das Regiões, "*Parecer sobre a revisão...", cit.* JO C 100 de 02/04/1996, p. 03. Anexo. No seu "*Parecer sobre o Relatório da Comissão ao Conselho Europeu Legislar melhor 1998. Uma responsabilidade a partilhar.",* CDR/50/99 FIN, de 15/9/1999, JO C 374 de 23/12/1999, o CR afirma que sendo o princípio da subsidiariedade um princípio regulador das relações entre a União, os Estados e as autarquias, o artigo 5º do Tratado CE deve "*...aplicar-se às relações entre a Comunidade, Os Estados-membros e as autarquias locaios e regionais...".* O CR volta a reforçar esse entendimento no ano seguinte no seu Parecer sobre o Relatório da Comissão ao Conselho Europeu *"Legislar melhor 1999"*, JO C 226, de 08.08.2000, p. 60-63, afirmando que o princípio da subsidiariedade como regulador das relações entre a União Europeia, os Estados-Membros e os órgãos de poder local e regional *"...se aplicava, por isso, às relações entre a Comunidade, os Estados-Membros e os seus órgãos de poder local, sem prejuízo dos sistemas constitucionais respectivos.".***

[114] **Comité das Regiões, "*Parecer sobre a revisão...", cit.* JO C 100 de 02/04/1996, p. 03. E mais à frente, no anexo ao mesmo parecer, afirma o CR que *"...o princípio da subsidiariedade, enquanto norma de protecção, não só constitui uma garantia contra as intervenções injustificadas no âmbito das competências dos Estados-Membros, mas também abrange, nomeadamente, a protecção dos direitos e das competências das regiões, bem como dos municípios e das associações de municípios no tocante à regulamentação das questões específicas ao nível local.".***

impugnação/invocação, que o princípio da subsidiariedade apenas tem como destinatários os Estados membros[115]?

Algum meio terá de ser encontrado de forma a permitir que em tais casos as unidades territoriais autónomas possam ter qualquer intervenção, como resulta da intervenção de **JOSÉ MAGALHÃES** ao afirmar, referindo-se à consagração do princípio da subsidiariedade no direito constitucional português, que através do mesmo princípio se visou "*...regular não apenas as relações entre Portugal e as estructuras comunitárias, mas, mais ambiciosamente, a articulação entre as instâncias decisórias comunitárias, estaduais e infra-estaduais...*", implicando a opção constitucional tanto a rejeição de qualquer "*...neocentralismo comunitário como a recusa de desvalorização das identidades estaduais ou de despojamento de competências do poder local...*"[116].

Aquele sentido formal de que o texto do Tratado fixa apenas os Estados como sujeitos destinatários do princípio da subsidiariedade é reconhecido por outros autores que, discordando desta consequência, reclamam que o princípio chegue aos níveis local e regional estabelecendo, conforme refere **GEORGES VANDERSANDEN,** entre todas as entidades envolvidas, comunitárias, nacionais, regionais e locais, uma forte relação de ***"...de confiance réciproque..."***[117] guardando as entidades infra-estaduais prioridade para agir sempre que sejam capazes de realizar correctamente os objectivos prosseguidas, o que, sem dúvida, envolverá o respeito pelas competência regionais por ser legítimo considerar possível que uma entidade regional cumpra um objectivo melhor que o próprio Estado[118].

---

[115] Numa imagem um tanto forçada, mas que não nos parece de todo afastada do contexto, cremos que afirmar que a subsidiariedade apenas tem como destinatários os Estados e não o poder local e regional, equivalerá a dizer que se destina só aos governantes e não aos cidadãos, contribuindo para aumentar o divórcio entre os políticos e os cidadãos.

[116] Magalhães, J., *Dicionário...*, Editorial Notícias, 1999, *op. cit.* p. 188.

[117] Vandersanden, George, "*Considérations sur Le principe de subsidiarité",* dans le Mélanges Vélu, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 196.

[118] J. L. Clergerie afirma que o princípio da subsidiariedade é *"...non seulement appelé à jouer un rôle dans les rapports entre l'Union et les États membres, mais également dans ceux qui*

Tal doutrina, invocando uma interpretação lógica e sistemática do Tratado de União Europeia, defende que*, "...el principio de subsidiariedad llega asimismo a los niveles regional y local..."*, questionando: *"...por qué debe cortarse el flujo del princípio de subsidiariedade y evitar que llegue, si es lo más adequado, al nível regional...?"*[119].

Por outro lado, admitindo-se que os defensores de uma regionalização comunitária pretendessem que já em Maastricht se fizesse uma redacção do princípio da subsidiariedade que explicitasse como destinatários os entes regionais, admite-se que esta redacção só seria possível caso se tivesse alterado o Tratado de forma a que passassem a coexistir três níveis de responsabilidade, designadamente o comunitário, o estatal e o regional.

***existent désormais entre l'Union et les Régions (...) les signataires du Traité ont manifesté, par la référence à la subsidiarité, la volonté que l'exercice des compétences respecte les differents níveaux de capacité de L'Union, des États et des Régions".* (*op. cit.* p. 81 e 97). Em idêntico sentido, ver Gutiérrez Espada que afirma que "*...el texto, por tanto, del Tratado de la Union, establece, para el principio de subsidiariedad, una relación binária: Comunidades-Estados miembros....". (*"La Búsqueda por las Comunidades Autónomas de su 'Presencia' directa en y ante las Comunidades Europeas", em Gaceta Jurídica de la C.E., nº 139, D-22, Cinsa, Madrid, 1985, p. 191). Também Curti Gialdino refere que na avaliação da acção a empreender, se deve considerar a possibilidade de acção de outros níveis (*comunitário, nacional ou regional*). *(op. cit.* p. 65).**

[119] **Gutièrrez Espada, C., *op. cit.* p. 191/192. Considerando ser perfeitamente possível que uma entidade regional possa fazer algo melhor que o próprio Estado, adianta o autor que "*...el principio de subsidiariedad llega asimismo a los niveles regional y local. Esta es, por lo demás, la posición de la mayor parte de la doctrina, y la firme posición asimismo del Parlamento Europeo*.". Ensina ainda o autor que a decisão deve ser tomada da forma mais próxima possível dos cidadãos, o que só se conseguirá aplicando o princípio de subsidiariedade também a níveis infraestatais (*regionais e locais*). Por sua vez, Aldecoa Luzarraga, abordando o reconhecimento do facto regional efectuado pelo Tratado de Maastricht, refere que esse reconhecimento também releva da consagração do princípio da subsidiariedade "*....que puede incluso llegar a interpretarse no sólo sobre la base estatal.". (*Prologo à la Tesis Doctoral de Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Política..., op. cit.* p. 2). O autor declara ainda que este reconhecimento está também presente na alteração do artigo 146 TCE. Também Arias Martinez julga a consagração do princípo da subsidiariedade como um reconhecimento do facto regional. *(op. cit.* p. 75). Refere ainda a autora que a subsidiariedade significa que o exercício dos poderes deve ser levado a cabo ao nível mais próximo do cidadão, isto é, "*…los entes regionales en aquellos Estados en los que se haya previsto una distribución interna de las competencias de tal modo que la Unión actuará en la esfera que corresponde al nivel regional únicamente cuando la actuación de los Estados sea insuficiente y la acción comunitaria tenga una mayor eficacia". Ibid.* p. 71. De sua vez, Castro Ruano afirma que "*...la subsidiariedad se plantea aquí como principio regulador de todo el entramado competencial asignado tanto a la Comunidad como a los Estados miembros, y aún, a todos los entes subestatales incluidos en estos últimos, sea a nivel regional o incluso municipal o comunal...". (*"El principio de subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea: una lectura en clave regional", *op. cit.* p. 339).**

Mas se não se caminhou ainda nesse sentido, também não parece que se possa extrair da formulação do princípio a absoluta interpretação de que este apenas se dirige às relações estatais e comunitárias. Se por um lado a ambiguidade e a ambivalência do princípio permitem a sua evolução interpretativa, por outro, essa interpretação deve ser efectuada de forma sistemática à luz do Tratado no seu conjunto, considerando-se, neste sentido que "*...la valoración que obtenemos del artículo 3 B puede cambiar si lo leemos simultáneamente al artículo A de las Disposiciones Comunes"*[120].

De facto, uma leitura conjugada dos dois preceitos permitirá concluir que, se o referido artigo 1º TUE, (ex. artigo A) pugna por uma Europa em que as decisões sejam tomadas o mais perto possível dos cidadãos, alguma garantia terá de estar implícita para que esse desiderato seja alcançado[121], sendo de acrescentar que, se em simultâneo se consagra o princípio da subsidiariedade, que melhor garantia para este fim poderão ter os cidadãos e os seus representantes mais próximos[122].

---

[120] **Castro Ruano, J. L.,** ***La Emergente Participación Política...*****,** ***op. cit.*** **p. 344. O mesmo autor defende que** ***"...aunque en su estricta formulación en el tratado, el artículo 3 B parezca limitar su ejercicio a los niveles comunitario y estatal, está inmerso en la propia naturaleza intrínseca del principio su ejercicio también a otros niveles subestatales, y entre ellos, de manera preferencial, el nivel regional...".***
Também, entre outros, Santiago Petschen afirma que ***"...no puede menos que aplicarse no sólo a los Estados sino también a las Regiones aunque puedan producirse diferencias a la hora de determinar las consecuencias concretas de él derivadas. (...) la presunción de competencia la tiene el grupo más pequeno o menos complejo. En el caso de la C.E.-Estado-Región la tendría la Región debiendo tener que probarse, en las competencias negadas a la Región, que ésta no está a la altura o que la instancia superior -el Estado o la C.E.- es más eficaz y más adecuada para organizarlo y gestionarlos...",*** **en** ***«La Región como ámbito de identificación con el grupo básico y su exigencia de proyección internacional»*** **en Affers Internacionais, n.o 22, 1991, p. 87.**

[121] **Para Blanca Vila Costa, a aplicação do princípio da subsidiariedade apenas aos níveis comunitário e estatal "*****...podría eventualmente entrar en conflicto con el enunciado del artículo A del Tratado de la Unión, que no hace referencia alguna a los Estados miembros, sino al acercamiento propiamente dicho de los niveles de decisión a los ciudadanos."*** **A autora defende, assim, que a aplicação do princípio se deverá extender ao interior do Estado.** *("El problemático proceso de integración comunitaria: qué modelo para Europa?"* **em** *Anuario Internacional CIDOB*, **Barcelona, 1991, p. 150). Também Sobrino Heredia defende que a sustentação democrática em que se apoia o princípio da subsidiariedade exigindo que as decisões sejam tomadas o mais perto possível do cidadão, significa claramente a sua aplicabilidade não só às relações entre a Comunidade e os Estados-membros, mas também entre ela, os Estados e as colectividades infra-estatais. (*** ***"Las entidades locales y regionales frente al principio de subsidiariedad"*** **em** *Xornadas de estudio sobre a Unión Europea, as Comunidades Autónomas e o principio de subsidiariedade,* **Santiago de Compostela, febrero 1995, p. 3).** ***Vid.*** **também Arias Martinez, M. A.,** ***op. cit.*** **p. 81.**

Referindo que a maioria da doutrina considera que o princípio da subsidiariedade deve operar no nível interno, afirma **CASANOVAS Y LA ROSA**[123] que "*...parece lógico si lo que se pretende es que «las decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos»"*, considerando ainda o autor que a extensão do princípio às relações entre regiões e entre entidades locais "*....no es ningun obstáculo, sino una consequencia evidente de la aplicación del principio.".*

A interpretação conjunta destas disposições com a criação simultânea do do Comité das Regiões terá de levar a alguma alteração futura na forma de os cidadãos e os seus representantes velarem pela aplicação do princípio da subsidiariedade nas normas comunitárias de que são os destinatários principais, impugnando em caso de necessidade as normas que violarem aquele princípio[124].

---

[122] **Responde J. Barnés referindo que o artigo 3B terá, em consequência *"...efectos jurídicos indirectos sobre las regiones en cuanto instrumento de garantía y defensa de sus competencias siempre que, de su aplicación, resulte innecesaria la acción comunitaria de un lado y, de otro, conforme al esquema de distribución interna, le esté atribuida la competencia a la instancia regional.".* (***"El principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht y su impacto sobre las Regiones europeas", op. cit.*** **p. 140).**

[123] **Casanovas y la Rosa, O.,** *"Las Comunidades Autonomas y las Regiones ante la Reforma de la Unión Europea",* **em** *La Actividad Exterior y Comunitaria de Galicia, La Experiencia de otras Comunidades Autonomas,* **Pueyo Losa, J., y Ponte Iglésias, M. T. (eds.), Fundación Alfredo Brañas, Colección Derecho, nº 9/1997, Santiago de Compostela, p. 52-53. Por seu lado, Arias Martinez considera que o princípio da subsidiariedade *"…tal y como está positivizado en el TUE abre su aplicación a todos los niveles de poder existentes en la Unión Europea.". (op. cit.* p. 64). No entanto, a autora acaba por salientar a importância do elemento literal do artigo 5 afirmando que o princípio incide *"...únicamente en la regulación de las relaciones entre la comunidad europea y los estados, y por lo tanto, no incide en las regiones".* Prosseguindo, Arias Martinez conclui que "*En definitiva, las regiones, en virtud del principio de subsidiariedad y siempre que la estrutura organizativa político-administrativa del Estado en el que se integran lo permita, tienen el poder de actuar o ejercitar sus competencias con prioridad frente al Estado y asimismo indirectamente frente a la Comunidad cuando los objetivos que se persigan sean satisfechos de forma eficaz por las propias regiones.",* extraindo ainda como consequência desta interpretação, que "*...cuando, de conformidad con el reparto interno de las competencias, le corresponda el ejercicio de las mismas al ente regional y su actuación no sea suficiente para la consecución de un objetivo dado, deberá actuar directamente la Comunidad y no el Estado (poder central).". Ibid.* p. 73/75.**

[124] **Considerando complementar a existência do CR e do princípio da subsidiariedade, Castro Ruano afirma que *"...la creación del Comité de las Regiones es una muestra de que la subsidiariedad no se detiene en el nivel estatal, sino que debe alcanzar también a las Regiones...". (La Emergente Participación Política..., op. cit.* p. 353).**

Estamos em crer que o facto de o princípio ser incluído entre os princípios políticos que definem a articulação dos poderes comunitários, e de aí se dizer expressamente que as decisões serão tomadas ao nível mais próximo do cidadão *"...nos hace pensar en un estadio diferente donde el nivel regional pueda, efectivamente, adoptar un mayor protagonismo en la definición general del reparto competencial en el seno de la C. E..."*[125], do que decorreria que os próprios Estados membros, para dar plena aplicação ao direito comunitário *"...se verían forzados (...) a incorporar plenamente y en los mismos términos el principio y la formulación del artículo 3 B (ad intram) en sus relaciones internas..."*[126].

Parece-nos, depois das razões que se expenderam, haver também uma preponderância de razões de eficácia que justificam que se contrarie ou ultrapasse o sentido literal, até porque as circunstâncias do mundo de hoje não são iguais às de 1992, designadamente a cada vez maior globalização da sociedade, o que implica necessariamente que, cada vez mais, a perfeição de uma decisão depende mais de todos os sectores e escalões da sociedade a que essa decisão se destina.

As próprias instituições comunitárias salientam a importância da aplicação plena do princípio da subsidiariedade relativamente ao efeito útil das suas decisões, designadamente o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia detentora da iniciativa[127] que parece reconhecer repetidamente, ao afirmar que a subsidiariedade será um caminho para aproximar, com mais eficácia, a decisão dos seus verdadeiros destinatários, isto é, de tornar a Europa um assunto dos cidadãos permitindo que a decisão seja tomada com o seu conhecimento e

---

[125] ***Ibid.*** **p. 345.**

[126]Vila Costa, B., ***op. cit.*** **p. 150. Por sua vez Javier Barnés considera que "*** ***El concepto de subsidiariedad es indivisible. Aunque se haya positivado sólo a nivel comunitario cabe esperar que su influjo termine por impregnar la distribución y el ejercicio de las competencias de los restantes niveles (Estado-Regiones-Corporaciones locales). En efecto, el retrato de la subsidiariedad, tal como se ha positivado en el Tratado de Maastricht, es incompleto». ("*** *El principio de subsidiariedad y las Regiones europeas. Las Comunidades Autónomas"* **em Barnés Vazquez, J. (coord.),** *La Comunidad Europea, la instancia regional y...*, ***op. cit.*** **p. 593).**

[127] Cfr. Neste sentido, Gutiérrez Espada, C., ***op. cit.*** **p. 192.**

participação, o que encontramos no próprio texto do Parecer que a Comissão apresentou à Conferência Intergovernamental de 1996, no qual se aconselha que a Comunidade intervenha menos para que seja aumentada a qualidade da sua intervenção e se declara que, através do respeito e prática do princípio da subsidiariedade, a Europa já iniciou a redução da sua intervenção. No mesmo documento a Comissão convida os Estados membros a agir na prática do princípio da subsidiariedade que, reconhece a Comissão "*...é a única que permitirá à Europa intervir ao nível mais eficaz (comunitário, nacional ou regional)...*"[128].

Mais recentemente, continua a decorrer de várias intervenções da Comissão um sinal de abertura a estas novas realidades e à necessidade de as entidades infra-estaduais serem consideradas destinatárias do princípio da subsidiariedade, podendo extrair-se de muitas das suas comunicações que as regiões são tidas em conta quando aquela Instituição efectua o exame de subsidiariedade.

Assim acontece quando a Comissão, ao ponderar as melhores formas de respeitar a subsidiariedade nas suas propostas, afirma que "*...está actualmente a aprofundar esta reflexão com base em dois pontos fundamentais (...) a capacidade de acção das autoridades nacionais e regionais (...) para atingir os objectivos fixados por uma disposição comunitária...*" ou, ao apresentar os objectivos da Agenda Social 2000, reconhece o importante papel da sociedade civil na construção comunitária e propõe sistemas de compromisso e de coordenação nas políticas do sector em que participem todas as partes (instituições, EEMM e autoridades regionais), a Comissão reitera mais uma vez que "*...nestes casos, a Comissão considera importante lançar iniciativas que visem facilitar a interacção entre o nível comunitário e os níveis regionais e locais...",* ou ainda, ao referir o apoio aos mercados como estratégia de desenvolvimento das empresas, propõe uma reflexão sobre a legislação europeia de mercados e, sublinhando as conclusões do Conselho Europeu de Lisboa sobre o tema, alerta para a necessidade de tomar medidas ao nível europeu "*...para*

---

[128] **"*Relatório da Comissão ao Conselho Europeu sobre...* «Legislar melhor 1996», CSE (96) 7 final, de 27.11.96, *cit.* p. 2.**

favorecer decisões nacionais ou regionais para atingir os mesmos objectivos." [129].

De outra forma, ao abordar a questão dos *"serviços de interesse geral",* a Comissão refere que se deve atender, respeitando a subsidiariedade, à definição dos EEMM sobre o que consideram de interesse geral, e a um "*...exame atento dos papéis adequados dos diferentes níveis geográficos de governo na regulamentação de tais serviços."*[130].

Em todos os exemplos anteriores a Comissão parece reconhecer às entidades regionais um lugar de destaque, melhor dizendo, de destinatário, que os Estados nas sucessivas revisões dos Tratados não acompanham, insistindo em conservar um lugar menor às entidades regionais e aos seus representantes, cumprindo então, em concreto, perguntar:

Como e com que meios pode/deve uma região reagir relativamente a uma decisão comunitária em cuja construção não participou interna e externamente se, por exemplo, o subsequente regulamento ou directiva comunitária, violando o princípio da subsidiariedade, lhe impuser encargos manifestamente excessivos em relação ao objectivo a atingir?

Deve confiar na bondade da Comissão, de que esta tome a iniciativa de emendar a medida? Ou do Conselho/Parlamento Europeu que adoptaram a medida?

Ou, finalmente, que o Estado respectivo o faça, impugnando junto do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias a adopção dessa norma?

---

[129] "*Relatório da Comissão...", "Legislar Melhor 2000"*, COM/2000/0772 final, p. 4 e 5.

[130] *Relatório da Comissão...", "Legislar Melhor 2000"*, COM/2000/0772 final, p. 5. Neste mesmo relatório refere-se que uma directiva no domínio da avaliação e gestão do ruído apela à colaboração entre todas as entidades, incluindo as locais.

E se este tiver interesse em mantê-la, ou, mesmo não o tendo, preferir nada fazer, por entender que as matérias e intervenções comunitárias continuam a ser exclusivo dos poderes centrais?

Estamos em crer que já começa a ser tempo de se atender que consequências poderão advir para os próprios Estados deste tipo de limitações, podendo até acontecer que o exclusivo da invocação da subsidiariedade apenas pelos Estados, à semelhança de outros domínios que, na área comunitária, acabe por os prejudicar tanto a si próprios, enquanto Estados, como às próprias regiões[131].

Chama-se, por outro lado, à atenção que, ao ser negada às regiões qualquer possibilidade de sindicância do princípio da subsidiariedade, facilmente se cai na situação de direitos não reclamáveis, isto é, direitos que são reconhecidos pelas próprias instituições comunitárias e cuja violação não é impugnável.

Entretanto, surge reforçada com as redacções dos Tratados Constitucional e de Lisboa a interpretação de que as entidades infra-estatais também devem ser consideradas destinatárias do princípio da subsidiariedade.

De facto, dizendo-se no artigo 5 do Tratado de Lisboa de 13/12/2007 (TUE)[132] que, em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios da competência partilhada *"...a União intervém apenas se e na medida em que os objectivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local..."*, está a afirmar-se que a possibilidade de a União intervir nesses domínios é afastada também pela possibilidade de as regiões e demais poderes infra-estatais poderem realizar os objectivos em causa de forma suficiente.

---

[131] António Covas admite que o princípio da subsidiariedade está, essencialmente, centrado nas relações entre o Estado nacional e a Comunidade. Mas adverte o autor que "*Uma interpretação restritiva (...) pode jogar, justamente, contra os países e as regiões mais carenciadas de solidariedade comunitária.*". (*op. cit.* p. 39).

[132] Da mesma forma que se dizia no artigo I-11 do fracassado Tratado Constitucional;

Esta possibilidade, por si só, já faz de tais entidades destinatárias de tal princípio, sendo de aceitar que, caso ocorra intervenção comunitária em domínios em que elas poderiam realizar a contento os objectivos, as mesmas possam invocar a violação de tal princípio.

No entanto, continua a ser um facto, que o não poderão fazer directamente perante o Tribunal de Justiça por falta de legitimidade activa, restando-lhes invocar tal violação durante o mecanismo de *alerta rápido* de controlo político a cargo dos respectivos parlamentos nacionais, conforme se prevê nos protocolos anexos ao mesmos Tratados[133], e se estes o solicitarem aos respectivos governos centrais, através de recurso jurisdicional interposto pelos respectivos Estados.

3. CIDADANIA NACIONAL E EUROPEIA

A Europa é um continente composto de nações com séculos de história e costumes enraizados em que os simbolismos são fortes factores de união entre os seus nacionais[134] pelo que, alguma prudência será necessária para que os passos integradores não venham a ser, ao mesmo tempo, elementos de desagregação futura pela ameaça que uma União centralizadora construída de forma precipitada possa constituir às individualidades de cada pátria.

---

[133] Protocolo relativo ao papel dos parlamentos nacionais na União Europeia e Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e de proporcionalidade. Acerca destes mecanismos, *cfr.* infra parte I, capítulo II secção 4 epígrafe 3 e capítulo III epígrafe 3.6;

[134] Motivo pelo qual Jacinto Nunes considera que "*...falar de estado-nação Europeu é utopia...*", prosseguindo a afirmar que "*O modelo parlamentar dos países europeus não é transferível para a Comunidade (...) O poder legislativo na Comunidade cabe ao Conselho*". E continua o autor afirmando que *"A Comissão também não é um executivo à maneira clássica. A última palavra (...) cabe igualmente ao Conselho, onde os Estados-membros estão representados.*". (*op. cit.* p. 130). Debruçando-se sobre a vertente cultural, refere o mesmo autor que "*A diferença linguística, cultural, de costumes e tradições, dará sempre a cada país a sua especificidade". Ibid.* p. 14. Pela nossa parte, consideramos com o autor que, embora a Europa tenha uma unidade básica de valores, certos interesses e cultura, a diversidade existente entre os vários países, "*...que há pelo menos quinze séculos caracteriza a Europa, não se dissipa de um momento para o outro. (...) É necessário um esforço constante de conciliação de interesses. (...) É preciso a consciência de que a importância daquilo que nos une, supera largamente a daquilo que nos possa dividir." Ibid.* p. 112.

Os factores de criação e identidade de uma cidadania europeia[135] e de uma identidade política e económica[136] não podem esquecer nunca uma outra identidade que antecede todos e cada um dos europeus, que é a constituída pelos laços que unem cada um à sua pátria de nacionalidade, sob pena de se constituírem focos de tensão e de desagregação prejudiciais ao processo comunitário, pelo que a prudência nos avanços, será sempre boa conselheira[137].

---

[135] **Opina Jacinto Nunes que se trata de "*...uma cidadania sem Estado, daí o seu limitado conteúdo...*". Tal cidadania continua o autor "*…não foi definida por uma identidade cultural, mas pelo usufruto de certos direitos civis e políticos, baseando-se no Direito, que tem sido na formação da Comunidade um elemento integrador...*". Relativamente aos medos e às críticas proferidas relativamente a esta cidadania, diz o autor que "*...a cidadania europeia em nada tange com a cidadania nacional...*". *(op. cit.* p. 130). Maria Luisa Duarte defende que "*...a ideia de uma cidadania europeia, de âmbito comunitário, (...) é muito anterior a este Tratado.*" ("*A Liberdade de Circulação de Pessoas e o Estatuto de Cidadania previsto no Tratado de União Europeia",* em AAVV. *A Europa na Encruzilhada,* Almedina, Coimbra, 1996, p. 167). A autora efectua neste trabalho um estudo sobre o conteúdo dos direitos de cidadania na Comunidade dos naturais dos Estados membros antes e depois do TUE e do contributo do Tribunal de Justiça na definição e consolidação dos mesmos. *Ibid.* p. 167-194. Pode falar-se em direitos de cidadania em sentido amplo, abrangendo todos os direitos que vêm sendo atribuídos aos cidadãos comunitários desde o Tratado de Roma, v.g. direitos económicos, sociais, culturais, e em sentido restrito, englobando os direitos políticos. São direitos que integram o estatuto de cidadão da União reconhecido pelo artigo 17º (ex-8º), para além do de circulação e permanência, artigo 18º, (ex-8º A), alguns direitos políticos como o de eleger e de ser eleito nas eleições locais do Estado membro da residência, nº 1 do artigo 19º, (ex-8º B, nº 1), o direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu no Estado membro de residência nº 2 do artigo 19º, (ex-8º B, nº 2), o direito à protecção diplomática e consular no território de Estados terceiros por parte das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado membro, artigo 20º, (ex-8º C), o direito de petição perante o Parlamento Europeu, artigo 21º § 1º, (ex-8º D, § 1º), o direito de queixa perante o Provedor de Justiça, artigo 21º § 2º, (ex-8º D, § 2º). O Comité das Regiões no seu "*Parecer sobre o Relatório da Comissão ao Conselho Europeu Legislar melhor 1998. Uma responsabilidade a partilhar.",* CDR/50/99 FIN, de 15/9/1999, JO C 374 de 23/12/1999 p. 11-15 salienta a relação entre subsidiariedade e cidadania, afirmando que "*...o rigoroso respeito do princípio da subsidiariedade é mais importante que nunca, numa altura em que há que construir e afirmar uma cidadania europeia mais ampla.*". Acerca da cidadania europeia, a sua formulação progressiva ao longo do processo de integração comunitária e a sua concretização nos Tratados de Maastricht e Amsterdão, a sua importância para o trabalho do Cdr e para as regiões e municípios, *vid.* o Parecer do Comité das Regiões sobre a Cidadania Europeia, COM-7/018, de 06.03.2000.**

[136] **Também no que toca aos objectivos económicos, é necessário ser prudente, nunca esquecendo, como refere, Jacinto Nunes que "*...só em 1993, trinta e cinco anos após o Tratado de Roma, a Europa chegará ao que se previra inicialmente atingir em doze anos.*". (*op. cit.* p. 111).**

[137] **No sentido de uma integração prudente que concilie a condição de cidadão nacional com a de cidadão europeu, fica o alerta de M. Duverger de que "*...Homens e mulheres sentem-se profundamente cidadãos da sua nação, mas começam e ver-se simultaneamente como cidadãos da Europeia...*". (*op. cit.* p. 43).**

Aqui, como noutros sectores, a observação e a prática do princípio da subsidiariedade[138] será uma regra de ouro a observar por aqueles que detêm poder de decisão, em especial na observação rigorosa do respeito pelas diferenças de cada um dos povos, garantindo, assim, maior duração e estabilidade para o projecto de União pois, caso contrário, um esquecimento ou desprezo relativamente a essas diferenças será, sem margem para dúvida, um potencial factor de desagregação e fragilidade deste ou de qualquer outro projecto de união internacional.

A prática de actos de unificação precipitados, bem como de centralismos caducos[139], pode ser vista como forma de ameaçar diluir ou mesmo dissolver patrimónios culturais antigos fazendo, por isso, perigar o avanço do próprio processo de integração.

Como destinatários principais desse processo, os nacionais dos vários países que compõem a Europa Comunitária sentirão esse processo com maior ou menor intensidade conforme lhe seja dada, ou não, a oportunidade de participar na sua construção, o que constitui uma preocupação antiga já manifestada pelo então Presidente da Comissão, **JACQUES DELORS**, ao salientar um triângulo de princípios a que deve obedecer a acção comunitária constituído pela subsidiariedade, democracia e transparência, visando aproximar o projecto comunitário dos cidadãos, e tornar mais visíveis e mais compreensíveis as decisões[140], pelo que se torna necessário efectuar o tratamento da subsidiariedade

---

[138] Para M. Duverger, "*Da mesma forma que o Estado não substituiu a cidade, antes a coordenou e desenvolveu, também a Comunidade não substitui os Estados membros, antes neles se fundamenta e por eles existe...*". (*op. cit.* p. 45).

[139] Abordando a necessidade de fazer avançar a dimensão regional comunitária, afirma António Covas que "*...o primado do direito comunitário e a pluricidadania instituem um novo quadro de referência, radicalmente distinto, para o pensamento e a acção, individual e colectiva.*". (*op. cit.* p. 37).

[140] *Vid.* Bol. CE 10/92, p. 118-128. A Comissão liga transparência e democracia aos direitos dos cidadãos, afirmando que *"...ouverture et transparence participent de la démocratie et de la citoyenneté..."*, reforçando logo de seguida a ideia ao afirmar que « *..Les référendums et les adhésions de nouveaux États membres particulierement attachés à la transparence et à la proximité du citoyen, ont encore accru l'exigence d'une vraie politique, qui contribue à rapprocher l'Union du citoyen, à améliorer sa participation et sa confiance dans le processus décisionnel de l'Union…». (*Relatório «*Conférence Intergouvernementale 1996. Rapport de la*

dentro de um vasto plano contextual que realce o da participação do cidadão no processo de integração comunitária e o da necessidade de uma maior transparência por parte de todos os actores envolvidos nesse processo[141], pelo que se deve aprofundar a ideia de subsidiariedade "*...como forma de se valorizar o papel dos Estados e dos Povos na construção europeia e de se edificar uma verdadeira Europa dos Cidadãos*"[142], utilizando-se assim a subsidiariedade como forma de preparar o caminho *"...para que os cidadãos voltem a ganhar confiança na construção da Europa.*" [143].

Em que medida a subsidiariedade contribuirá para essa participação, eis o que se tentará abordar de seguida.

À parte a polémica relativa a que o princípio comunitário da subsidiariedade chegue ou não aos entes infra-estaduais, deve ser concedida maior importância ao papel que as regiões e, em geral, todos os entes infra-estaduais representam na gestão dos interesses que mais directamente tocam ao cidadão europeu que quer sentir nas suas localidades a construção europeia, até porque é esse cidadão que, anonimamente, longe de Bruxelas e das capitais dos Estados membros, nas

---

***Comission pour le groupe de réflexion »,* Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1995, p. 39).**

[141] **O Comité das Regiões defende que a UE "*...deve ser democrática, aberta e transparente."* Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.".* Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73.**

[142] **Quadros, F.,** "*O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado*"**, *op. cit.* p. 247.**

[143] **Conselho Europeu de Edimburgo, 11-12 de Dezembro de 1992 " *Conclusões da Presidência",* SN/456/92, pp. 2 a. Afirma-se logo a seguir que a confiança dos cidadãos "*...contribuirá para a recuperação da economia europeia."* Para Natália Gravato o princípio da subsidiariedade ganhou uma grande dinâmica no sistema Comunitário Europeu, indo para além das relações entre a União e os Estados ou Regiões, "*...como também nas relações entre a administração pública e os cidadãos.".* (*A experiência portuguesa em matéria de desconcentração administrativa*, CCRN, Comissão de Coordenação da Região Norte, Porto, 1994, p. 18). Parece clara que a confiança dos cidadãos no processo de integração europeia depende de outras questões tais como a estabilidade institucional, como salienta Ana Maria Guerra Martins ao afirmar, referindo-se às sucessivas e pouco espaçadas revisões dos Tratados, que "*...esta permanente revisão em que o TUE se encontra, há mais de uma década, não parece contribuir para gerar nos cidadãos a necessária confiança nas instituições e na própria União, sendo, aliás, contrária às mais elementares exigências do Direito, quais sejam a estabilidade, a segurança e a certeza jurídicas.".* (*O Projecto de Constituição Europeia,* Livraria Almedina, Coimbra, 2004, p. 25).**

aldeias, vilas e cidades, trabalha e contribui para essa Europa comunitária, sendo possível afirmar, com **CASTRO RUANO,** que "*...si el ciudadano no se siente protagonista y partícipe del proceso, éste dificilmente triunfará...*" [144], o que leva o mesmo autor a apelar a que a União Europeia não constitua simplesmente uma estrutura técnica que, embora eficiente, seja "*...también fría y distante...*"[145].

Constitui missão de quem comanda a integração, aproximar Bruxelas de cada um dos centros visíveis do cidadão[146], das regiões, pequenas cidades, municípios, vilas, aldeias, afinal, dos cidadãos europeus a quem se deve dirigir o processo e para os quais os centros estaduais ou comunitários de decisão são invisíveis e longínquos pois, até do ponto de vista sociológico, não haverá dúvida que as vias local e regional mais próximas das comunidades de base, sendo vastos campos de participação cívica, constituem, sem dúvida, os caminhos mais eficazes para fazer chegar a mensagem da União Europeia à maioria dos cidadãos comunitários garantindo, assim, que esse cidadão veja e sinta que a pirâmide do poder e da decisão começa aí, perto de si, e não lá longe, nos labirínticos corredores das capitais dos Estados ou de Bruxelas e que os eleitos não são apenas "*mais uns políticos*" ao serviço do centralismo e da burocracia[147].

---

[144] Castro Ruano, *La Emergente Participación Politica..., op. cit.* p. 15. O autor defende que a participação eficaz do cidadão passará por uma maior participação regional, porque *"...es más difícil participar en las decisiones de Bruselas que en las de propio municipio."*. É neste sentido que o autor fala da necessidade de a União Europeia se dotar *"...de instituciones con las que los súbditos se vean identificados..."*, para logo de seguida questionar: *"Y cuál es sino el nivel regional, el ámbito con el que el habitante de un territorio se identifica de una forma más directa y natural?..."*.

[145] *Ibid.* p. 17. É por isso que defende uma estrutura comunitária na qual o cidadão veja *"...um nível político superior en el que se integra su colectividad ejerciendo su singularidad."* O autor fala ainda da participação regional como *"...el contrapoder imprescindible para que la integración europea pueda ser factible..."*.

[146] O CR reafirma a ligação entre s*ubsidiariedade e proximidade do cidadão, chamando-lhe "…a chave para a Europa do futuro."* Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões."* Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73. Neste documento o CR salienta a importância da ligação entre a subsidiariedade e cidadania, afirmando que "*...neste momento em que se constrói e se afirma uma cidadania europeia mais ampla, é essencial a estrita observância do princípio da subsidiariedade"*.

[147] J. L. Clergerie refere que a Comissão, no seu relatório de 1995, manifesta o propósito de *"...faire de L'Europe un affaire des citoyens..."*, o que só será possível com transparência e democracia a todos os níveis. *(op. cit.* p. 96).

Não se pode esquecer que o cidadão que, repetimos, antes de ser comunitário é cidadão nacional, tem de ver que a construção europeia se faz respeitando e tendo em conta a associação das duas legitimidades, interna e comunitária, e que ao serviço deste respeito pode e deve estar a subsidiariedade pois, quanto mais iniciativa se der ao poder mais próximo do cidadão e quanto menor for a interferência comunitária, mais o cidadão verifica que a adesão não colocou em causa as fontes internas de legitimidade do poder desde o seu nível mais baixo, o regional e o local[148], nunca se esquecendo também que sem a contribuição desse cidadão, sem o seu pleno esclarecimento e informação[149], a construção que se fizer não será a construção europeia como a idealizaram os obreiros iniciais de uma Europa forte e unida[150].

Relativamente à informação, esta deve merecer todo o cuidado por parte das instituições e Estados membros que devem zelar para que seja rigorosa e rápida, pois uma informação distorcida, ou *"desinformação"*, pode afectar gravemente a construção europeia e a confiança que o cidadão nela deposita. Não se pode

---

[148] Referem os Estados membros reunidos em Conselho que "*...a abertura e a subsidiariedade são conceitos essenciais que exigem maior aprofundamento. A União terá que ser construída com o apoio dos cidadãos...".* Conselho Europeu de Corfu, 24-25 de Junho de 1994, Conclusões da Presidência, SN 150/94.

[149] Salienta-se a importância que os dirigentes devem dar á informação, apontando o exemplo referido por Jacinto Nunes a propósito de um referendo realizado em França: "*Quando num referendum, independentemente da sua dimensão, resulta que 93% dos votante se dizem favoráveis à construção europeia e 90% são contra Maastricht, algo não está certo: ou os votantes têm um conhecimento deficiente de Maastricht, ou as perguntas foram formuladas incorrectamente ou...trata-se de «pseudo-europeístas».* (*op. cit.* p. 113). Prossegue o autor afirmando que "*...há um defice democrático resultante da deficiente informação e participação dos povos e dos seus representantes políticos nos processos normativos e diplomáticos da construção europeia (...) de que Maastricht é a última ilustração relevante. De um modo geral também os Parlamentos nacionais têm neste domínio participação deficiente.". Ibid. p.* 132. O Comité das Regiões no seu "*Parecer sobre o Relatório da Comissão ao Conselho Europeu Legislar melhor 1998. Uma responsabilidade a partilhar.",* CDR/50/99 FIN, de 15/9/1999, JO C 374 de 23/12/1999, p.11-15, chama a atenção para o importante papel das autarquias locais e regionais para garantir o acesso generalizado à informação"*...que respeita à necessidade de os cidadãos saberem mais sobre a União Europeia...",* como verdadeiros divulgadores das informações sobre a União.

[150] Fernão Rebelo de Freitas aponta algumas sugestões para manter o cidadão informado e motivado: "*Dar continuidade efectiva a conferências, com maior ou menor frequência, não perdendo de vista o calendário dos principais eventos da União Europeia (Conferencias Intergovemamentais, reuniões do Conselho, discussão do Orçamento e dos fundos e apoios às regiões periféricas e insulares, etc.)...". (op. cit.* p. 351).

deixar de chamar aqui uma grave acusação feita em 1998 pela Comissão das Comunidades Europeias ao comentar a forma distorcida como algumas medidas comunitárias chegam junto da opinião pública, sendo tidas geralmente como *"...uma intenção deliberada das autoridades europeias de porem em causa as especificidades nacionais ou locais..."*. E remata a Comissão com uma acusação que poderá revelar, de alguma forma, a maneira de alguns responsáveis políticos quererem estar na Europa, em Bruxelas, esquecendo a solidariedade institucional que devem também às instituições europeias, afirmando: "*Só muito raramente os Estados membros desmentem tais alegações. O esforço de esclarecimento está quase sempre a cargo da Comissão. Em contrapartida, os resultados tangíveis em benefício dos cidadãos quase nunca são explicitados.*".

Tendo em conta estes factos, conclui a Comissão que *"...a desinformação prima quase sempre sobre a divulgação dos aspectos positivos...*", terminando a Comissão com um apelo no sentido de que os Estrados se empenhem mais na informação aos cidadãos sobre o papel e a acção da União, por considerar que *"...chegou a altura de destruir o mito de uma Europa centralizadora que nega simultaneamente a realidade institucional da União e o princípio da subsidiariedade..."*[151].

No entanto, e relativamente a este princípio, poderá, sem embargo dos progressos, afirmar-se que, sendo a subsidiariedade um meio de aproximar os cidadãos da instituições, ela está longe de se cumprir, sendo ainda, talvez, como se referirá, um princípio esquecido ou que não esteve à altura das suas ambições[152].

---

[151] ***"Relatório da Comissão..."* «Legislar melhor 1998 - uma responsabilidade a partilhar», *cit.* p. 17-18. Afirma ainda a Comissão que "*...a desinformação sobre as actividades comunitárias que se verifica nalguns Estados membros está na origem de mal-entendidos. Nem sempre são dados aos cidadãos os elementos necessários para compreenderem quem faz o quê quem deve fazer o quê e ainda qual a utilidade de realizar uma acção a nível da União.".***

[152] **Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 7.**

O papel dos Estados, em colaboração com as instituições comunitárias, para cativar o cidadão para a Europa também é determinante pois, adaptando-se internamente às exigências do progresso e bem estar dos seus cidadãos, conforme se comprometeram quando aderiram à Comunidade, estarão a escolher o caminho certo, qual seja o de, através da qualidade de vida preservar a sua identidade e especificidade nacional e cativar os cidadãos[153].

Esse objectivo de cativar o cidadão terá de ser conseguido através de uma política europeia em que o progresso económico seja acompanhado de progresso social, através de um projecto europeu em que haja, como afirma Jacques Delors, "*...la coherence indispensable entre l'économique et le social...",* com lugar para a empresa e para o trabalhador que o direito interno e o comunitário terão de ter em conta, pois eles terão de ser, afinal, como volta afirmar Delors[154], os dois protagonistas do empreendimento, em que estejam sempre presentes o melhoramento das condições de trabalho e a promoção do emprego, preocupações que a Comunidade começou a institucionalizar com, por exemplo, a Carta Social Europeia de Turim de 18 de Outubro de 1961[155] e a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores adoptada em 8 e 9 de Dezembro de 1989 no Conselho Europeu de Estrasburgo[156] destinada a "*...completar a*

---

[153] **Jacinto Nunes abordando criticamente alguns "*temores*" de perda de identidade que se agitaram em Portugal com a assinatura do TUE, refere que "*...o que tem de algum modo afectado a nossa identidade é o ensino, são certas mensagens...*" como aquilo a que chama "*«the way of life» americano e a postura de desinteresse que tem sido inculcada aos jovens...*", factores que considera afectarem mais a identidade nacional "*...do que a transferência de alguns poderes que, tradicionalmente, faziam parte do «modelo» puro do Estado Nação. O exercício conjunto desses poderes é um jogo de soma positiva que conduz a benefícios gerais.*". (*op. cit.* p. 14).**

[154] ***Vid.* neste sentido o discurso de Jacques Delors na abertura do 40º ano académico do Colégio de Bruges, Bol. CE 10/89, *op. cit.* p. 112-120.**

[155] **Referindo-se à Carta Social Europeia, diz Delors que a sua adopção pela Comunidade não pode representar apenas um gesto político. "*Elle illustre l'idée que la réalization d'un espace sans frontières doit s'acompagner, par souci de cohérence et de solidarité, du développement d'une veritable politique social…*» (*"Le principe de subsidiarité – Contribution au debat"*, *op. cit.* p. 175).**

[156] **O Tratado Constitucional no seu artigo III-209 declarava que a União e os EEMM visam a promoção do emprego a melhoria das condições de vida e de trabalho, "*...tendo presentes os direitos sociais fundamentais, tal como os enunciam a Carta Social Europeia, assinada em Turim, em 18 de Outubro de 1961, e a Carta Comunitária dos Direitos Sociais***

natureza fundamentalmente económica do Mercado Comum, introduzindo-lhe uma dimensão social..."[157] inspirada nas convenções da O.I.T. com valor mais político que jurídico, mas que é indirectamente reconhecida no protocolo nº 14 do Tratado de Maastricht[158] sobre política social[159].

Reclamando que a revisão do Tratado de Roma que conduziria ao Tratado de Maastricht fornecesse os meios institucionais indispensáveis a uma verdadeira política social, **JACQUES DELORS** afirmava que a intervenção da subsidiariedade neste domínio não se deve limitar à escolha entre a intervenção comunitária ou nacional, devendo ir mais além numa perspectiva de diálogo social, permitindo a opção entre legislação e acordo entre parceiros sociais[160].

A referida Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores refere o princípio da subsidiariedade na sua exposição de motivos, ponto 15 do preâmbulo, e a Comunidade ao adoptá-la reconhece que se torna urgente promover uma política social europeia em que a Comunidade acompanhasse os Estados nessas políticas que, pelos artigos 117 a 122 do Tratado de Roma, eram da competência interna dos Estados e que têm como alcances essenciais os sectores da promoção do emprego, melhoria de condições de vida e

---

Fundamentais dos Trabalhadores, de 1989 (…)". Vide **artigo 136 do Tratado de Funcionamento da União Europeia assinado em Lisboa a 13/12/2007.**

[157] **Jacinto Nunes, M.,** ***op. cit.*** **p. 85.**

[158] **Protocolo a que aderiram 11 dos então doze Estados membros, excepto o Reino Unido. A Carta fora adoptada sob a forma de declaração, sem carácter vinculativo, donde a necessidade do protocolo e acordo anexo ao tratado de Maastricht para lhe dar aplicação efectiva. O Reino Unido virá a decidir aderir posteriormente, o que leva o Conselho Europeu de Amesterdão de 16-17 de Junho de 1997 a declarar que os seus membros "*** ***...congratulam-se vivamente com a decisão do Reino Unido de aderir às disposições em matéria social do novo Tratado.".***
Vidé **conclusões da presidência do Conselho Europeu de Amesterdão de 16/6/ 1997, (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/032h0006.htm) captado em 05.11.03.**

[159] **Este protocolo pode ser visto em Pueyo Losa. J., y Ponte Iglésias, M. T.,** ***Derecho Internacional Publico, Organización Internacional, Union Europea-Recopilación de Instrumentos Jurídicos Fundamentales,*** **Tórculos Edicións, Santiago de Compostela, 1998, p. 1365.**

[160] **Jacques Delors,** "*Le principe de subsidiarité – Contribution au debat*"**,** ***op. cit.*** **p. 174-176.**

de trabalho, protecção social, diálogo entre os parceiros sociais e o desenvolvimento dos recursos humanos com vista a um nível de emprego elevado e duradouro, preocupando-se também com a protecção da saúde e segurança dos trabalhadores.

As políticas económicas devem reger-se também pelo princípio da subsidiariedade através da participação das autoridades nacionais e regionais que assim poderão melhor salvaguardar os seus interesses e fazer valer o factor social, sem nunca se esquecer que, economicamente, a Europa só terá a ganhar com a sua União[161] pois, como é sabido, de há décadas para cá, a balança da economia pesa mais para países de fora da Europa, de que se destaca os Estados Unidos que aumentaram a sua influência com o Plano Marshall[162], podendo a velha Europa, se não se unir, a breve prazo ser transformada "*...numa colónia com um nível de vida de família modesta...*"[163] dos Estados Unidos que nos últimos anos têm vindo

---

[161] **União que exige partilha de soberanias pois, como afirma Sarsfield Cabral, a alternativa "*...será a irrelevância dos Europeus na cena económica e política mundial...*". (*op. cit.* p. 123).**

[162] **Plano promovido em 1947 pelos Estados Unidos da América do Norte destinado à reconstrução da Europa após a segunda Guerra mundial. Para coordenar os respectivos fundos foi criada em 1948 a OECE (Organização Económica de Cooperação Europeia) agrupando os países europeus beneficiários da ajuda Marshall. Em 1961 foi transformada em OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico) alargada aos Estados Unidos, Canadá, Japão Austrália e Nova Zelândia. Para melhor esclarecimento sobre ao assunto, *vid.* Jacinto Nunes, M., *op cit.* p. 33-36.**

[163] **Jacinto Nunes, *op. cit.* p. 15. Refere o autor que " *Os países europeus, individualmente - Alemanha incluída - não têm capacidade para competir com os gigantes económicos que são os Estados Unidos e o Japão. O fenómeno do desaparecimento demográfico (relativo) da Europa é uma evidência e a sua desunião colocá-la-ia à mercê das duas grandes potências económicas citadas e, a mais largo prazo, da China e da Rússia.".* Assim, e defendendo a aprovação do Tratado de Maastricht, continua afirmando que "*...não é Maastricht o tratado ideal, mas é uma realidade que, a ser rejeitada, traria custos e atrasos incalculáveis na edificação da Europa.".* Aceita ainda o autor que perante um decréscimo de influência, "*...os Estados da Europa sentissem a necessidade de estreitar os seus laços, aceitando a ideia de, no interesse comum, transferirem voluntariamente parcelas da sua soberania". Ibid.* p. 113. Sobre a evolução demográfica da Europa, reflecte o autor declarando que "*A Europa não é de há muito o centro do mundo.". Ibid.* p. 112 e 113.**
Prossegue Jacinto Nunes, afirmando que "*A união da Europa é exigida pelos novos condicionalismos em que se processa a actividade económica. A Europa necessita de constituir uma potência económica se não quer subalternizar-se em relação aos Estados Unidos e ao Japão (e no futuro mais longínquo à CEI e à China).* Referindo-se ao caso concreto de Portugal, escreve que "*...para além do estatuto que nos confere a participação na Europa - não é menos amor à Pátria reconhecer a nossa pequenez no concerto europeu actual onde a história tem valor limitado-a nossa retirada significava prolongar de vários anos o atraso que nos separa dos níveis mais elevados de bem-estar económico e social a que*

a reforçar a sua supremacia política e económica impondo-se, como salienta **VITOR MARTINS** "*...naturalmente, como a única superpotência à escala planetária...*".

O autor chama a atenção para o perigo de "*...toda a malha global se ancorar exclusivamente num só polo de referência, transformando a economia global numa espécie de galáxia estruturada em torno de uma única estrela maior...*", lamentando ainda que a União "*...tendo as condições primaciais para ser líder, não tira partido delas.*", chegando a considerar a União Europeia como uma "*...potencia económica que não exerce...*"[164].

---

o povo português, como qualquer outro, se julga, justamente com direito (...) A nossa língua, os nossos costumes, as nossas tradições, a nossa cultura não são também molestadas pela adesão à União Europeia. (...) Pensamos que os reais interesses dos Portugueses serão de facto melhor servidos pelo processo da construção europeia delineado no Tratado da União. A Pátria não se discute, mas isto não significa que, por obsessão política, se sacrifique o futuro dos que a constituem - a Pátria não é uma abstracção.". Ibid. **p. 143.**

A nossa cultura, tradições e língua estão, pensamos nós com o autor citado, mais bem publicitadas e exibidas à Europa e ao mundo com a integração europeia do que com uma absurda política do "*orgulhosamente sós*" a que nos condenaríamos se deixassemos passar ao lado a oportunidade que a construção europeia oferece a Portugal e, em geral, a todos os países da sua dimensão. Por isso mesmo defende ainda Jacinto Nunes que "*O antieuropeísmo cultural (...) é absurdo e contraditório*". *Ibid.* p. 15.

No sentido da integração europeia como reforço do papel da Europa no mundo, Jacques Delors afirmou que "*La construction européenne aparaît donc comme le passaport offert à nos pays pour une incursion sur la scènea mondial...*". *(Le nouveau concert européen, op. cit.* p. 18).

[164] **Martins, V.,** "*A Europa no mundo global: Também uma questão de eurogovernance*", **em** *Economia e Prospectiva,* **nº 11, Out. 99/Mar 2000, Ministério da Economia, Lisboa, 2000, pp. 8 a 11. O autor considera que, afinal, "*...o mundo (e os EUA também!) precisam da União Europeia como polo forte na economia global...*". Apelando à necessidade de uma forte vontade política para que a União Europeia cresça como projecto económico e político, o autor refere ser necessário contornar nacionalismos e inércia burocrática, reforçar a eficácia das instituições, sublimar "*...os latentes «complexos de culpa» da sua história.*". Conclui o seu apelo criticando a atitude da Europa pós euro "*...entrando numa deriva mesclada de preguiça, cobardia e populismo...*" considerando que a sociedade europeia é hoje "*...aversa ao risco e hiper-sensível aos seus padrões de bem-estar, o que se repercurte em múltiplos tiques proteccionistas.*" Refere ainda o autor que a UE dispõe de fortes condições para o sucesso da integração, das quais salienta: O facto de a UE ser o maior parceiro económico e comercial no mundo global, dispôr de uma moeda única que ajuda a cimentar a integração económica, o facto de ser no espaço europeu que se encontra "*...o capital humano culturalmente mais denso e intelectualmente mais preparado para o progresso...*", a existência de boas vias de comunicação, a grande teia de relações exteriores, o seu potencial de crescimento pelos alargamentos aos países do Centro e Leste da Europa que representam mais de 100 milhões de habitantes e apresentam um potencial crescimento económico muito considerável. "*A dinâmica do alargamento é um factor de pujança do projecto de integração europeia, abrindo novos mercados e promovendo novos fluxos de investimento. Assim, no puzzle da economia global e multipolar em emergência. a***

Assinale-se, aliás, neste sentido que a consciencialização da necessidade do avanço comunitário para fórmulas de integração mais fortes como a União, que impulsionou todo o quadro de reformas da última década, foi desencadeada, especialmente, pelo Projecto de União Europeia de Altiero Spinelli de 1984 na sequência, como afirma **CASTRO RUANO,** "*...de la constatación del retraso relativo que vive Europa respecto a sus competidores USA y Japón. El Mercado Unico se concibe sobre todo como la necesaria respuesta a la disminuida capacidad económica europea frente a estos dos colosos comerciales...*"[165].

Valerá a pena reflectir um pouco na busca de soluções para que a Europa possa vir a concretizar essa capacidade de liderança e afirmação a nível interno e mundial que lhe tem faltado.

Continuando a acompanhar **VITOR MARTINS**, veremos que a Europa, para promover o seu crescimento, terá de superar vários tipos de barreiras, das quais se destacam uma barreira educacional e cultural[166], uma barreira económica fundada numa lógica latentemente protecionista, uma barreira infra-estrutural caracterizada pela má gestão das infra-estruturas existentes, no geral de boa qualidade, o que sobrecarrega os custos finais da economia, a barreira política[167] que se funda, principalmente nas resistências nacionais ao projecto de União Europeia e, finalmente, a barreira institucional que constituirá o reforço de um suporte político sólido através de instituições fortes e eficientes[168].

União Europeia dispõe de trunfos significativos e de importantes vantagens comparativas que seria absurdo malbaratar".

[165] **Castro Ruano,** ***La Emergente Participación Política..., op. cit.*** **p. 25.**

[166] **Pois, estando no topo dos índices educacionais e culturais,** ***"...a Europa não consegue. por um lado, materializar essa "supremacia" em termos produtivos (gap considerável entre "saber" e "saber fazer") e, por outro lado, induzir uma atitude empreendedora e competitiva aos seus cidadãos."*** **Martins, V.,** "*A Europa no mundo global: Também uma questão de eurogovernance*", ***op. cit.*** **p. 12.**

[167] **Afirma Vitor Martins que** ***"É, de resto, o factor político o maior constrangimento à competitividade da economia europeia.". Ibid.*** **p. 13.**

[168] **Salienta Vítor Martins que** "***...Daí decorrerá com naturalidade o reforço da vocação federal da União Europeia, de par com a redefinição do binómio subsidiariedade-solidariedade, âncora maior da construção europeia. O perigo está na sistemática tentativa de contornar a questão, de evitar o afrontamento clarificador, de acomodar o compromisso redutor." Ibid.*** **p.**

Será, talvez, através de uma nova visão e concepção de governação que a Europa poderá impor-se ao mundo, conquistando ao mesmo tempo os seus cidadãos, restando saber até que ponto as resistências internas ao progresso e ao fortalecimento das instituições e dos respectivos modos de decidir, não continuarão a ser mais fortes que a vontade de progredir.

Coloque-se, de forma simples, a seguinte questão: Será possível o avanço do processo de integração sem o fortalecimento das instituições? Pela nossa parte cremos que não se poderá adiar o fortalecimento institucional e, mais importante que a discussão sobre a possibilidadede de se caminhar ou não para uma via federalizante, é que a Europa tome consciência de que *"...só por absurdo se admitirá que a União Europeia pode ser forte com instituições fracas ou, de outro modo, que a economia europeia pode ser competitiva à escala global com uma ineficiente eurogovernance..."*[169].

De que valerá o estabelecimento de fortes e ambiciosas metas se a sua eficácia se perde na falta de decisão atempada e na *"eurocracia"* dos corredores de Bruxelas e das Administrações centrais dos Estados membros?

É por isso que cremos que a ideia de uma aproximação federal não pode ser liminarmente rejeitada se esse for o único caminho para o fortalecimento das instituições e do processo de decisão, sob pena de se admitir paralisar todo o processo de integração.

---

13. O mesmo autor refere, relativamente à confiança do cidadão, que "*…será pela eficiência da prestação das instituições comunitárias que os cidadãos podem reaproximar-se da construção europeia e será por aí também que a competitividade da economia ganhará um apoio consistente para enfrentar a globalização.". Ibid.* p. 17.

[169] *Ibid.* p. 14. O autor escrevia no contexto de aproximação da CIG 2000 de que sairía o Tratado de Nice. Parece-nos que algumas das questões que coloca se mantiveram actuais no decurso da Convenção sobre o futuro da Europa.

A força da União assentará na força das suas instituições e não apenas na de alguns dos seus Estados[170].

A adaptação institucional consiste não só na criação e modernização de infra-estruturas produtivas, mas também na criação de condições de aumento de informação, para que os contornos do modelo de integração que se constrói se tornem claros aos olhos do cidadão que, assim, abraçará com menos reservas a integração e assumirá com mais entusiasmo a sua condição de cidadão da União Europeia.

Talvez que o grande abstencionismo eleitoral nos actos eleitorais para o Parlamento Europeu como reflexo dessa falta de proximidade e de informação, alerte os responsáveis de que terá de ser alterado esse distanciamento[171] reconhecendo-se aos poderes locais e regionais um maior protagonismo e legitimidade sem o que, a União Europeia não conseguirá aproximar-se dos seus cidadãos e cativar as simpatias das mulheres, homens e jovens cuja adesão ao projecto europeu terá de acontecer por forma a que surja na Europa comunitária um tecido social e cultural forte, unido e enriquecido pelo sentimento comum de partilha de uma mesma mesma cultura, civilização e valores.

Prosseguindo no salientar do papel da subsidiariedade na construção europeia, **DELORS** [172], realçando que a integração europeia supõe um fundamento económico e social organizado segundo princípios idênticos aos de qualquer

---

[170] Salienta Vítor Martins que *"...está passado o tempo em que Paris e Bona, concertando-se, não só guiavam o projecto europeu, como se assumiam como a sua face mais representativa...". Ibid.* p. 14.

[171] Vitor Martins chama a atenção para a constactação de que *"...as campanhas para o Parlamento Europeu têm feito emergir ou o alheamento dos cidadãos, ou o seu comprometimento à luz da lógica da luta partidária à escala nacional.*", vendo ainda com preocupação o facto de não existir uma dimensão política europeia verdadeiramente representada no Parlamento Europeu, considerando "*...que isso não é indiferente para a performance do próprio Parlamento, tantas vezes prisioneiro de jogos de poder que pouco relevam da integração europeia.*", motivos pelos quais reclama que se rompa com o actual sistema baseado nas *"...velhas famílias ideológicas partidárias..."*, refundando o Parlamento Europeu com novos grupos constituídos à luz da diversidade do projecto comum europeu. *Ibid.* p. 16.

[172] Jacques Delors, "*Le principe de subsidiarité – Contribution au debat"***, *op.* cit p. 176.**

colectividade, afirma que, concebida assim, *"...la subsidiarité est bien une pédagogie de l'approche fédéral...*" segundo a qual cada cidadão deve poder compreender o que se encontra em cada um dos níveis de poder, "*...san quoi la démocracie est affecté...*", concluindo a afirmar que a falta de um entendimento semelhante a este será responsável de *"...une part du fameux «déficit démocratique»..."*, podendo ver-se nestas afirmações o sentido de que uma verdadeira observação e prática da subsidiariedade pode contribuir para aproximar a Comunidade dos cidadãos e de todos os diferentes níveis sócio económicos em que se encontra organizado, fomentar o diálogo e reflectir nas leis comunitárias as verdadeiras aspirações das populações e levar o comum dos cidadãos a aceitar o processo de integração. [173]

E sem uma posição intelectual de adesão dos seus povos, talvez que a União nunca passe de um mercado comum ampliado ou de um mercado com políticas comuns sem sentido de cidadania comum, porque a adesão dos nacionais das Estados à nova cidadania não se impõe por tratados, leis, decretos, regulamentos, directivas, antes se conquista com a participação dos cidadãos e com respeito pela diversidade cultural de cada um dos Estados[174], melhoria notória da qualidade de vida, aumento de informação, transparência e participação nas decisões, como, aliás, se manifesta no Conselho Europeu de Birmingham no anexo I dedicado ao princípio da subsidiariedade, quando se afirma que, para obter o apoio dos cidadãos necessário à continuação do processo de integração, a União deve, *"...esclarecer que a cidadania da União trará aos nossos cidadãos direitos e*

---

[173] A Assembleia das Regiões da Europa na sua 5.ª Conferencia *«Europa de las Regiones»* celebrada em 29-30 de Abril de 1992 en Brunswick (Baja Sajonia), saudando a adopção por Maastricht do Principio da Subsidiariedade, a criação do Comité das Regiões e a posibilidade de participação regional no Conselho, afirma que o CdR supõe *"...el primer avance de los principios del federalismo, del regionalismo y de la subsidiariedad a nivel europeo...". Vid.* doc. EsiARC/ 207752

[174] Como refere Ferreira de Brito, *"Não se poderá impor por tratado um modelo cultural que seja o somatório das partes envolvidas nessa mesma União.".* Neste domínio essencial, o todo nunca poderá ser soma algébrica das partes envolvidas nessa mesma União. (*op. cit.* p. 10). Os Estados membros declaram por seu lado que a integração deve efectuar-se "*...no pleno respeito pela história, cultura e tradições de cada país.".* (Conselho Europeu de Corfu, 24-25 de Junho de 1994, Conclusões da Presidência, SN 150/94).

protecção adicionais, sem de modo algum se substituir à sua cidadania nacional."[175].

A obtenção de tal conjunto de factores necessário à construção de uma sólida consciência de cidadania da União só será possível através da dinamização das regiões e seus representantes[176], o que valerá por dizer, através de uma plena aplicação do princípio da subsidiariedade em que a integração se efectue num processo em que o poder seja delegado e exercido na estrutura ou escalão mais próximo do cidadão que, desta forma, o aproxime do poder[177], o que os próprios poderes políticos já vão admitindo ao considerarem que essa aproximação só se conseguirá com uma valoração do princípio da subsidiariedade e a preservação das especificidades regionais e locais[178].

---

[175] Conselho Europeu de Birmingham, "*Conclusões da Presidência*", SN/ 343/1/92, anexo I, p. 4, declarando mais à frente, p. 6 que "*...o Tratado de Maastricht trará benefícios directos a cada cidadão.*". O Comité das Regiões reconhece que, apesar de a legislação comunitária impor por vezes custos à economia, "*...os benefícios em termos de qualidade de vida compensam-nos de longe.*" Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*", Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73. Adianta ainda o CR a ideia de que "*...o projecto europeu só terá o apoio da população se os resultados forem positivos e visíveis...*".

[176] Como em 01 de Setembro de 1998 declarou o Presidente do Comité das Regiões, Manfred Dammeyer, *"...O Comité das Regiões considera que uma das suas missões prioritárias é aproximar a União Europeia dos seus cidadãos..."*. Essa aproximação só será possível com a ocorrência de uma verdadeira reforma que "*...passa iniludivelmente por uma nova definição de competências entre a UE, o nível nacional e o nível regional.*", como também defende o Comité das Regiões no seu Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*" Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73.

[177] Castro Ruano refere que a ideia da conquista da adesão do cidadão a um projecto de integração de comunidades menores entronca na concepção personalista do federalismo, justificada no facto de que "*...el sentimiento de compromiso cívico por parte de los ciudadanos, se hace más dificil a medida que el Estado se centraliza, absorbiendo a las comunidades intermedias y alejando del ciudadano los centros de poder.*". (*La Emergente Participación Política..., op. cit.* p. 83). A afirmação é efectuada por referência ao Estado. Mas é aplicável por inteiro ao processo de integração europeia em curso.

[178] O que é salientado também em duas passagens da carta de 05 de Junho de 1998 subscrita pelo Chanceler alemão Helmut Kohl e pelo Presidente francês Chirac que, referindo a criação de uma União Europeia forte e capaz de "*...agir preservando a diversidade das tradições políticas, culturais e regionais...*", motivos pelos quais consideram muito importante que "*...quando da tomada de decisões, se tenham presentes no espírito as especificidades locais, regionais ou nacionais.*". Carta referida pelo Comité das Regiões no seu Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*" Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73.

É claro que um processo de integração como o comunitário implica que, a par de um cuidado com o respeito das especificidades de cada Estado e Região, se proceda a uma cada vez maior uniformização em sectores vitais para o progresso dessa mesma integração, sobre os quais incide normalmente a comunitarização de políticas.

Mas a contrapartida essencial de uma certa uniformização que, abrangendo o cultural e respeitando a diversidade das várias identidades próprias dos povos e regiões, tem que ir muito mais além do político, do económico e das medidas sociais, terá de ser, sem dúvida, uma maior aproximação ao cidadão através da prática permanente da subsidiariedade acompanhada de transparência nos procedimentos e reforço da dimensão regional da União, que será ao mesmo tempo um meio adequado a que cada povo mantenha nas suas mãos aquilo que de mais relevante se contém nos seus valores históricos.

Sabemos, diz **FERREIRA DE BRITO,** *"...pela experiência da abordagem histórica política e cultural enfocada nos seus ritmos de longa duração que o cultural precede e condiciona o político, resistindo-lhe e persistindo-lhe nos tempos e nos espaços..."*, porque o fenómeno político é convencional e provisório sujeito a mudanças conjunturais provocadas por interesses mais ou menos pontuais, enquanto que o cultural se encontra "*...arreigado no arcano da memória colectiva dos povos, no seu imaginário sempre marcado por traços fortíssimos de ancestralidade e de afectividade, que as grandes forças massificadoras da opinião pública, capazes de momentaneamente o abalar, se mostram impotentes para o destruir ou substituir...*"[179].

Temos, com o autor, a opinião de que a luta por uma integração europeia permanente mas sem acelerações de ritmo "*...biologicamente forçadas...*" violadoras do direito à diferença não poderá ser catalogada de euro-pessimismo.

---

[179] **Ferreira de Brito, *op. cit.* p. 10 e seg's.**

Não se vê ameaça na moeda única, vemos vantagem na supressão de fronteiras físicas e alfandegárias, vemos com esperança os recentes alargamentos que levarão paz e prosperidade ao centro e leste da Europa, mas vemos com preocupação que tudo isto e o mais que virá seja decidido longe, nas cúpulas, em Bruxelas ou qualquer outro centro de decisão, sem participação, e sem direito de iniciativa, daqueles a quem as decisões se dirigem. *"À cultura do Uno (...) contrapomos a cultura do múltiplo, a única que é verdadeiramente genuína e democrática (...) Os povos afirmam-se no palco da história muito mais pelas suas diferenças antropológicas do que pelas suas semelhanças (...) O regionalismo e a regionalização, em vez de estorvarem o crescimento económico e social em lutas improfícuas de bairrismos vesgos e guerras de campanário, são factores de progresso afectivo e efectivo de um todo necessariamente variegado em busca permanente de um equilíbrio de forças aglutinadoras de uma Nação*"[180] e de uma Comunidade de Nações, acrescente-se, o que o autor também salienta na sua restante exposição[181].

A Europa comunitária tem de estar cada vez mais atenta aos seus cidadãos e suas motivações mais fortes, sob pena de não se conseguir transmitir às novas gerações as motivações, as ideias e o projecto de construção europeia, correndo-se o risco de que a Europa, que se pretende seja uma grande nação, se transforme apenas num conjunto de cidadãos politicamente indiferentes[182], sendo de salientar

---

[180] ***Ibid.***

[181] **Castro Ruano chama a atenção para a necessidade de um maior poder regional como consequência do alargamento pois, considera, após o final do totalitarismo do Centro e Leste europeu, "*...se ha puesto también fin a unos sistemas que se traducían en verdaderas «cárceles de pueblos», donde las diferencias nacionales y étnicas eran ahogadas bajo dictaduras apresaras. Con la eliminación de las mismas emergen todo tipo de particularismos, regionalismos y nacionalismos que reclaman mayores cotas de autogobierno...". (La Emergente Participación Política..., op. cit.* p. 26). Para que a Europa comunitária não corra o risco de ver conflitos regionais antigos serem transportados para o seu seio, deve estar aberta a uma maior participação regional, isto é, a uma maior subsidiariedade.**

[182] **Consideramos com Ferreira de Brito que, independentemente dos graus de desenvolvimento *e* da pequenez ou grandeza geográfica "*A diferença e a diversidade dos povos (...) deveriam ser a preocupação maior das partes que subscrevem um tratado de união internacional, porque só elas garantem e salvaguardam a sua durabilidade e fiabilidade.". (op. cit.* p. 13).**

que a subsidiariedade poderá desempenhar um importante papel no quadro de um alargamento pois, como diz a Comissão no relatório 1999, "*...quanto mais a União se alarga, mais difícil se tornará definir o que deve realmente ser tratado a nível europeu.*"[183], sendo até legítimo perguntar até que ponto esse alargamento não irá trazer uma maior dificuldade e mais conflitos na correcta aplicação do princípio da subsidiariedade[184].

Os avisos têm existido e vão mostrando que a construção europeia não pode ser efectuada apenas no silêncio dos gabinetes negociais por políticos e tecnocratas, esquecendo os cidadãos e os seus valores mais profundos e específicos, designadamente os de raiz cultural[185].

Até porque, sendo legítimo e saudável discordar e discutir a integração e os modelos que em cada momento se propõem, o silêncio negocial dos eurocratas não contribui nada para que o cidadão comum saiba o que está em causa, o que divide e o que pode unir as opiniões públicas, no fundo, quais as razões da união e da divisão.

Tomemos como exemplo dos alertas que têm existido para as consequências da distância e falta de informação dos cidadãos em geral, a recusa de ratificação em

---

[183] "*É necessário colocar seriamente esta questão, e será o princípio da subsidiariedade que nos guiará na busca de resposta.",* que resultará de uma concepção flexível e evolutiva da subsidiariedade, refere ainda a Comissão a propósito do alargamento. "*Relatório da Comissão ao Conselho Europeu - Legislar melhor 1999", cit.* p. 1.

[184] Preocupação manifestada por Florian Zieganbalg, *op. cit.* p. 13.

[185] Avisa Ferreira de Brito que se começou *"…tarde de mais e muito medrosamente a falar da Europa linguística e cultural. O sistema político e económico europeu gerido não por humanistas, mas por eurocratas pouco motivados para os grandes problemas da cultura (que tentam ignorar ou secundarizar numa práxis arrogante ou alienada), corre sérios riscos de minimizar os valores matriciais e fundadores de cada povo radicados na religião, na filosofia, na história, na antropologia, na mitologia, na língua, na ética, na estética, na gastronomia, na etnologia." (op.* cit. pp. 10-11). Por seu lado, a Comissão também vai reconhecendo a necessidade de transparência afirmando que *« …les débats suscités par les ratifications du traité sur l'Union européenne et les référendums organisés au Danemark, en Irlande et en France ont démontré la nécessité de renforcer l'ouverture et la transparence des travaux de l'Union…»*. Comission Européenne, «*Conférence Intergouvernementale 1996. Rapport de la Comission pour le groupe de réflexion*», Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1995, pp. 39.

referendo em relação ao Tratado de Maastricht por parte dos cidadãos dinamarqueses[186], recusa que inspirou notórias preocupações aos responsáveis da Comunidade como pode ver-se nas conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Edimburgo realizado pouco tempo após tais factos, em Dezembro de 1992, no qual se tomou conhecimento de um documento apresentado pouco antes pela Dinamarca aos restantes EEMM, intitulado "*A Dinamarca na Europa*" no qual, entre outros pontos, se abordam claramente os temas da proximidade do cidadão, preocupações a ultrapassar, na perspectiva dinamarquesa, através da "*...aplicação efectiva do princípio da subsidiariedade, abertura e transparência do processo comunitário de tomada de decisão*"[187], sendo de entender na mesma linha de preocupação a posterior recusa de ratificação pelos irlandeses em relação ao Tratado de Nice, obrigando à repetição de mesmo referendo em 19 de Outubro de 2002, bem como as rejeições em referendo do Tratado Constitucional pela França e Holanda.

E se em relação à Dinamarca a questão se ultrapassou permitindo que este Estado membro se mantivesse à parte de alguns dos pontos de Maastricht[188] o que

---

[186] Conforme refere Jacinto Nunes, uma razão *"...apontada como determinante do «não» dinamarquês..."*. (*op. cit.* p. 114). Acerca da recusa de ratificação dinamarquesa, do seu significado relativo, enquanto pequena parte (5 milhões de habitantes) do total da população europeia em 1992 (350 milhões), e da necessidade de alteração das ponderações dos votos em função das populações dos respectivos países, ver Duverger, M., *op. cit.* p. 69-71.

[187] Conselho Europeu de Edimburgo de 11-12 de Dezembro de 1992, "*Conclusões da Presidência",* SN 456/92, Parte B, pp. 2B. O documento "*A Dinamarca na Europa"* aborda ainda outras questões de primeira importância para o futuro da União alguns dos quais ainda hoje, passados dez anos, não estão completamente definidos, causam tais como, *"...dimensão da política de defesa, terceira fase da União Económca e Monetária, cidadania da União, cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos, (...) incentivo à cooperação entre os Estados-membros na luta contra o desemprego...".* Na sequência de tal documento e indo "*...ao encontro das preocupações da Dinamarca..."* o Conselho Europeu aprovou um conjunto de medidas aplicáveis exclusivamente a este Estado e emitiu declarações em que se pretende responder às preocupações dinamarquesas e em que se esclarece alguns pontos, designadamente sobre a cidadania europeia a qual existe "*...não substituindo de modo algum a cidadania nacional...",* a determinação da posse de cidadania de um EEMM faz-se por referência ao direito interno, a exclusão da Dinamarca da moeda única, a possibilidade de reforço pelos EEMM de medidas de protecção ambiental.
A Dinamarca entregou ainda ao Conselho Europeu de Edimburgo um conjunto de declarações unilaterais, das quais se saliente a "*Declaração sobre a cidadania da União"* e sobre "*...cooperação nos domínios da justiça e assuntos internos.".*

[188] Jacinto Nunes considerou salutar que, após os resultados do referendo dinamarquês tenham surgido dúvidas e interrogações "*...nos espíritos mais tranquilos em diversos países*

permitiu obter a posterior ratificação em novo referendo do povo Dinamarquês, relativamente à recusa de ratificação do Tratado de Nice pelos Irlandeses, que caminho se poderá seguir quando, como em Nice, está em causa um alargamento e, por consequência, a reforma das instituições[189] sem a qual esse alargamento não poderá prosseguir, visto que estes acordos afectam a todos os Estados membros e a sua aplicação não é compatível com exclusões parciais[190]?

Há que prevenir estas situações, informando e esclarecendo a opinião pública e todos e cada um dos cidadãos, até para se não correr o risco de, ao votarem de determinada forma em eleições ou referendos europeus, os nacionais dos Estados estejam mais a julgar e a censurar os seus próprios políticos que a integração europeia[191].

---

das Comunidades...” **pois, considera, *“...com excepção de dois ou três países, (...) as opiniões públicas dos países comunitários entraram num comboio sem curarem muito de saber o seu destino”.* (*op. cit.* p. 13). Mais à frente diz o autor, que “*...o não dinamarquês, não obstante as dificuldades que criou (...) foi útil no sentido de fazer pensar sobre a Europa: o que é, o que se pretende que seja.”, (ibid*, p. 99), reforçando a ideia ao afirmar que, “*...o «não» dinamarquês (...) veio demonstrar aos Governos a necessidade de formas mais estreitas de associação dos cidadãos e das instituições políticas ao processo de construção da Comunidade Europeia, porque o futuro desta vai ter profunda influência na vida dos povos e consequências também para as instituições políticas que os regem. A forma democrática inerente a uma Europa constituída livremente (...) torna igualmente necessário o reconhecimento da opinião pública e do seu papel colectivo no exercício da liberdade de opinião.”. Ibid.* p. 133.**

[189] Para uma visão crítica acerca das limitações, e “*medos”* do Parlamento Europeu, dos poderes do Conselho, das limitações decorrentes das presidências rotativas, e das vantagens e desvantagens da Comissão concretizadas por um lado na “*dedicação exclusiva”* e por outro na *“desunião da equipa”*, ver Maurice Duverger, *op. cit.* p 47-67.

[190] Independentemente da natureza dos problemas em discussão, um mais tem de ser lançado nestes contextos para a discussão comunitária: qual o efeito que o resultado de um referendo num dos Estados membros pode acarretar para o resto da União? Isto vale por perguntar: pode o resultado do referendo de um só País contrariar o que é aceite pelos restantes? Podem 2 milhões de pessoas decidir o destino de cerca de 400 milhões? Qual a solução para problemas idênticos que possam surgir?

[191] *Vid.* Jacinto Nunes, M., *op. cit.* p. 100-102. Por sua vez, Castro Ruano salienta que “*...a menudo las elecciones al Parlamento Europeo suponen un marco de confrontación de problemas de índole interno. y las campanas que las preceden, un perfecto ejercicio de oposición, también interna, al propio gobierno...”.* Prossegue o autor afirmando ainda que os políticos nacionais sabem que o risco político é menor nas eleições europeias, e chama a atenção para os elevados índices de abstenção como consequência da desinformação. De facto, de uma participação de cerca de 63% para o primeiro parlamento eleito para a legislatura 1979-1984, desce para os 60% na eleição seguinte (1984-1989), e nas eleições de 1989 baixa para cerca de 58%. *(La Emergente Participación Política...”*, *op. cit.* p. 288).
Segundo dados da Comissão Nacional de Eleições (CNE) referentes a Portugal, a abstenção nestas eleições é de mais de 50% de portugueses residentes no País e 72% dos

E será que pode afirmar-se que a subsidiariedade nada terá a ver com isto?

Não o cremos, pois mais uma vez vem à superfície a questão do afastamento, ou proximidade, entre os eleitos e os eleitores, entre os governantes e governados, que é como quem diz, entre a decisão e os seus verdadeiros destinatários e o seu grau de participação na mesma.

Ligando claramente a solução, ou prevenção, de problemas deste tipo com a subsidiariedade, **JACINTO NUNES** refere, defendendo a necessidade de *"...aclaramentos..."* do Tratado de Maastricht, *"...até para procurar ultrapassar o problema criado pelo referendo dinamarquês. Designadamente o princípio da subsidiariedade que necessita de ser definido com maior precisão (...). Perante as dificuldades que possam surgir na aclaração do problema da subsidiariedade e os caminhos abertos pelo denominado segundo pilar da Comunidade, dado o seu caracter vago e insipiente, começam a surgir sugestões para que em 1996 se ultrapasse Maastricht..."*[192].

Parece que o problema não é só dos Estados onde os referendos ocorrem e onde se têm verificado recusas de ratificação dos sucessivos Tratados.

O problema é da União no seu todo, a qual tem de se preocupar em alargar a sua base de representação e aumentar a informação e participação democrática,

---

residentes em outros Estados membros, senda esta a eleição que apresenta maiores níveis de abstenção. Nas eleições de 1994 e 1999 a abstenção oficial ronda valores da ordem dos 60%. Quanto ao resto da Europa, devem distinguirse os países em que existe sistema de voto obrigatório, (Itália, da Grécia, Bélgica, Luxemburgo), daqueles em que o voto é facultativo. A média dos valores da abstenção nos países com voto obrigatório é de 16,7%, ao passo que nos países de voto facultativo se situa em 49,8%. No âmbito dos países com voto facultativo destacam-se a Inglaterra, a Suécia, a Finlândia e a Holanda com valores médios respectivos de 68%, 60% e 56%, encontrando-se Portugal situado a meio da tabela juntamente com a Dinamarca.
***Vid.* http://www.cne.pt/dl/seminario_pe_2004.pdf. e http://www.cne.pt/dl/icne_2004_1.pdf**
Neste sentido também Santaolalla Lopez, F. afirma que *"...los comicios europeos son contemplados mayormente como una confrontación más de las fuerzas políticas nacionales, con escasa referencia a los problemas propiamente comunitarios..."*. *(Elección en Espana del Parlamento Europeo,* Madrid, Cívitas, 1987, p. 12).

[192] ***op. cit.* p. 140. O problema suscitado pelo resultado do referendo na Dinamarca é abordado no Conselho Europeu de Birmingham em que se salienta ter o Governo Dinamarquês apresentado um Livro Branco. (*Vid.* conclusões da Presidência do mesmo Conselho.).**

obtendo assim maiores consensos dos cidadãos para os passos futuros e garantindo o reforço da identidade europeia, evitando-se que a construção comunitária continue a ser alimentada de dúvidas e interrogações e, pior que isso, que os cidadãos não vejam essas dúvidas desfeitas, podendo o resultado do afastamento do cidadão ser catastrófico, pois a União não vai poder ser construída por imposição, sem ser aceite pelos cidadãos[193].

A integração deve fazer-se gradualmente respeitando as sensibilidades culturais e históricas dos vários povos e das várias gerações. Se as mais novas serão mais indiferentes à questão das transferências de soberania, pela carga afectiva que isso lhes acarreta, as mais velhas, que não podem ser esquecidas ou desprezadas, pelo contrário dão mais importância a tais valores.

Actos anti-integração têm, certamente por trás de si as questões da segurança invocadas em França. Mas não é só isso. É também toda uma inquietude pela ameaça de um repentino vazio de identidade cultural de que os povos se sentem ameaçados e que, ao que parece, poucos políticos têm a preocupação de contrariar.

As gerações de hoje têm mais acesso ao ensino e à cultura que as dos anos 50 que assistiram, talvez sem perceber bem do que se tratava, ao início da integração europeia. Por isso mesmo, se por um lado são mais sensíveis à ameaça do

---

[193] **Afirma Jacinto Nunes que "*A Europa será aquilo que os Europeus quiserem que seja. O fortalecimento da sua unidade será tarefa de longa duração, consequência natural da diversidade, característica essencial da Europa*". (*op. cit.* p. 14). Em sentido idêntico ao expresso no texto, Ferreira de Brito mostra a sua preocupação face às consequências possíveis de uma integração afastada do cidadão, afirmando que "*...o irracionalismo de certos movimentos de massas (que se traduz ciclicamente em revoluções e guerras que põem fim brusco a tratados económico-políticos aparentemente duradoiros) é uma arma apontada à cabeça dos que impõem e dos que aceitam planificações (...) Pelo que a União Europeia não pode consistir numa aplicação mecânica do Tratado de Maastricht e de seus actuais ou futuros apêndices de adaptação ao evoluir histórico-político.*". (*op. cit.* p. 11). Por outro lado, pode ver-se que não é só a doutrina que chama a atenção para o distanciamento dos cidadãos relativamente à Comunidade e das consequências possíveis, também as instituições assumem essa deficiência, podendo ler-se em documento da Assembleia da República que "*Certo é que nenhuma força política maioritária põe em causa a imagem até agora adquirida da Europa Comunitária. Contudo o distanciamento do processo de tomada de decisão dos cidadãos europeus leva cada vez mais a pôr em risco a própria identidade europeia.*". A propósito, o parlamento português recomenda um maior investimento na desburocratização, transparência e eficácia. *(Acompanhamento parlamentar da revisão do Tratado da União Europeia..., op. cit.* p. 22).**

esvaziamento de identidade, também estariam preparadas para procurar entender as explicações que contrariassem essas ameaças, se alguém se preocupasse em as transmitir.

O que, em nossa opinião, ainda não constitui preocupação bastante, apesar dos passos, que se consideram tardios, dados nessa direcção por Amesterdão e Nice[194].

Independentemente dos mecanismos de controlo criados pela comunidade, da forma de designação ou eleição dos membros das respectivas instituições, há que ter em atenção que o cidadão pode manifestar as suas apreensões, dúvidas e discordâncias naqueles actos eleitorais em que está em diálogo directo com os seus políticos nacionais que são, afinal, os que, no Conselho das Comunidades estabelecem as grandes linhas directoras da integração europeia, para além, obviamente, da forma como esse mesmo cidadão se exprime nas eleições para o Parlamento Europeu[195] em função dos índices mais directos de bem estar que a integração proporcione.

E a questão da distância ou fosso existente entre o que é decidido pelos diplomatas e os cidadãos a quem se dirigem as decisões assume maior gravidade quando se pensa que, na grande maioria dos Estados membros, as respectivas Constituições não prevêem que a ratificação dos Tratados comunitários dependa da sua aprovação em referendo, sendo de temer que se assim fosse, o número de recusas de ratificação poderia aumentar e a construção da Europa comunitária poderia ser paralisada ou tornar-se muito mais lenta[196] podendo, até, pensar-se

---

[194] Afirma Ferreira de Brito que "*É fundamental pois que os tecnocratas nunca esqueçam que o consumismo não esgota a gama de temas e problemas que afectam a vivência e a convivência dos povos.". (op. cit.* p. 10).

[195] Os cidadãos europeus irão julgar a União nas eleições "*...em função da contribuição que der para o combate ao desemprego e para a promoção da segurança interna e externa da União."* Conselho Europeu de Corfu, 24-25 de Junho de 1994, Conclusões da Presidência, SN 150/94.

[196] Maurice Duverger refere que o General de Gaulle defendeu em 1960 o referendo popular nas grandes questões da construção europeia dizendo: "*Não bastará que os parlamentos votem uma ratificação. Terão de se realizar referendos populares, em todos os países interessados, de preferência no mesmo dia".* (*op. cit.* p. 75).

que, se a ratificação de todos os tratados dependesse, em todos os Estados membros, da sua aprovação em referendo, cidadão por cidadão, os responsáveis políticos comunitários já teriam sido forçados a conceder outra atenção à questão do *"deficit democrático"* que, por certo, já estaria bastante mais reduzido.

É que, a questão do deficit democrático da União não pode ser vista apenas no plano intra-comunitário, considerando-se como tal apenas o edifício legislativo e institucional comunitário.

Tem de ser analisada também do ponto de vista dos efeitos que tal *"déficit"* provoca no interior dos Estados e na sua governação, visto que as decisões tomadas em comum, a nível da governação europeia nos Conselhos, afectam grandemente o nível estadual de governação.

E, considerando-se que "*...o défice democrático das instituições da União Europeia despoja a aprovação de regulamentos (...) de garantias equiparáveis às conferidas por mecanismos erigidos pelos constitucionalismos nacionais...*"[197], será caso para se poder afirmar que falta legitimidade democrática à grande maioria das regras comunitárias pelas quais se rege, cada vez mais, a vida do cidadão, e ainda que, de certa forma, os governos nacionais poderão ser tentados a obter por via da legislação comunitária a aprovação de regras que, a nível interno, dificilmente conseguiriam e teriam de negociar com os restantes órgãos estaduais e com a oposição.

Assim sendo, e considerando com **JOSÉ MAGALHÃES** que *"...a própria composição do órgão legislativo supremo da Comunidade...*" consiste num *"...colectivo de governos..."*, é necessário que se criem *"...antídotos que evitem a sua transformação em alavanca de um primado governamental na esfera interna, destruidor da reserva de competência legislativa do Parlamento, da separação de*

---

[197] Como o voto parlamentar, a promulgação, a fiscalização parlamentar de decretos-leis. Magalhães, J., *Dicionário...*, Editorial Notícias, 1999, p. 192.

poderes e debilitador do próprio princípio democrátivo...”[198], antídotos esses que bem poderão ser alcançados se for conseguida uma plena aplicação do princípio da subsidiariedadade, tal como manifesta **JORGE MIRANDA** ao afirmar como um dos pontos fulcrais do Tratado de Maastricht a proclamação de um princípio da subsidiariedade *“...como limite (ou limite aparente) aos poderes da Comunidade...”*[199].

Uma palavra final para salientar a necessidade de que a Europa surja perante o mundo em que está inserida como uma União de Estados coesos e com posições uníssonas. A Declaração de Laeken sobre o futuro da Europa adoptada em 15 de Dezembro de 2001 que veio a estar na origem da Convenção sobre o futuro da Europa expressou no seu texto várias preocupações que já atrás foram expostas, cabendo aqui dar conta, ainda que de forma breve, de uma que a Declaração considera importante para uma nova postura comunitária, resultante das ameaças para a paz que têm emergido especialmente depois das incertezas renascidas após os atentados de Nova Yorque de 11 de Setembro de 2001 que mostraram que as ameaças à paz continuam vivas assim como as forças que movem essas ameaças, tais como o fanatismo religioso, nacionalismo étnico, racismo que continuam, afinal, a ser fomentados pela pobreza e subdesenvolvimento aos quais a Europa não pode ficar indiferente[200].

Essas ameaças exigem, certamente, que a União Europeia concentre no seu combate os esforços de todos os membros em conjunto e que os seus Estados membros não procedam de forma isolada como, aliás, já aconteceu por altura dos daqueles ataques em que um Estado membro, a Grã-Bretanha, promoveu uma atitude isolada de apoio aos Estados Unidos da América sem esperar pela

---

[198] *Ibid.* p. 85.

[199] Miranda, J., *Manual*…, Tomo III, 4ª Edição, 1998, *op. cit.* p. 203. O autor esclarece a expressão «*limite aparente*» por referência a alguns autores que defendem que a subsidiariedade é “*...um critério de repartição vertical do poder também de inspiração tipicamente federal, pelo menos na versão que reveste na Constituição alemã.*”.

[200] Declaração de Laeken sobre o futuro da União Europeia. Ponto nº I “*A Europa numa encruzilhada*”.

oportunidade de o fazer em conjunto com os restantes parceiros da União Europeia[201].

Tal comportamento, por certo, não será o mais coerente com a necessidade de uma Europa unida contra o terrorismo, nem será a que mais contribuirá para aumentar a simpatia, a confiança e a adesão dos cidadãos europeus para a ideia de União Europeia, podendo ainda afectar seriamente a confiança do cidadão na direcção comunitária e na sua capacidade de agir em conjunto, a uma só voz e sob prévia consulta de todos os Estados membros[202].

---

[201] É habitual a tomada de posições pelo Reino Unido remando contra a maré europeia, antes e depois da sua integração. Ainda nos dias de hoje, diz Pascal Fontaine que "*...Londres não hesita em fazer uso do seu direito de veto para defender os interesses nacionais britânicos, sem consideração pelos dos seus parceiros.*". O autor refere a rejeição por veto dos britânicos do candidato Jean-Luc Dehaene escolhido pelos restantes 11 Estados para Presidente da Comissão. (op. *cit.* p. 27). Considera, a propósito, Maurice Duverger que, mais uma vez, o Parlamento Europeu *"...desperdiçou uma ocasião excepcional..."* de se afirmar, aceitando inclinar-se "*...passivamente perante as exigências inglesas e o deixa-andar dos outros Estados...*". Poderia o PE "*...passar da simples consulta ao princípio da co-decisão...*" acerca da personalidade a investir como Presidente da Comissão. Bastava ao PE "*...ter sugerido que não investiria uma Comissão dirigida por um Presidente aprovado por Londres, porque a este faltava a autoridade do candidato inicial.*" que Londres rejeitara. (*op. cit.* p. 36-41 e 49-51). Informa ainda o mesmo autor que "*...Helmut Kohl tolerou sucessivamente que o Governo Britânico impusesse ao Consellho de Joannina a violação dos tratados de adesão, assinados pela Inglaterra e por todos os Estados membros ou candidatos, e que impedisse, com o seu veto, que Jean-Luc Dehaene fosse o sucessor de Jacques Delors. O Chanceler não desejava uma crise europeia a perturbar as legislativas alemãs do Outono seguinte.*". *Ibid.* p. 82. Talvez o PE se veja coagido, por depender das máquinas partidárias, a fazer uso restritivo dos poderes que tem. Acerca do tema, que apelida de "*...impotência do Parlamento Europeu...*" e do seu relacionamento com os Parlamentos nacionais, *vid.* pp. 47-59 da mesma obra.

Contrariamente a Duverger, Mota Campos enaltece e tem visão mais elogiosa do papel do PE na construção europeia e afirma que, contrariando "*...o receio de que uma Assembleia composta de deputados designados pelos Parlamentos nacionais (...) se deixasse dominar por um nacionalismo ou provincianismo estreito e se tornasse um obstáculo sério ao desenvolvimento do processo de integração europeia (...) esses parlamentares, na sua grande maioria, revelaram-se partidários tenazes e esclarecidos do aprofundamento da construção europeia opondo-se resolutamente às hesitações e travagens do Conselho e dando à Comissão o apoio constante de que esta carecia para avançar com propostas cada vez mais ousadas. Os grande debates e resoluções no seio do Parlamento Europeu são a expressão de uma fé no alargamento e no aprofundamento das Comunidades que vivamente contrasta com as reservas do órgão intergovernamental que o Conselho é..*". *(Direito Comunitário,* I vol., *op. cit.* p. 301).

Por seu lado, Jacinto Nunes, avaliando o relacionamento entre os parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu, afirma que "*...o que se afigura fundamental é um estreitamento das relações entre aquele e os Parlamentos nacionais.*". (*op. cit.* p. 131).

[202] Fausto Quadros questionava, antes do Tratado de Amesterdão e a propósito da possibilidade de alargamento da União Europeia sem prévia reforma institucional e dos Tratados em geral, sobre como é que a União *"...vai conseguir reagir cabalmente, e em uníssono, contra a progressiva arrogância dos Estados Unidos nas suas relações com a*

Não devem esquecer, o directório comunitário actual e os seus membros a cada momento, que a génese da ideia comunitária esteve nos conflitos bélicos ocorridos durante o século findo[203] e que, no quadro referente à crise desencadeada em 11 de Setembro, apesar de o conflito não se ter desenrolado nas fronteiras comunitárias ou europeias, a ameaça que se consumou nos Estados Unidos existe também a pairar sobre a Europa como demonstram os mais recentes acontecimentos de 11 de Março de 2004 em Madrid[204].

Europa" **e como é que vai criar em breve a tal "*uma só voz*" no plano das relações exteriores que tanta falta lhe tem feito nas suas relações com outros espaços regionais. (**"*O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado*"**, *op. cit.* p. 241).**
Por seu lado, Rudolf Morawitz considera que a solidez da política externa europeia está relacionada e dependente da a evolução da sua política interna. "*En amplios ámbitos, sin embargo, falta hasta ahora una política comunitaria ad intra. Ello es consecuencia de la todavía inexistente igualdad de condiciones de vida en lo económico, político y social, lo que dificulta la armonización de los intereses de los Estados miembros necesaria para la correlativa actuación externa de la Comunidad. Sólo tras la abolición de las disparidades en el interior es imaginable una más fuerte competencia exterior dela Comunidad Europea. Tal es el objetivo de la transformación de la Comunidad en una Unión Europea conforme a la Conferencia en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de 19 y 20 de octubre de 1982 en Paris*". *(op. cit.* p. 118).

[203] Abordando a paz como objectivo inicial da construção comunitária, diz Pascal Fontaine referindo-se ao papel dos «*pais fundadores*» que "*Este três homens* (Jean Monnet, Robert Schuman e Konrad Adenauer), *assim como em Itália, o presidente do Conselho Alcide de Gasperi, são inspirados por um ideal de paz e estão determinados a criar laços que tornarão definitivamente impensável o regresso aos conflitos intra-europeus.*". (op. *cit.* p. 13). Também Jacinto Nunes refere que "*Desde o Tratado de Paris (1951) que a Comunidade tem sido o melhor sistema de segurança que a Europa concebeu. A Comunidade susbstituiu as velhas rivalidades existentes na Europa...*". (*op. cit.* p. 114). De outro lado, numa homenagem prestada em 1986 em Estrasburgo a Altiero Spinnelli, o ministro holandês Deetman afirmava que Spinnelli foi muito influenciado pelas experiências da segunda guerra mundial e que via *«…dans une coopération plus étroite entre les populations curopéenncs la mcillcurc garantie contre la répétition des atrocités des années 1940-1945…».* Parlement Européen, *Bataille pour l'Union – Altiero Spinelli,* Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, 1987, p. 51.

[204] Para M. Duverger, as ameaças de violência estão também na Europa comunitária, "*...por acção de um vírus que não poupa o ocidente…*". *(op. cit.* p. 76). A própria Comissão se refere às ameaças e aos atentados, o seu reflexo na relação dos cidadãos com a Europa e a necessidade de coesão, afirmando que "*Os cidadãos, que obtiveram da Europa a paz, a estabilidade e o bem-estar, confrontam-se com mecanismos cujo sentido lhes escapa. (…) Mas acentuam-se as desigualdades entre os Estados-Membros e no interior dos Estados. o ambiente está a degradar-se. Os ataques do passado 11 de Setembro mostraram a vulnerabilidade da democracia e da liberdade. Só a integração pode permitir que os Europeus influenciem o percurso do mundo, com a condição de se expressarem numa única voz. Para responder a estes novos desafios, os Estados e os povos da Europa devem unir-se mais.*". Comunicação da Comissão sobre o futuro da União Europeia, "*Governança Europeia - Renovar o método Comunitário*", COM/2001/0727 final.

Deve também ser observado que estes comportamentos podem ser considerados lesivos de princípios básicos do relacionamento comunitário e, além de não reforçarem a confiança do cidadão na Europa comunitária e na união entre os seus membros, podem desenterrar desconfianças antigas relativamente à posição britânica no processo de integração europeia, não sendo também as mais conformes ao preceituado relativamente à política externa e de segurança comum, no nº 2 do artigo J.1 do TUE na redacção dada pelo Tratado de Amesterdão, em especial quando se diz que *"Os Estados membros actuarão de forma concertada...."*.

Efectivamente, uma grande parte dos cidadãos da União ainda não terá esquecido que todo o processo de adesão da Grã-Bretanha à CE, recusando ser membro fundador embora tivesse participado na fase inicial das negociações[205], foi pleno de avanços e recuos com a criação pelos britânicos de uma instituição mais à imagem dos seus interesses, a EFTA criada pelo Tratado de Estocolmo de 4 de Janeiro de 1960[206] que queriam fosse a réplica da CE [207] e cujos membros já

---

[205] **Por considerar que *"...os objectivos pretendidos, nomeadamente a criação de novas comunidades segundo o modelo da CECA, não correspondia à sua política europeia".* A Grã-Bretanha apresentou o seu pedido de adesão em 31 de Julho de 1961, vencida, ou convencida, pelos sucessos do mercado comum e pela coesão dos seis aos quais se recusara juntar de início, pois fora convidada para as negociações iniciais do Tratado de Roma realizadas em Messina em Junho de 1955. *Vid.* Sobre o tema Pascal Fontaine, *op. cit.* pp. 16-21. Da mesma forma, Maurice Duverger diz que a Grã-Bretanha, depois de ver o desenvolvimento comunitário, reconheceu a necessidade de se integrar, *"...levando os seus parceiros da EFTA a imitá-la...".* (*op. cit.* p. 41). Refere ainda o autor que, quando manifestou o seu espanto a Jean Monnet por a CECA ter sido formada sem a Grã-Bretanha, este lhe respondeu que "*Os Britânicos desconfiam das novas estruturas. Mas se a CECA funcionar, apanharão o comboio em andamento."* O autor faz esta afirmação quando se debruça sobre a necessidade da criação de uma Comunidade Europeia de Defesa que, considera, não poderá esperar tanto "*...vinte anos...*" como demorou a adesão britânica à CE. (*op. cit.* p. 84).**

[206] **Afirma M. Jacinto Nunes que *"Os britânicos viraram-se então para a constituição da Associação Europeia de Comércio Livre (AECL-EFTA)...",* com a participação da Áustria, Suécia, Dinamarca e Noruega, a que Portugal aderiu posteriormente. Mas inicialmente estava na ideia britânica que a EFTA englobasse também os Estados membros da Comunidade Europeia (em formação), para *"...funcionar em paralelo com o projectado Tratado de Roma.".* (*op. cit.* p. 51).**

[207] **Salienta Pascal Fontaine que "*Ausentes da negociação, os Britânicos tentam, mesmo assim, fazê-la falhar a partir do exterior".* (op. *cit.* p. 21). Por sua vez, refere Jacinto Nunes que "*A Inglaterra não aderiu ao Tratado de Roma e tentou evitar a sua concretização...",* adiantando ainda que já antes, em 1951, "*...os ingleses reagiram violentamente ao Plano Shuman, considerando impossível aceitar uma Alta Autoridade Supranacional com poderes soberanos".* Um dos motivos apontados para a recusa britânica tinha a ver com a**

são hoje quase todos membros da CE[208] podendo atitudes como a que vem sendo referida recordar que a adesão britânica foi sempre inquinada pela desconfiança dos Estados membros fundadores de que a Grã-Bretanha seria sempre, dentro da CE um *"representante"* dos Estados Unidos, o que levou, aliás, a que a França vetasse por duas vezes, no tempo do General de Gaulle[209] a entrada da Grã-Bretanha na Comunidade Europeia que os britânicos viriam a solicitar logo dois anos após a assinatura do Tratado de Roma[210].

Nem parece que a justificação de tais comportamentos isolados possa residir nas limitações que afectam a Comunidade no relacionamento internacional por não dispor a Comunidade, enquanto tal, de capacidade de representação internacional.

---

possibilidade de sacrificar o seu privilégio no comércio entre países do Comonwealth. (*op. cit.* p. 40/50). *Vid.* também Mota Campos, J., *A Ordem Constitucional Portuguesa e o Direito Comunitário, op. cit.* p. 35. Embora sem o caracter institucional da EFTA, também a França no tempo da já referida política de *"cadeira vazia"* chegou a desenvolver na década 60 com de Gaulle e Pompidou, mecanismos de cooperação paralela ou alternativa com os parceiros da CEE, nomeadamente nos domínios dos negócios estrangeiros e defesa. É nesta altura e neste contexto de privilegiar a cooperação, que surgem as chamadas Cimeiras Europeias não previstas nos Tratados que vêm depois a chamar-se Conselhos Europeus. Estas Cimeiras vieram a ocupar-se progressivamente de problemas comunitário, tendo sido numa destas Cimeiras Europeias, realizada em Paris em Dezembro de 1974, que se desencadeou o processo que viria a conduzir a partir de 1979 à eleição directa do Parlamento Europeu, factor importante para a democratização e legitimidade da integração europeia.

[208] Em 1992 foi assinado o Tratado do Porto entre a União Europeia e os países restantes da EFTA (Suiça, Islândia, Liechtnstein e Noruega) visando a criação de uma zona de comércio livre, contribuindo, assim, para o reforço da identidade europeia.

[209] Refere Pascal Fontaine que a França vetou duas vezes a adesão britânica, *"...contra a opinião dos seus cinco parceiros..."*, devido à ambiguidade que manifestavam face ao processo de integração comunitária e aos receios do General de Gaulle de que "*...a Grã-Bretanha desempenhe o papel de «cavalo de Tróia» dos Estados Unidos no seio da CEE..."*. (op. *cit.* p. 25. De seu lado, Jacinto Nunes, falando da *«política da cadeira vazia»* liga de Gaulle às fases de estagnação ou retrocesso da construção europeia, apelidando-o de "*um europeu à sua maneira"*. (*op. cit.* p. 14). *Vid.* também Mota Campos, J., *A Ordem Constitucional Portuguesa e o Direito Comunitário, op. cit.* p. 37.

[210] Referindo-se às periódicas e repetidas crises das fases iniciais da construção comunitária, ora por influência francesa ora pelo Reino Unido, refere M. Jacinto Nunes que a quarta crise foi nos anos 80 "*...com a senhora Thatcher a pedir, perante os menores auxílios recebidos pela agricultura inglesa, a devolução parcial das contribuições britânicas, o que conseguiu..."*, ficando célebre a frase da *«dama de ferro»* "*I want my money back"* pedido que veio a ser satisfeito, justificando bem o seu apelido! (*op. cit.* p. 138).

Pelo contrário, tais ocorrências devem consubstanciar mais um factor de pressão para a necessidade de rapidamente se chegar a uma efectiva política externa comum.

CAPÍTULO II
O CAMINHO DA SUBSIDIARIEDADE. DO TRATADO DE ROMA AOS TRATADOS CONTITUCIONAL E DE LISBOA

SECÇÃO 1

AS MANIFESTAÇÕES EMBRIONÁRIAS DA SUBSIDIARIEDADE ANTES DO TRATADO DE MAASTRICHT

1- A PROJECÇÃO IMPLÍCITA DA SUBSIDIARIEDADE NOS TRATADOS CONSTITUTIVOS.

São abundantes as opiniões doutrinais e institucionais no sentido, como já avançamos, de que na construção comunitária, a subsidiariedade "*...ne date pas d'aujourd'hui...*"[1] ou seja, que embora não consagrada formalmente, ela esteve implicitamente presente como filosofia de fundo desde as origens da construção comunitária[2], como refere expressamente a Comissão ao afirmar que o princípio da subsidiariedade, tal como o da proporcionalidade, é aplicado nas práticas legislativas comunitárias "*...desde há mais de quarenta anos...*", [3] considerando ainda a Comissão que agora o princípio é mais explícito devendo contribuir para assegurar ao cidadão que as decisões vão ser adoptadas ao nível que lhe estiver mais próximo o que, desde logo, implica que os Estados membros mantenham as competências que sejam capazes de gerir de forma mais eficaz ao seu nível e que

---

[1] **CIDES *asbl*, Centre Information Documentation Europe Sociale,** *"La subsidiarité"*, **dossier nº 7, Année 1992, Bruxeles, 1992, p. 1. No mesmo documento lê-se que *«Déjà dans le Traité de Rome de 1957, ce principe inspirait le rôle attribué aux institutions communautaires dans l'application du droit communautaire».* O próprio Parlamento Europeu na sua resolução sobre o Princípio da subsidiariedade de 12 de Julho de 1990, constata que *"...o princípio da subsidiariedade figura já implicitamente nos Tratados, e que depois do Acto Único Europeu ele está mencionado de forma explicita..."*. JO C 231 de 17/9/1990, p. 163.**

[2] ***Vid.* neste sentido, Castro Ruano, J. L., *"El principio de subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea: una lectura en clave regional"*, *op. cit.* p. 222.**

[3] **"*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu"*, SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* p. 1, (anexo). Em idêntico sentido, no seu relatório «*Conférence Intergouvernementale 1996. Rapport de la Comission pour le groupe de réflexion»,* Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxemborg, 1995, p. 37, a Comissão Europeia afirma que *« …l'esprit de subsidiarité ne date certes pas du traité. Les concepts de directive, de reconnaissance mutuelle ou de partenariat em reflétaient déjà la préoccupation. Cependant son inscription dans les dispositions communes du traité et sa définition, em amplifient considérablement le rôle.».***
No sentido da existência de tradição da subsidiariedade na Europa comunitária, *vid.* Também Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 92 e também Curti Gialdino, C., *op. cit.* p. 57. Este autor afirma que *"...anche nel contesto comunitario la sussidiarietá non è un concetto recente".*

sejam cometidos à Comunidade os poderes que os Estados-Membros não possam exercer de forma cabal.

Assim, e durante o período que antecedeu Maastricht, a prática da subsidiariedade foi influenciando sectores diversos do processo da construção europeia, como expressamente assinalam, referindo-se ao sector da educação, **JORGE PUEYO LOSA E ISABEL LIROLA DELGADO** ao referirem que *"...con anterioridad al Tratado de la Unión Europea, es possible descubrir un criterio de subsidiariedad en el ejercicio de las competencias comunitarias en materia de educación..."*[4].

De facto, os tratados iniciais apenas regulavam de forma mais exaustiva algumas matérias em relação às quais passou a vigorar desde início a competência exclusiva da comunidade[5], sendo necessário determinar nos outros domínios não regulados inicialmente e aos quais não se alargou a competência exclusiva, que eram a maioria, quem intervinha a cada momento e saber da necessidade e oportunidade de intervenção comunitária, sem conflitos comprometedores do futuro em sectores vitais para a construção europeia que se encontravam enumerados nos objectivos fixados nos preâmbulos dos Tratados CEE, CECA e EURATOM, que os Estados, por si sós, não estavam em condições de assegurar e cuja paragem poderia comprometer o processo comunitário inicial e também, poderá dizer-se, para forçar os Estados a agir nos sectores onde não queriam que a intervenção comunitária ocorresse.

Se não existia ainda uma noção clara delimitadora de competências concorrentes, ela foi sendo criada e praticada pelo recurso à subsidiariedade fora

---

[4] Pueyo Losa, J. y Lirola Delgado, I., *"Una Valoración Jurídica sobre la Política de Educacion y el Princípio de Subsidiariedad en la Unión Europea"*, ***op. cit.*** **p. 274. No mesmo sentido, *vid.* Constantinesco, V., *Traité de l'Union Européene, Commentaire article par article sous la direccion de Vlad Constantinesco,* Robert Kovac e Denys Simon, Economica, Paris 1995, p. 107. O autor afirma que os três princípios contidos no artigo 3B do TUE não eram ignorados pelo direito comunitário anterior.**

[5] Cujo primado os Estados reconheceram graças a laboriosa construção jurisprudencial de Tribunal de Justiça, de que é exemplo o célebre acordão nº 6/64, COSTA/ENEL, de 15 de Julho de 1964. Ver *infra* parte I, cap. I, secção II.

daquelas áreas fundamentais que se tornaram logo desde início exclusivas da Comunidade, tais como a agricultura e união aduaneira no Tratado CEE e o carvão e o aço no Tratado CECA, nos quais depressa se instituíram órgãos ou instituições supranacionais de características federais no seu relacionamento com os Estados membros e um Tribunal encarregado de dirimir conflitos, o qual lentamente também foi absorvendo o conceito de subsidiariedade que se vê reflectido na sua jurisprudência.

Encontramos logo nos tratados originais manifestações sectoriais *"...de forma embrionária ou implícita..."*[6] de subsidiariedade enquanto prioridade na acção concedida à entidade Estadual e/ou mais próxima do cidadão, como no artigo 5º e 95/1 do Tratado CECA em que se consignava que a Comunidade só interviria directamente na produção quando as circunstâncias o exigissem, e em vários artigos TCEE, designadamente nos 3h, 4, 85, 86, 90, 100, 113, 116, 177, 178 e 215[7], em especial no que se refere à política da concorrência, harmonização das legislações nacionais, políticas comerciais e de responsabilidade não contratual da Comunidade, sendo que nos domínios da concorrência privada ou pública, (artigos 85, 86 e 90), a subsidiariedade transparecia também, pois o direito comunitário apenas será chamado a intervir, complementarmente ao direito nacional, nos casos em que as práticas seguidas no interior dos Estados possam afectar esses domínios.

Não havendo prejuízo para a concorrência, a regra seria a prioridade do direito nacional que assim seria considerado eficaz, o que se extrai também do regulamento do Conselho nº 4064/89 de 21 de Dezembro de 1989 relativo ao

---

[6] Conselho Europeu de Edimburgo de 11-12 de Dezembro de 1992, *"Conclusões da Presidência"*, SN/456/92, Anexo 1 à parte A, p. 2.

[7] No artigo 5 são fixadas as condições que justificam a intervenção da CECA nas empresas dos Estados membros salientando-se que, desde logo, se exige que a Comunidade justifique essa intervenção, concordando-se que aqui já existe uma ideia de subsidiariedade. José Magalhães afirma que o princípio da subsidiariedade está "*...subjacente ao artigo 5º do Tratado CECA, implícito no Tratado de Roma...*". *(Dicionário...,* Editorial Notícias, 1999, p. 187). *Vid.* também neste sentido, Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 64, e ainda Assembleia da República, *Acompanhamento parlamentar da revisão do Tratado da União Europeia ..., op. cit.* p. 16.

controlo das operações de concentração de empresas que permite a intervenção comunitária proibindo as concentrações de empresas que possam criar ou reforçar posições dominantes, ameaçando a concorrência[8].

Por seu lado, no domínio da aproximação das legislações nacionais a intervenção comunitária (artigos 100 e 3h) limita-se aos casos em que os Estados não promovam essa aproximação de forma satisfatória, com risco para o processo de funcionamento do mercado comum, podendo ver-se também no domínio jurisdicional comunitário uma manifestação da subsidiariedade através do reenvio a título pré-judicial, (artigos 177 TCEE, 41TCECA e 150 EURATOM), pois as jurisdições e a lei nacionais serão competentes salvo se houver questão de direito comunitário que deva ser analisada.

Alguns autores consideram que nos artigos 235 e 189 do TCEE[9] o Tratado de Roma consagrou, desde início, expressamente, a subsidiariedade: *"Para uma boa parte da doutrina, a subsidiariedade teria ficado consagrada logo no texto inicial dos tratados comunitários, e fundamentalmente por duas vias: no artigo 235 (...), e na definição da directiva, dada no artigo 189 TCEE."*[10], bem como o Comité das Regiões que afirma que *"...a ideia de subsidiariedade estava já implicitamente presente no artigo 95.º do Tratado CECA de Paris, de 18 de Abril*

---

[8] Neste sentido, e relativamente a esta matéria, pronunciou-se a Comissão na sua comunicação nº 93/C 39/05, JO C, nº C 39 de 13 de Fevereiro de 1986, p. 6.

[9] Artigos 308 e 249 após o Tratado de Amesterdão.

[10] Quadros, F., *O princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia, (op. cit.* p. 24. *Vid.* neste mesmo sentido, Castro Ruano que afirma existir *"...una plasmación implícita de la subsidiariedad em el art. 235 del TCEE.". (*"El Principio de Subsidiariedade en el Tratado de la Unión Europea: una lectura em clave regional", *op. cit.* p. 222). Também António Covas refere que "*...podemos encontrar a subsidiariedade no Tratado de Roma com o instrumento da directiva, o artigo 235...".* (*op. cit.* p. 38). Por seu lado, Jacinto Nunes afirma que o princípio foi instituído no Tratado de Maastricht, "*...embora o artigo 235º do Tratado de Roma já de algum modo o referisse no tocante à hierarquia das normas.".* (*op. cit.* p. 94). Neste sentido pronuncia-se também Mota Campos afirmando que o princípio da subsidiariedade "*...está presente de forma embrionária ou implícita em algumas disposições do Tratado CECA e do Tratado CE". (Direito Comunitário*, I vol., *op. cit.* p. 632).

de 1951, e no artigo 235.o do Tratado de Roma, de 25 de Março de 1957"[11] o que, como se defenderá, não parece inteiramente certo, pelo menos relativamente ao 235.

De entre os defensores de tal opinião salienta-se, desde logo, o próprio **JACQUES DELORS** que, considerando em 1991, que a subsidiariedade era já um conceito consagrado na Comunidade, afirmava que o Tratado de Roma o exprimia "*...avec l'instrument de la directive (...) l'article 235...",* continuando a sua exposição no sentido de que os autores de Tratado de Roma previram expressamente, através da directiva a necessidade de uma autêntica subsidiariedade na medida em que deixa aos Estados a escolha dos meios para a realização dos objectivos fixados, acabando, no entanto, por reconhecer que, na prática, esta noção de directiva se acabou por transformar pois, admite Delors, "*...certaines directives ressemblent, dans leurs contenu, à des reglements. Elles sont aussi détaillés et ne laissent guère de marge de manoeuvre pour leur transposition en droit interne."*[12].

Vejamos:

O artigo 235 TCE e 95/1 TCECA[13] permitem, assim, a intervenção comunitária através do Conselho de Ministros[14] em domínios normalmente

---

[11] Comité das Regiões, Parecer...*"Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade - Apelo do Comité das Regiões."* cit., JO C 198, de 14/7/1999, p. 73 e seg's. (Anexo).

[12] Jacques Delors, *"Le principe de subsidiarité – Contribution au debat",* ***op. cit.*** **p. 171.**

[13] O artigo 235 do TCEE preceitua que *"Se uma acção da Comunidade for considerada necessária para atingir, no curso do funcionamento do mercado comum, um dos objectivos da Comunidade, sem que o presente Tratado tenha previsto os poderes de acção necessários para o efeito, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu, adoptará as disposições adequadas."* Por seu turno eo artigo 95/1 do TCECA prevê que "*Em todos os casos não previstos no presente tratado, nos quais uma decisão ou uma recomendação da Alta Autoridade se mostra necessária para realisar, no funcionamento do mercado comum do carvão e do aço e conforme as disposições do artigo 5º, um dos objkectivos da Comunidade, tal como são definidos nos artigos 2, 3 e 4, essa decisão ou recomendação pode ser tomada mediante proposta conforme do Conselho deliberando por unanimidade e após consulta do Comité consultivo. A mesma decisão ou recomendação, adoptada pela mesma forma, determina eventualmente as sanções aplicáveis.".*

reservados à competência dos Estados membros, accionando o exercício de poderes não previstos nos Tratados mesmo em áreas que excedam as competências comunitárias exclusivas para adoptar medidas legislativas ou outras[15] tendentes a atingir objectivos cujos poderes não estejam (ainda) previstos no tratado[16], intervenção que será decidida pelo Conselho ao considerar que certa acção é necessária para atingir um objectivo que os Estados não estão em condições de atingir, privando, assim, os Estados membros de uma parte das suas competências nesse âmbito[17].

Certamente que a existência deste artigo 235 terá uma justificação prática, a qual residirá, a nosso ver, na imprevisibilidade do desenvolvimento da vida em sociedade, sendo necessário precaver institucionalmente que os modos de acção possam variar em função das novas necessidades e sensibilidades. Na verdade, hoje, em pleno século XXI, há sectores não submetidos às políticas comunitarizadas, como o ambiente, segurança interna e externa e outros, em que a intensidade e a necessidade da acção tendencialmente comum é cada vez maior e inevitável[18], sendo o artigo 235º precisamente um factor destinado "*ab initio"* a dotar a Comunidade de um meio para poder fazer face a novas necessidades futuras que, os autores dos Tratados quiseram acautelar.

---

[14] Que raramente recorreu a este preceito entre 1962 e 1972, alargando a sua utilização posteriormente.

[15] Como se infere da expressão *"...disposições adequadas…"*.

[16] Como foi o caso das medidas anteriores ao Acto Único Europeu destinadas a interferir no domínio ambiental.

[17] O Comité das Regiões defende a supressão deste artigo que considera uma "*...clausula-geral…"* supérflua que *"...talvez tivesse pertinência quando a integração dava os primeiros passos..."* para culmatar lacunas de competência casuais.*" Em seu lugar, as regiões e os órgãos do poder local defendem a introdução de um processo simplificado de modificação dos Tratados, que permita rectificar as competências dentro do primado do direito e da legitimidade democrática.".* Comité das Regiões, Parecer sobre o Relatório da Comissão ao Conselho Europeu *"Legislar melhor 1999"*, JO C 226, de 08.08.2000, p. 60-63.

[18] "*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu"*, SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* pp. 1-2, (anexo).

No entanto não há coincidência de sentidos entre o artigo 235 e a ideia de subsidiariedade pois, quer a redacção do preceito quer os objectivos teleológicos e a prática seguida demonstram que o artigo 235 tem por fim consagrar um modo de enfrentar futuras insuficiências de meios legislativos face a necessidades novas surgidas por força da dinâmica da integração constituindo, assim, um meio legislativo preventivo para casos não previstos, prevenção que os pais da integração europeia, os redactores iniciais dos tratados, pretenderam prevenir[19].

Trata-se, pois, de uma subsidiariedade do artigo 235 face aos poderes explícitos ou implícitos constantes do Tratado, o que nada terá a ver com o princípio da subsidiariedade[20] até porque, se o artigo 235 tivesse por fim a consagração da subsidiariedade, seria considerado dispensável ou inútil a partir da inclusão da subsidiariedade no artigo 3B TCE[21] como princípio geral da acção comunitária, argumentos a que se junta o facto de a ideia de subsidiariedade conter uma relação entre dois grupos sociais em que um, o grupo ou comunidade maior, deve respeitar as atribuições e demais características de individualidade e identidade da comunidade menor, só intervindo em caso de insuficiência daquela e ainda o argumento de que o artigo 235 não contém na sua letra qualquer requisito de que a acção da Comunidade que motiva o recurso a esse meio só se torna necessária se os Estados, "*de per si",* não poderem levar a cabo de modo mais eficaz esse objectivo, motivos pelos quais se discorda da ideia expressa por **CLERGERIE**[22] relativamente ao artigo 95/1 do Tratado CECA que não parece

---

[19] O artigo 235 do Tratado CEE ganhou maior relevância após o Conselho de Paris de Outubro de 1972 e, em especial, após a sentença do Tribunal de Justiça de 12 de Julho de 1973, proc^{o} 8/73, pedido de decisão pré-judicial solicitado por Tribunal da Alemanha sendo partes Hauptzollamt Bremerhaven contra Massey-Ferguson GmbH, estando em causa, *inter allia*, o tema dos direitos aduaneiros. Col. 1973, p. 897 e seg's. Por seu lado, Arias Martinez, M. A., defendendo que a subsidiariedade se encontra no artigo 235^{o} TCE, afirma que *"…la Comunidad actuará con carácter subsidiario cuando su actua- ción sea necesaria para alcanzar los objetivos previstos em el Tratado, y al mismo tiempo la actuación de los Estados no sea suficiente.". (op. cit.* p. 64).

[20] Fausto de Quadros considera que *"...a palavra subsidiariedade está, portanto, utilizada aqui de modo errado…". (O princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia., op. cit.* p. 25).

[21] Ver *infra*, secção II do presente capítulo.

[22] *op. cit.* p. 47. Este autor afirma mesmo haver correspondência entre os artigos 235 TCEE e 203 EURATOM e o artigo 3B do Tratado de Maastricht, adiantando que se trata "… *de*

encerrar em si mesmo uma ideia de subsidiariedade pelos mesmos motivos que não subscrevemos que ela se encontre no artigo 235 do Tratado CEE e no artigo 203 do Tratado Euratom a que corresponde.

Mas embora não se considerando este artigo uma consagração inicial da subsidiariedade, nem por isso deixa de se admitir que o mesmo transporta importante função de protecção dos fins que o mesmo procura alcançar, pois a unanimidade por ele exigida *"...continua a ser a co-garantia do respeito do princípio da subsidiariedade."*[23].

Também se alega que a tipologia dos actos legislativos prevista no artigo 189[24] TCEE e 161/3 TEURATOM constitui consagração inicial implícita do princípio da subsidiariedade devido ao facto de a directiva criar apenas, em grandes linhas, uma obrigação de resultado para os Estados deixando-lhes a liberdade de escolher a forma e os meios de o alcançar, contrariamente ao regulamento que é obrigatório em todos os seus elementos[25], sentido partilhado

---

***la référence la plus nette au principe de subsidiarité...*", referindo ainda, que se pode ver a subsidiariedade, ainda que de forma implícita, em vários artigos dos tratados iniciais, designadamente nos já referidos 235 TCEE, 95/1 TCECA e 203 EURATOM, e ainda nos 189 TCEE e 161 EURATOM, *op. cit.* p. 44-46. Relativamente ao artigo 95/1 TCECA, discordamos conforme se refere a propósito do artigo 235 TCEE. Por sua vez Castro Ruano estabelece uma relação entre a subsidiariedade e o artigo 235 referindo que a subsidiariedade constitui uma forma de "*...limitar las, em principio, ilimitadas posibilidades de admisión de nuevas competencias que el artículo 235 concede a la C.E.". (La Emergente Participación Politica…), op. cit.* p. 342. Por seu lado Abel Laureano, comentando o artigo 3-B TCE, refere que "*…a nível doutrinal, tem-se lobrigado uma afloração do princípio no artigo 235º…". (Regime Jurídico Fundamental da União Europeia,* Anotado, Quid Júris, Lisboa, 1997, p. 43).

[23] Resolução do PE sobre o princípio da subsidiariedade (JO C 231, 17/9/1990, p. 163 a 165). O Conselho Europeu de Edimburgo, 11-12 de Dezembro de 1992, salientando que a subsidiariedade não põe em causa as competências da Comunidade, estabelece uma relação entre a subsidiariedade no pós-Maastricht e o artigo 235, afirmando que o princípio da subsidiariedade fornece "*...uma orientação sobre a forma como tais competências deverão ser exercidas a nível comunitário, inclusivamente no tocante à aplicação do artigo 235º…".* (Conclusões da Presidência, SN/456/92, anexo 1 parte A, p. 4). No mesmo sentido se pronuncia Mota Campos, J., *Direito Comunitário*, I vol., *op. cit.* p. 633.

[24] Este artigo, 249 após o Tratado de Amsterdão, introduziu alterações no nº 1 quanto aos sujeitos.

[25] Castro Ruano opina que a criação da directiva contém a ideia de subsidiariedade. *("El Principio de Subsidiariedade en el Tratado de la Unión Europea: una lectura em clave regional"*, *op. cit.* p. 224).

pela própria Comissão que afirma que os autores do Tratado de Roma conceberam um instrumento original, *"...típico da subsidiariedade: a directiva..."*, avançando com a ideia de que o exercício da defesa da subsidiariedade deveria ser alcançado através do recurso à directiva que teria de ser encarada na sua ideia original da qual, considera a Comissão, se encontra afastada por se ter tornado demasiado pormenorizada e extensa, muito próxima, portanto, do regulamento[26].

Não será suficiente para afastar a existência de subsidiariedade neste artigo o argumento da não existência no Tratado, na relação regulamento/directiva, de qualquer dispositivo que determine a subsidiariedade de um em relação ao outro, isto é, que antes de emitir um regulamento as instituições devam averiguar se o fim em vista seria, ou poderia ser, melhor alcançado através de uma directiva.

Será necessário, nesta questão, atender à própria *"ratio"* do dispositivo que, a nosso ver, se encontrará no facto de a Comunidade ao emitir a directiva, que consistirá numa espécie de *"lei-quadro"* de regulamentação mínima que deixa aos Estados o encargo de praticar as medidas legislativas complementares à sua escolha, atender ao facto de, no tocante à matéria em causa, os Estados estarem melhor posicionados para a regulamentarem por estarem mais próximos das realidades locais que a directiva visa atingir, podendo ser, portanto, maior a sua eficácia[27], sendo possível, no entanto, considerar-se, que se trata de uma norma

---

O Tratado Constitucional estabeleceu uma nova tipologia de actos jurídicos comunitários constituída pela lei europeia, a lei-quadro europeia, o regulamento europeu, a decisão europeia, as recomendações e os pareceres (artºs 33º a 39º), em que a lei europeia é obrigatória em todos os seus elementos e directamente aplicável, e a lei-quadro vincula apenas quanto aos resultados deixando aos Estados a escolha da forma e dos meios. Posteriormente, ante o fracasso do Tratado Constitucional, o artigo 249 do Tratado de Funcionamento da União Europeia assinado em Lisboa a 13/12/2007 mantém a tipologia anterior.

[26] **"*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu*", SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* p. 12, (anexo).**

[27] **Conforme refere J. L. Clergerie parece que nos artigos 189 TCEE, 161-3 EURATOM e na recomendação do artigo 14 do TCECA se encontra plasmada, de certa forma, uma ideia próxima da subsidiariedade por a Comunidade querer em certas matérias conceder prioridade à legislação nacional de desenvolvimento da directiva por razões de maior eficácia, argumento a que se soma o de que, se os Estados, ou qualquer um deles, não**

que encerra em si, em maior grau, a ideia de supletividade que de subsidiariedade, não sendo esta, ainda assim, completamente afastável quando a directiva se limite à regulamentação mínima.

Em todo o caso, durante esta fase anterior ao TUE, o Tribunal de Justiça ao reconhecer às instituições comunitárias competências de que estas não dispunham originariamente, implícitas ou subsidiárias, socorreu-se também do princípio da subsidiariedade.

As competências implícitas, que não tinham previsão expressa nos Tratados, permitiram alargar as competências e o âmbito de acção da Comunidade na medida das necessidades de assegurar os objectivos dos Tratados, com a concordância do Tribunal de Justiça praticando a chamada teoria do "*efeito útil*".

O Tribunal de Justiça comunitário desde cedo se pronunciou neste sentido ao admitir, por exemplo, que as normas estabelecidas por um Tratado Internacional ou por lei implicam, por interpretação teleológica, aquelas normas sem as quais as primeiras deixariam de fazer sentido, isto é, aquelas normas necessárias a conceder eficácia às primeiras[28].

Durante a fase anterior ao TUE encontram-se ainda variadas expressões da subsidiariedade nas Instituições e na doutrina da especialidade.

De facto, durante aquele período, a Comissão Europeia aparece pela primeira vez a invocar o princípio da subsidiariedade *"...num relatório sobre a União*

---

promoverem a adequada e atempada regulamentação legislativa da directiva, sempre estará a Comunidade a tempo de emitir um regulamento. *(op. cit.* p. 55).

[28] Sentido patente nas seguintes sentenças: TJCE de 29/11/1956, proc. 8/55, Federação dos Carvões da Bélgica contra Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, estando em causa o regime provisório do carvão belga, Col. 1955, p. 291 e seg.s. Sentença do TJCE de 15 de Julho de 1960, processo 20/59, República Italiana contra Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, estando em causa tarifas de transportes. Col. 1960, vol. VI-2, p. 698 e seg's. Sentença do TJCE de 5 de Outubro de 1977 relativo a pedido de decisão pré-judicial vinda de Pretura di Lodi - Itália, processo 5/77, Carlo Tedeschi contra Denkavit Commerciale, estando em causa, *inter allia*, o tema da livre circulação de produtos agrícolas. Col. 1977, p. 1555 e seg's.

Europeia de 1975 inspirado pelo Comissário A. Spinelli...”[29] sobre a elaboração de uma concepção conjunta da Comunidade em que se fala da necessidade de construir uma União Europeia que não conduza a um super Estado centralizador, devendo, por consequência, e em conformidade com o princípio da subsidiariedade[30], ser atribuídas à Comunidade apenas as tarefas que os Estados não possam realizar por si sós, fixando-se para a subsidiariedade um limite que se encontra “*...na necessidade de que a União disponha de suficientes competências para que a sua coesão seja assegurada”.*

Vemos aqui, já no distante ano de 1975, que os responsáveis comunitários perspectivavam, quase 20 anos antes, a passagem da Comunidade para o grau superior de integração, a União Europeia, associando a esta um princípio, o da subsidiariedade, cuja consagração nos textos constitutivos apareceu, de facto, simultâneamente[31] com a instituição da União Europeia.

A nível das instituições assistia-se já durante o período que antecedeu o Acto Único Europeu a manifestações de simpatia para com a inclusão da subsidiariedade no Tratado CE, tendo o Parlamento Europeu mostrado apoio face à possibilidade da inclusão do princípio da subsidiariedade no Tratado ainda antes da sua institucionalização sectorial no Acto Único Europeu.

2-SUBSIDIARIEDADE NO ACTO ÚNICO EUROPEU. POLÍTICA AMBIENTAL.

Com efeito, desde a década 70 que se vinha a fazer sentir cada vez mais a necessidade de promover alterações profundas no processo de integração europeia partindo a iniciativa em 1981 do ex-Comissário europeu Altiero

---

[29] O relatório em questão *“...precisava que tal como as actuais Comunidades, a União Europeia não deve conduzir à criação de um super-estado centralizador.”* (Boletim CE, nº 5/75, pontos 10 e 11.); manifestando J. L. Clergerie que “*...ce text est le premier à se référer explicitemante au principe de subsidiarité… ». (op. cit.* p. 81).

[30] *Ibid.*

[31] Apesar da consagração sectorial no Acto Único Europeu. No capítulo seguinte será dado o necessário relevo ao processo que conduziu à consagração da subsidiariedade pelo Tratado de Maastricht.

Spinelli[32], já na condição de deputado[33], a dinamização de um projecto de Tratado instituindo a União Europeia que o Parlamento aprovou por maioria em 14 de Fevereiro de 1984[34], o qual foi apresentado à Conferência Intergovernamental de 1985 que preparou e aprovou o Acto Único Europeu.

---

[32] Justifica-se aqui uma pequena resenha bibliográfica acerca da fascinante figura de Spinelli atendendo não só à sua ligação ao projecto de 1984, mas também, afinal, ao Tratado de União Europeia a que já não assistiria, ao futuro da Europa e à paz neste continente conquistada por um método novo e, desta vez, eficaz: unir todos os Estados, Regiões e cidadãos europeus num projecto de bem-estar. Claro que tal projecto tem tido outros grandes impulsionadores, como Shuman, Monnet, Adenauer, Delors, etc. Parece, no entanto, que a contribuição de Spinelli se encontra esquecida ou apagada, talvez devido ao avanço dos seus projectos para a época, talvez pela força e frontalidade com que os defendeu, talvez porque terá sido "*politicamente incorrecto.*". É que a luta não era apenas pela discussão e aprovação pela CIG85 do Projecto do PE ou por uma disputa de poderes entre o PE e o Conselho. Com essa luta procurava-se democratizar a Comunidade fazendo com que os cidadãos, através dos representantes eleitos, interviessem no processo de integração e não fossem apenas os Estados a decidir. Mas Spinelli tinha razão e, parafraseando o poeta popular português António Aleixo, "*...a razão, mesmo vencida, não deixa de ser razão...*" pois, pouco tempo depois, em 1992, foi assinado o Tratado de União Europeia. O grande peixe chegava, finalmente, intacto ao porto. Mas o pescador não estava lá para ver. Spinelli falecera em Maio de 1986. A sua razão ainda em 1987 lhe era reconhecida por Mário Albertini, presidente do movimento federalista europeu, ao afirmar que "…*Altiero Spinelli fut un héros politique parce qu'il fut un héros de la raison (…) Et naus avons vu, le monde a vu, l'Europe a vu qu'il avait raison. C'est pour cela qu'il faut rendre un hommage exceptionnel à Altiero Spinelli: il avait raison. Son choix était celui de la raison* ».

[33] Altiero Spinelli foi durante 6 anos Comissário Europeu tendo, posteriormente, sido eleito deputado ao Parlamento Europeu. Inicia a luta contra o fascismo italiano aderindo ao Partido Comunista (com o qual romperá em 1937), foi preso em 1924, ainda jovem (17 anos), pelo regime fascista italiano, é condenado a 16 anos de prisão que cumpre na ilha de Vantotene, onde escreve o «*Manifeste pour le Fédéralisme*». Transportando consigo uma forte consciência de que só uma Europa unida poderia evitar novas guerras e avançar no progresso e democracia, foi o principal obreiro do Projecto instituindo a União Europeia aprovado pelo PE em 1984 no qual imprimiu a ideia federalisante que defendia para a Comunidade. Parlement Européen, *Bataille pour l'Union-Altiero Spinelli,* Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1987. p. 45-48.

[34] JO C 77, de 19 de Março de 1984. O projecto foi aprovado com 37 votos a favor, 31 contra e 43 abstenções. Acerca do Projecto Spinelli, *vid.* Aldecoa Luzarraga, F.*, La Unión Europea y la reforma de la Comunidad Europea,* Siglo XXI de España Editores, S. A., Fundación IESA, Madrid, 1985. Bieber, R. et all. *«L'Europe de demaim»,* em *Perspectives Européennes,* Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Luxemburg, 1985. Em anexo, p. 330-352, encontra-se o projecto de Tratado instituindo a União Europeia, "*Projecto Spinnely*". Cfr. ainda Capotorti, F., Hilf, M., Jacobs, F., Jacqué, J. P.*, Le Traité d'Union Européenne,* Editions de l' Université de Bruxelles, 1985.

Altiero Spinelli era, em 1980, um deputado carregado de experiência e sensibilidade para o avanço da integração europeia, transportando consigo ideias como a necessidade de alargar a base de legitimidade do processo de integração europeia, de avançar na integração alterando as regras da votação no Conselho e a eficácia da Comissão, de promover uma Comunidade onde cada escalão fizesse aquilo para que está mais apto e de aproximar a Comunidade dos seus destinatários cativando-os para o processo[35] e, sobretudo, consciente dos obstáculos que era necessário eliminar para que esse processo não viesse a estagnar, experiência e receio que lhe advinham do facto de ter sido Comissário Europeu durante seis anos antes de ter sido eleito deputado ao Parlamento Europeu e, mais remotamente, da sua vivência na segunda guerra mundial que lhe fazia ter consciência da importância do avanço da integração como caminho para garantir a paz duradoura na Europa[36].

É assim que Spinelli estimula a partir de 1980 a iniciativa de 180 deputados europeus no sentido de "*...donner um nouvel élan à la mise en place de l'Union européenne…*"[37] que culminou, como já se salientou, com o projecto votado em 14 de Fevereiro de 1984 em cujas potencialidades Spinelli acreditou bem como na sua aceitação pelos Estados, vindo o mesmo a ser já alvo de debate nas eleições seguintes para o Parlamento Europeu[38], chamando a atenção para o facto

---

[35] **Como salientou o próprio Spinelli no discurso de 7 de Julho de 1980 no Parlamento Europeu, ao apresentar a Comissão Institucional encarregada de elaborar o projecto, ao afirmar que "*...nos peuples pourront décider, grâce à des méthodes de participation démocratiques et non plus sur l'initiative ou par l'obstruction de tel ou tel gouvernement, s'ils désirent ou non contribuer à l'unification européenne…*". Parlement Européen, *Bataille pour l'Union, op. cit* p. 9.**

[36] ***Ibid,* p. 50. Jaques Delors, na homenagem no PE após a morte de Spinelli dia « *…ce qui l'a motivé essentiellement quand l'Europe se divise em elle-même, quand elle s'enfonce dans ses guerres civiles, elle n'existe pas. Il n'y a des lors pour elle ni vocation mondiale, ni humanisme, ni prospérité. Sachons être fideles à ce message. ...*". *Ibid.* p. 57.**

[37] ***Ibid.* p. 7. Este grupo de deputados ficou conhecido como o «*Club du Crocodile*".**

[38] **As segundas eleições directas para o PE. Declarava Spinelli em 7/7/1981, *«…En conséquence, les secondes élections européennes auront pour objectif principal d'appeler les électeurs à voter non seulement pour élire des députés au Parlement européen, mais pour indiquer également aux parlements nationaux, par les choix effectués, si la volonté populaire est favorable ou non à la ratification du traité que notre assemblée leur aura soumis. Voici, mes chers collegues, dans sa dimension réelle, la lutte démocratique pour la construction de l'Europe à laquelle notre résolution vous invite". Ibid.* p. 9.**

de que na sua elaboração tinham participado deputados de todas as origens ideológicas[39], embora soubesse, após a votação no Parlamento Europeu, as dificuldades que o projecto teria[40].

O projecto que, em traços gerais, transformava a Comissão num verdadeiro executivo político, atribui um papel legislativo e orçamental ao Conselho da União, definindo-o e limitando-o, dá ao Parlamento Europeu um verdadeiro poder legislativo e orçamental partilhado com o Conselho da União, admitindo que certas áreas sejam tratadas pelo méodo da cooperação pelo Conselho europeu.

Por um lado, aparece interditado o método intergovernamental de invadir ou usurpar o domínio da acção comum e, por outro, abre a possibilidade da passagem da cooperação à acção comum.

Em todo o caso, interessa-nos destacar que no projecto, pela primeira vez na Comunidade, a subsidiariedade aparece expressamente formalizada nos artigos 12º e 66º, lendo-se no 12º que, "*...A União apenas age para efectuar trabalhos cuja execução comum seja mais eficaz que a que a execução pelos Estados membros sozinhos, especialmente aqueles cuja realização exija a acção da União por as suas dimensões ou o seus resultados ultrapassarem as fronteiras*

---

[39] Diz Spinelli no discurso de apresentação do projecto ao PE que *« …elle n'est pas l'expression des conceptions et de I'idéologie d'un groupe politique particulier. A sa rédaction ont participé des conservateurs et des communistes, des libéraux et des socialistes, des démocrates-chrétiens et des anticléricaux, des hommes de droite et de gauche, des fédéralistes et des européens modérés. Le fait d'avoir élaboré un texte commun, cohérent et constructif, montre dans quelle large mesure l'idée européenne dépasse désormais le cadre des idéologies traditionnelles de nos partis.». Ibid.* p. 9.

[40] Spinelli lembra na hora da aprovação no Parlamento Europeu que, para poder ganhar a batalha que iniciara, será necessária firmeza e clareza: *«Ici, aujourd'hui, le ParIement européen doit expIiquer avec clarté et fermeté les raisons politiques de notre initiative. Il doit expliquer à lui-même, aux gouvernements et aux parlements des États membres, aux partis, aux forces sociaIes et surtout aux citoyens dans les mains desquels nous remettrons dans quatre mois le mandat que nous avions brigué il y a cinq ans.». Ibid.* p. 22.
Sobre a importância de Spinelli e do projecto que ficou conhecido pelo seu nome, *vid.* inter allia, Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 352.

nacionais...” [41], comentando, a este propósito **JACQUES DELORS** que, em comparação com outras tentativas de conceptualizar a subsidiariedade anteriormente efectuadas, a definição dada para a subsidiariedade por **SPINELLI**, “*...est la plus satisfaisante...”*, adiantando ainda que ao enunciado efectuado por **SPINELLI** se torna necessário acrescentar algo que o complete, “*...pour ma part, je serais tenté de complèter en précisant: (...) en particulier, parce que les dimensions ou les effects de l’action ne permettent pas aux autorités nationales ou régionales de mieux réaliser ces objectifs.”* [42].

Salienta-se no § 2 do artigo 12º do projecto de **SPINELLI** a necessidade ou obrigatoriedade de as instituições fundamentarem os actos de intervenção comunitária, desenvolve-se ainda o uso das competências concorrentes pelas instituições comunitárias, exigindo-se também que a Comunidade justificasse a superior eficácia da sua acção face aos Estados[43].

O Conselho Europeu de Atenas realizado em 1984 já dá sinais claros de recuo face a objectivos que tenham a ver com a União, mostrando “*...la possibilité de la fin de l’union réalisée dans la Communauté et le retour aux sacro-saints*

---

[41] Fonte: Duverger, M., *op. cit.* p. 139 e seg’s. Texto do Projecto de Tratado instituindo a União Europeia (1984). O artigo 66 do mesmo projecto aborda a subsidiariedade no domínio das relações internacionais comunitárias.

[42] Jacques Delors, “*Le principe de subsidiarité – Contribution au debat***”, *op. cit.* 165. Esta abordagem de Delors sobre o papel de Spinelli e do P.E. na subsidiariedade será recuperada neste trabalho como antecedente do artigo 3B do TUE e também a propósito da dimensão regional da subsidiariedade. Por seu lado Maurice Duverger refere-se a Spinelli como o “*...mentor do federalismo na resistência italiana…”. (op. cit.* p. 39). A invocação da subsidiariedade por Altiero Spinelli e pelo seu projecto é referida também por António Covas, *op. cit.* p. 38, e por Jacinto Nunes, *op. cit.* p. 127. O anseio de Delors foi satisfeito, como já vimos, na redacção dada ao princípio da subsidiariedade pelos Tratados Constitucional e de Lisboa.**

[43] Referem o papel da subsidiariedade no projecto do Parlamento Europeu de 1984, “*inter allia*”, Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 6, Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 65, e Fausto de Quadros, *O princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia, op. cit.* p. 27, salientando este autor a influência do relatório Trindemans. Por seu lado Curti Gialdino afirma que já anteriormente a subsidiariedade aparecera referida no relatório Spierenburg de 1/5/1975, no relatório da Comissão de 26/6/1975 que terá inspirado Spinelli e no relatório Mac Dougall sobre federalismo financeiro de 1977. (*op. cit.* p. 57).

égoïsmes nationaux...''[44], o que leva Spinelli a afirmar que o projecto do PE apareceu na hora certa na cena política para contrariar o que acontecera em Atenas indiciando que os Estados ainda não estavam dispostos a avançar e ceder nas suas prerrogativas individuais de comandar a integração de acordo com os seus interesses.[45]

Por todas estas razões, naqueles tempos, o processo de integração encontrava-se num impasse devido a fortes oposições, designadamente a da França que,

---

[44] Spinelli, A., em Parlement Européen, *Bataille pour l'Union – Altiero Spinelli, op. cit.* p. 24.

[45] O Conselho Europeu de Milão rejeitou o projecto do P. E. apesar de alguns aparentes sinais de apoio ou interesse, como Giulio Andreoti (ministro italiano) e o Presidente Francês, François Mitterrand que, em discurso de 24 de Maio de 1984, declara "*...la disponibilité de la France...", (*Parlement Européen, *Bataille pour l'Union, op. cit.* p. 24*),* e a criação pelo Conselho de um comité «*ah hoc*» encarregado de estudar o projecto do Parlamento Europeu, *(Comité Dooge)*. Spinelli acusaria o Conselho de hipocrisia, por propôr o avanço na integração ao mesmo tempo que impedia a discussão do texto da reforma pelo PE com os governos, conservava o voto por unanimidade apesar dos seus efeitos paralisantes para as decisões mais importantes, mantinha o monopólio nas decisões e votações legislativas conservavdo "*...intacte la structure non pas démocratique mais oligarchique et bureaucratique de la législation communautaire», (Ibid.* pp. 39-42). Spinelli afirma que a CIG recusara ao PE a participação no texto final, "*Avec un langage qui frise l'insulte, la conférence nous a, hier, fait savoir qu'ayant prévu des rencontres d'information avec notre président, elle «rencontre les préoccupations de notre institution et que, dans le même esprit, la conférence soumettra le résultat de ses travaux au Parlement», c'est-à-dire lui fera rapport….».* Prosseguiu Spinelli visando directamente J. Delors, "*...J'imagine, Monsieur le Président, que l'embarras éprouvé par le président du Conseil lorsqu'il nous a présenté les résultats de la Conférence intergouvernementale n'a pas du être mince. Il a du souvent plaider des causes perdues, et ce pour deux raisons: d'un côté, il est très difficile de justifier l'arrogance du Conseil et de la conférence qui ont refusé toute participation du Parlement européen à lélaboration de la réforme institutionnelle. D'autre partie, il est tres difficile d'expliquer que la montagne des travaux réalisés par le Parlement, le comité Dooge, les Sommets de Milan et de Luxembourg, la conférence intergouvernementale, n'ait accouché que d'une misérable souris... ». (Ibid.* pp. 34-40). Mais afirma Spinelli que os poderes retirados aos Parlamentos nacionais não estão no Parlamento Europeu mas em ministros e altos funcionários nacionais que se furtam a qualquer directiva ou controlo político, legalizando a usurpação da parte do Conselho de poderes executivos da Comissão ao estabelecer que o Conselho tem o direito de retirar à Comissão e de assumir, ele mesmo, certos poderes executivos que lhe não cabiam. (*Ibid.* pp. 42-45.). Anos antes, Spinelli comparou a provável rejeição do projecto pela CIG, ao romance de Hemingway onde se fala de um pescador que, depois de ter pescado o maior peixe da sua vida, tenta trazê-lo para o porto. Mas os tubarões devoram-no pouco a pouco e, quando chega, apenas lhe restam espinhas. *"Monsieur le Président, par son vote dans quelques minutcs, le Parlement aura pris le plus grand poisson de sa vie. Mais il doit l'amener jusqu'au port. Faisons donc bien attention, parce que des requins seront à tout moment là pour tâcher de le dévorer. Essayons de ne pas rentrer au port qu'avec une arête.». (Ibid.* p. 5).

através da chamada "*política da cadeira vazia"*[46]*,* por um lado, se opunha ao desenvolvimento da supranacionalidade defendendo uma integração assente na cooperação entre os Estados[47], e por outro, recusava avanços no sentido de um maior recurso à deliberação por maioria no Conselho.

Esta dicotomia no caminho a seguir pelos Estados membros no processo de integração, entre os modelos de supranacionalidade e estreitamento da cooperação inter-estadual, reflectiu-se nos trabalhos e na própria Conferência encarregada de preparar o Acto Único[48], em que se sentiram sensibilidades e trabalhos anteriores como o já referido Projecto de Tratado Instituindo a União Europeia do Parlamento Europeu de 1984 da iniciativa do ex-Comissário europeu e na altura deputado ao Parlamento Europeu, Altiero Spinelli, a unificação de mercados, a integração económica e o alargamento dos mecanismos institucionais de participação directa dos cidadãos na integração europeia através do reforço das competências do Parlamento Europeu, como seu órgão directamente representativo.

Por iniciativa da Comissão presidida por Jacques Delors, em resultado da necessidade que se fazia sentir de alterar o Tratado de Roma por forma a criar condições institucionais e de cooperação política entre Estados[49] para fazer progredir a integração europeia, procedeu-se aos trabalhos necessários a uma revisão dos Tratado de Roma tendo os dez Estados membros proferido no

---

[46] Sobre a chamada "*política de cadeira vazia",* ver supra, parte I/cap. I, ponto 3. As posições francesas levaram à conclusão dos acordos do Luxemburgo que, não alterando juridicamente os artigos 8º e 148º do TCEE, imposeram, na prática, a regra da unanimidade enfraquecendo o papel da Comissão e a eficácia do Conselho, fazendo paralizar a ideia da União política da Europa. Tratava-se, afinal, do período em que as posições sobre o modelo de Europa, de inspiração federal ou assente na cooperação, se faziam sentir já nos debates oficiais.

[47] Ideia expressa no plano Fouchet.

[48] Estes trabalhos contaram já com a presença de Portugal e Espanha.

[49] Os mecanismos de cooperação política já antes eram adoptados parcelarmente, como se refere no artigo 1º do AUE. Havia agora que os consagrar formalmente.

Conselho Europeu de Stuttgart de Junho de 1983[50], por iniciativa da Alemanha e da Itália, uma declaração sobre a futura União Europeia na qual se defendia que esse processo de revisão deveria terminar com a elaboração de um novo Tratado, tendo tal revisão sido realizada com a oposição da Grã-Bretanha, Dinamarca[51] e Grécia[52] e culminou, como é bem sabido, com o Acto Único Europeu adoptado no Conselho Europeu do Luxemburgo de 2 e 3 de Dezembro de 1985 e assinado em 17 e 18 de Fevereiro de 1986 para entrar em vigor a partir de 1 de Julho de 1987, podendo classificada como tímida ou insuficiente face à perspectiva de avanço para a União que na altura já se encontrava imobilizada.

No fundo pode resumir-se que a necessidade de reformas institucionais a caminho da supranacionalidade e o reforço de mecanismos de cooperação entre os Estados membros eram, afinal, os dois pólos sobre que se concentrava a negociação das diferente sensibilidades em relação às quais o Acto Único levou a cabo uma solução de compromisso, conforme se justifica no artigo 1º do AUE onde se lê que *"As Comunidades Europeias e a Cooperação Política Europeia têm por objectivo contribuir em conjunto para fazer progredir concretamente a União Europeia.",* donde resultou que se podesse caracterizar o Acto Único Europeu como portador de uma natureza juridicamente híbrida por ser constituído por normas de direito comunitário e por normas de direito convencional internacional geral.

Quanto aos objectivos e políticas da Comunidade, o AUE revela preocupação em acelerar a efectivação do mercado interno[53] favorecendo, através dos novos artigos 100-A e 100-B, a eliminação de obstáculos existentes como a

[50] Como refere Pascal Fontaine, o Conselho Europeu aprova conclusões *"...que constituem o quadro de impulso para o Conselho de ministros e a Comissão.". (op. cit.* p. 56). Não é órgão de decisão, mas as suas conclusões, tomadas normalmente por consenso, impõem-se às outras instituições.

[51] A adesão do Reino-Unido, juntamente com a Dinamarca e a Irlanda, dá-se por tratado assinado em 22 de Janeiro de 1972.

[52] A adesão da Grécia ocorre por Tratado de adesão assinado em 28 de Maio de 1979, tornando-se no 10º Estado membro.

[53] Artigos 8-A, 8-B e 8-C.

harmonização das legislações dos Estados-membros, constando dos novos títulos V e VI aditados à parte III, artigos 130-A a 130-E, as preocupações com a coesão económica e social e redução das diferenças entre as diversas regiões pela eliminação do atraso das regiões menos favorecidas, o que se alcançaria através do financiamento pela Comunidade que para tal usaria instrumentos como o FEOGA e o FEDER[54].

São ainda novidades, o realce dado à necessidade de promover a investigação[55], o desenvolvimento tecnológico destinado a reforçar as bases científicas e tecnológicas da indústria europeia e favorecer o avanço da sua competitividade internacional e o ambiente[56] em reconhecimento do atraso da Europa em relação aos EUA nestas áreas.[57]

É do nosso interesse, sem embargo, salientar que, ao institucionalizar com o Acto Único Europeu a *política do ambiente* (artigos 130/R/S/T)[58], o legislador comunitário consagrou pela primeira vez a *regra da subsidiariedade* no direito comunitário, sem que, porém, a mesma tivesse sido explicitamente enunciada

---

[54] Esta matéria será abordada em capítulo próprio. Ver *infra* parte II/capítulo III.

[55] Novo título VI introduzido pelo Acto Único Europeu. Artigos 130-F a 130-Q.

[56] Aditando um título VII á parte II (artigos 130-R, 130-S e 130-T, que abordaremos de seguida realçando o papel dado à subsidiariedade.

[57] O *AUE* teve ainda intervenções de algum relevo na política social [melhoria das condições de trabalho, *v. g.* saúde e segurança dos trabalhadores (artigo 118-A) e diálogo social a nível europeu (artigo 118-B)].
A nível institucional, o AUE formalizou o Conselho Europeu composto pelos Chefes de Estado e de Governo e o presidente da Comissão, o qual já se tornara no órgão supremo definidor das grandes orientações e também a instância de recurso do Conselho de Ministros, fixando-lhe um número mínimo de 2 reuniões anuais (artº 2º), criando o Tribunal de 1ª instância visando aliviar o Tribunal de Justiça da sobrecarga de trabalho a superar os atrasos das decisões (artigo 168-A). Tentando impedir que a continuação da regra da unanimidade inviavilizasse o processo de integração, passaram a ser votadas no Conselho por maioria qualificada, (artigo 148/2TCEE), algumas das matérias em que vigorava a unanimidade [*inter allia*, o artigo 28 (direitos de pauta aduaneira comum), 49º (livre circulação de trabalhadores)], podendo ainda o Conselho reservar-se, em casos específicos, a competência de execução estabelecida a favor da Comissão por alteração ao artº 145. Quanto ao Parlamento Europeu, o AUE, como temos visto, reforçou apenas "*...em escassa medida, a participação do Parlamento Europeu no processo comunitário de decisão.*"(Mota Campos, J., *Direito Comunitário*, I vol., *op. cit.* p. 309).

[58] Artigos 174, 175 e 176 após o Tratado de Amsterdão.

como tal,[59] com aplicação apenas para a política ambiental[60] conforme o nº 4 do artigo 130 R segundo o qual *"A Comunidade intervirá em matéria de ambiente na medida em que os objectivos referidos no nº 1 possam ser melhor realizados a nível comunitário do que a nível dos Estados membros considerados isoladamente. Sem prejuízo de certas medidas de carácter comunitário os Estados membros assegurarão o financiamento e a execução das outras medidas"*[61].

Esta consagração sectorial espelha a velha ideia de que a comunidade maior se deve abster quando a menor poder realizar melhor os objectivos e vem abrir a porta à futura consagração da subsidiariedade como princípio geral comunitário, mostrando-se claro que os redactores do AUE quiseram experimentar com prudência os efeitos deste princípio *"...dont on connaît les liens avec le*

---

[59] O que levou a que o Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeia afirmasse na sua sentença de 21/02/1995, processo T-29/92 Vereninging van S. contra Comissão das CEE's em recurso de anulação, estando em causa, *inter allia*, o tema da concorrência e associação de empresas, que antes da entrada em vigor do TUE, o princípio de subsidiariedade não constituía um princípio geral de direito na base do qual podesse ser apreciada a legitimidade de actos, não podendo também ser concedida eficácia retroactiva ao artigo 3B TUE. Col. 1995, p. II-289 e seg's.

[60] Artigo 130R/4 instituído pelo artigo 25 do AUE.

[61] A doutrina refere com unanimidade a importância do Acto Único Europeu na implantação da subsidiariedade no seio da Comunidade. Assim, Boixareu Carrera exprime que "*...lo cierto es que la primera referencia explícita al princípio de subsidiariedad em el Derecho Primario aparece em el artigo 130 R, apartado 4, TCEE, introducido em éste por el Acta Única Europea*". ("*El principio de subsidiariedad*", *op. cit.* p. 775). Também Clergerie afirma que "*...il constitue la première aplication effective du principe de subsidiarité...*". (*op. cit.* p. 62). *Vid.* Otero Parga, *op. cit.* p. 503. Também António Covas refere que "*...podemos encontrar a subsidiariedade (...) no Acto Único Europeu, muito em particular, o artigo 130. R, relativo ao ambiente...*". (*op. cit.* p. 38). Neste sentido, também Mota Campos afirma que "...o *Acto Único Europeu definiu este princípio em matéria de ambiente (princípio da subsidiariedade em sentido jurídico estrito)". (Direito Comunitário,* I vol., *op. cit.* p. 632). Igualmente referem este sector como expressão da subsidiariedade, Jacques Delors, "*Le principe de subsidiarité – Contribution au debat*", *op. cit.,* Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 65, e Abel Laureano, *op. cit.* p. 43. Também o Conselho Europeu de Edimburgo de 11-12 de Dezembro de 1992, refere nas suas "*Conclusões da Presidência",* SN/456/92, Anexo 1 à parte A, p. 2, que o AUE ao definir a subsidiariedade em matéria de ambiente fê-lo como *"...princípio da subsidiariedade em sentido jurídico estrito".* No mesmo sentido o Comité das Regiões no Parecer...*"Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade - Apelo do Comité das Regiões."* cit., JO C 198, de 14/7/1999, p. 73 e seg's. (anexo). *Vid.* ainda CIDES *asbl* (…), "*La subsidiarité"*, *op. cit.* p. 1.

fédéralisme..."[62] antes de, eventualmente, o generalizar como princípio geral, o que virá a acontecer no Tratado de Maastricht em 1992.

Do regime fixado resulta que, permanecendo na matéria ambiental uma competência de princípio dos Estados, fica a Comunidade com uma competência subsidiária ao abrigo da qual não se poderá impedir os Estados de tomarem medidas complementares que não sejam incompatíveis com o Tratado[63] configurando-se, finalmente, um caso em que a intervenção comunitária está limitada às situações em que a sua acção seja mais eficaz que a dos Estados agindo isoladamente, podendo constactar-se, no entanto, que esta consagração não logra ser tão precisa e tão extensível como o artigo 12/2 do projecto Spinelli de 1984 que fazia aplicar a subsidiariedade a todas as competências concorrentes.

Atendendo à importância da matéria ambiental no tema da subsidiariedade, efectuaremos mais à frente na parte destinada à descrição e análise das práticas de subsidiariedade[64] breve descrição da evolução da matéria ambiental na Comunidade e da forma como tem sido observada a subsidiariedade neste domínio.

Em todo o caso, apesar de ter sido rejeitado o projecto de 1984, o Parlamento Europeu retomaria as suas propostas sobre o princípio da subsidiariedade em várias resoluções[65] nas quais reafirma o seu apoio àquele princípio na perspectiva da União Europeia, propondo o debate sobre a sua interpretação e aplicação.

---

[62] Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 63. *Vid.* também Fernandez Liesa, C., *"Relaciones Exteriores de la Comunidad Europea em materia de medio ambiente dentro del marco del Acta Unica Europea",* **em** *Revista de Instituciones Europeas,* **vol. 18, nº 11, 1991, p. 197-225. Cfr. também Rebelo de Freitas que salienta a utilização da subsidiariedade nos dois sentidos, quer pela federação, com apelo aos interesses gerais da Nação, quer pelos Estados federados tentando sacudir a tendência hegemónica e invasão de elementos agregantes e uniformistas. *(op. cit.* p. 136).**

[63] Tribunal de Justiça, Sentença de 29/9/1988, processo 302/86, Comissão das Comunidades Europeias contra Dinamarca, no qual se apreciava a livre circulação de mercadorias e embalagens de bebidas. Col. 1988, p. 4607 e seg´s.

[64] Ver *infra* parte I, capítulo I, secção V.

[65] *Vid.*, entre outras, as resoluções do Parlamento Europeu de 12.07.1990, JO C 231 de 17.9.1990, e de 21.11.1990, JO C 324, de 24.12.1990.

Depois, por influência de Jacques Delors, "*...avocat infatigable de la subsidiarité...*"[66] que a considerou como factor de democracia[67], passou a ser concedido à subsidiariedade grande destaque em muitos documentos que influenciaram mais tarde os redactores do Tratado de Maastricht, sendo mesmo referido por Delors que o futuro Tratado de União fosse organizado em torno do princípio da subsidiariedade[68].

O referido projecto foi retomado anos mais tarde e algumas das ideias e princípios de que era portador são na actualidade, a partir de 1992, uma realidade que rege a europa comunitária e que continua actual com a discussão do modelo, federalista ou não, que se deseja para a Europa[69].

---

[66] Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 82. Este autor reforça o elogio da acção de Delors na divulgação e defesa da subsidiariedade, afirmando que "*...a partir de 1988, il ne manquera donc aucune occasion de le mentioner em tant que «facteur de democratie…»*". No mesmo sentido, Carlo Curti Gialdino afirma que J. Delors fez da subsidiariedade, a partir de 1988, uma palavra-chave da construção europeia. (*op. cit.* p. 57). Ao longo do presente trabalho se encontrarão várias posições de Delors tomadas quer a título pessoal quer como Presidente da Comissão, defendendo ou advogando o recurso à subsidiariedade na construção comunitária. Também Fernão Rebelo de Freitas salienta a acção de Delors referente à subsidiariedade. *(op. cit.* p. 137).

[67] Castro Ruano chama-lhe de "*...princípio fundamentalmente democratizador...*". *(La Emergente Participación Politica…), op. cit.* p. 340.

[68] Vários documentos e intervenções testemunham o empenho e dedicação de Jacques Delors na defesa da consagração e prática do princípio da subsidiariedade no âmbito comunitário. Assim, exemplificativamene, refira-se que 12/12/1991 em Estrasburgo perante o Parlamento Europeu afirmou que "*...toutes les institutions comunautaires doivent s'apliquer une discipline rigoureuse pour faire vivre la subsidiarité. La Comission devra le faire aussi.*". Delors, J., *Le principe de subsidiatrité,* dans *Le nouveau concert européen, op. cit.* p. 181. *Vid.* também o discurso de Jacques Delors na abertura do 40º ano académico do Colégio de Bruges, Bol. CE 10/89, *op. cit.* p. 112-120, em especial as páginas 112 e 113. *Vid.* ainda o *"Relatorio del Comité para el estúdio de la unión económica y monetária"*, de 12 de Abril de 1989 (Bol. CE 4/89, p. 1.1.1 a 1.1.5). Este relatório viria a ser aprovado pelos dezassete participantes do comité encarregado de definir os meios de realizar a união, tendo o Conselho Europeu de Madrid de 26-27 de Junho de 1989 considerado que o relatório Delors respondia perfeitamente aos objectivos fixados pelos doze em Hanover em 28 de Junho de 1988 e que a futura União Económica e Monetária e deveria respeitar o princípio da subsidiariedade. As conclusões da presidência do Conselho Europeu de Madrid 26/27 de Junho de 1989 estão disponíveis na Internet em http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_pt.htm, visitado em 05.12.17. *Cfr.* Também o discurso de Delors em 21/03/1991, no Colóquio do Instituto Europeu de Administração Pública em Maastricht, Actes du Colloque J. Delors 1991, Maatsricht, IEAP 1991, p. 46.

[69] Afirmou Spinelli na hora da votação do projecto no PE em 14/2/1984: *«Monsieur le Président, il y a cinq ans, quand j'ai fait ma campagne électoraIe, j'ai promis à mes électeurs, (…), que je menerai cette bataille. Je l'ai fait. (…). J'ai été la sage-femme qui a*

A evolução do processo de integração e o seu reflexo nos tratados levaram a que a subsidiariedade viesse posteriormente a ser institucionalizada como princípio geral de direito comunitário, para o que não será alheia a existência no seio da Comunidade de instâncias supranacionais cujos poderes se tornava necessário limitar, resultando dessa institucionalização a necessidade de reforço do poder e representação local e regional mais próximos do cidadão pelo que, consideramos, subsidiariedade e reforço dos poderes ao nível local e regional são ideias intimamente ligadas, dando-se conta de seguida da evolução que conduziu à sua institucionalização como princípio geral da acção comunitária.

---

aidé ce Parlement à accoucher de cet enfat. A présent, il faut le faire vivre. Merci.». Ibid. **p. 22.**

SECÇÃO 2

A SUBSIDIARIEDADE NO TRATADO DE MAASTRICHT. A POLÉMICA AMBIGUIDADE DO PRINCÍPIO.

1-A SUBSIDIARIEDADE COMO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DA UNIÃO EUROPEIA

O Conselho Europeu de Madrid de Junho de 1989 pronunciou-se, com reservas da Grã-Bretanha, a favor de uma revisão geral dos Tratados, tendo o Conselho Europeu de Estrasburgo de Dezembro de 1989 e de Dublin de Junho de 1990 decidido a abertura de duas CIG's, Conferências intergovernamentais destinadas a preparar a grande reforma.

Assim, decorreram com início em 15 de Dezembro de 1990 e durante o ano de 1991, em simultâneo duas Conferências Intergovernamentais destinadas a discutir as orientações, uma sobre a União Económica Monetária *(CIG/UEM)* e outra sobre a União Política[70], *(CIG/UPOL),* tendo os temas relativos às condicionantes externas decorrentes da democratização do Leste e da necessidade de acelerar o processo de integração europeia sido fixados pelo Conselho Europeu de Dublin de Junho de 1990 para a Conferência Intergovernamental sobre a União Política.

Na Conferência sobre a UEM, que teve como documento de partida o Relatório Delors apresentado em Abril de 1989 no Luxemburgo e discutido na cimeira de Madrid de Junho de 1989 que reconhecia as dificuldades das transferências do poder de decisão para autoridades comunitárias, foi calendarizado o conjunto de operações a efectuar para a implementação da moeda única até final da década[71].

---

[70] Jacinto Nunes, *op. cit.* p. 124. Afirma o autor que a Conferência sobre a União Económica e Monetária tinha já muito trabalho prévio, *"...inclusivé o plano Werner elaborado há duas décadas…".*

[71] Acerca da moeda única, afirma Jacinto Nunes tratar-se de *"…um passo para o Estado federal...".* (*op. cit.* p. 104). Refere ainda o autor que "*As maiores cedências de soberania dão-se na União monetária e não na união política...",* para depois demonstrar que, afinal, se trata de uma autonomia que já não existia devido à importância das grandes moedas

As duas conferências intergovernamentais referidas, influenciadas pelo Parlamento Europeu que, com base no projecto Spinelli e no princípio da subsidiariedade, pretendia acelerar o processo de construção europeia, foram encarregadas de estudar novas transferências de competências para a Comunidade acompanhadas de meios efectivos para as exercer e foram largamente dominadas pela questão relativa ao princípio da subsidiariedade que vinha sendo nos últimos anos cada vez mais invocado por parte de todos os actores da integração comunitária, Estados, Instituições e Comunidades Locais, e que *"...n'est pas possible séparer du fédéralisme souhaité pour la plupart des délégations..."*[72] tendo-se verificado, como salienta **ARIAS MARTINEZ**, que durante as negociações no seio das Conferências Intergovernamentais que, embora por razões e com entendimentos diferentes, todos os Estados membros estavam de acordo com a inclusão do princípio da subsidiariedade[73].

De facto, o Conselho Europeu de Roma de 14/15 de Dezembro de 1990[74] realça a importância a dar ao princípio da subsidiariedade na articulação das

---

na Europa, em especial do marco alemão, estando Portugal, tal como os restantes países comunitários *"…(Inglaterra incluída)...dependente da política monetária decidida em Frankfurt.". Ibid.* p. 117-118.

[72] **Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 67. Em sentido que nos parece afastar o caracter necessário dessa ligação entre o princípio da subsidiariedade e o federalismo, estabelecendo apenas uma relação de complementariedade entre ambos, António Covas considera a subsidiariedade, na fase anterior ao Tratado de União Europeia, como *"...um substituto dos princípios de organização federal, como forma de reacção nacional ou medida de salvaguarda geral face à acelaração do processo de integração europeia.".* (*op. cit.* p. 38). Em momento posterior, *infra*, parte I, capítulo II, abordaremos mais detalhadamente a relação entre subsidiariedade e federalismo, várias das posições doutrinais sobre o tema e os receios que daí advieram para a construção europeia.**

[73] ***op. cit.* p. 66/67. Refere a autora que enquanto uns vêem no princípio um limite à ampliação das competências comunitárias, outros vêem-no como garante do acervo comunitário, acrescentando que *"Al mismo tiempo, unos querían que se dotase a este principio de carácter jurídico mientras que otros l0 entendían como un principio básicamente político.".***

[74] **Nas conclusões da presidência do Conselho Europeu de Roma refere-se o princípio de subsidiariedade afirmando-se que *"…o Conselho Europeu reconhece a importância do Princípio de Subsidiariedade, não só ao considerar a ampliação das competências da União, mas também na aplicação das políticas e decisões da mesma.".* As conclusões da presidência do Conselho Europeu de Roma de 14/15 de Dezembro de 1990 estão disponíveis na Internet em http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_pt.htm, visitado em 05.12.17.**

relações entre a Comunidade e os Estados membros, em especial no que se refere à questão da repartição de atribuições, tendo debatido a inclusão expressa deste princípio no Tratado de União promovida, em especial, por **JACQUES DELORS**, Presidente da Comissão que foi um dos seus maiores defensores e também pela Alemanha[75] que já anteriormente consagrara de forma implícita o princípio no seu direito constitucional.

A pressão alemã no sentido da inclusão do princípio da subsidiariedade ficou a dever-se às exigências dos Länder que[76] desde início, temiam que a integração europeia reduzisse o seu poder a nível interno, afirmando ainda estas entidades regionais que o Tratado de Roma, tendo os Estados como sujeitos únicos, os transformaria em meros entes administrativos[77], vendo, assim, na subsidiariedade um limite ou freio ao aumento de poderes comunitários à custa dos Estados e das colectividades regionais, devendo passar a exigir-se que a Comunidade antes de

---

[75] Olivier Audeoud afirma que *"…le principe de subsidiarité est déjà considéré comme un principe de la loi fondamentale allemande..."*. (*op. cit.* p. 156). Na Lei Fundamental da Alemanha a subsidiariedade encontra-se de forma implícita nos artigos 70 a 75 referentes à repartição de competências entre o "*Bund*" e os "*Lander*".

[76] Castro Ruano afirma que só nesta perspectiva se pode entender o interesse dos Länder na inclusão do princípio da subsidiariedade no Tratado de Maastricht. (*"El Principio de Subsidiariedade en el Tratado de la Unión Europea: una lectura en clave regional"***, *op. cit.* p. 243). Por seu lado Arias Martinez refere terem sido *"...los entes subestatales de los Estados miembros de la Unión, concretamente los Länder alemanes, quienes han presionado de forma importante para que se incorporase al TUE el principio de subsidiariedad. Los Länder vieron la subsidiariedad como un contrapeso contra el traspaso de competencias esenciales a la Unión.". (op. cit.* p. 75).**

[77] Pérez de Nanclares, J. M., *La posición da las Comunidades Autonomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, (Propuestas para una reforma), Administración de la Comunidad del País Vasco, Oñati, 1996, p. 11. Por seu lado Arias Martinez afirma que à Alemanha, *"…por su estrutura federal, le preocupaba específicamente un aumento de los poderes de la Unión em detrimento de los Lãnder.". (op. cit.* p. 66). Afirma ainda a autora que, por seu lado, o Reino Unido também apoiou a decisão de incluir no Tratado uma definição explícita do princípio da subsidiariedade, fazendo-o por razões diferentes da Alemanha. Aos britânicos movia-os um desejo de *"…renacionalizar políticas que permitiese devolver a los Estados nacionales algunas parcelas de soberanía de las que la Unión se había apropiado -a su juicio- indebidamente. Pero la conclusión era la misma: había que fijar unos claros criterios de atribución de competencias para limitar lo que consideraban excesivo centralismo de la Unión.".

actuar, coloque a questão de saber se tais objectivos inscritos nos Tratados, não poderão ser melhor realizados pelos Estados ou pelas autoridades regionais[78].

O alcance do princípio da subsidiariedade levantou dúvidas entre os Estados, de forma que o Parlamento Europeu tomou posição sobre a matéria da subsidiariedade[79] em várias resoluções sobre as Conferências Intergovernamentais no contexto de estratégia do PE para a União Europeia em cujo projecto o Parlamento Europeu se empenhou, resoluções essas datadas de 12 Julho, 31 de Outubro e 22 de Novembro, todas do ano de 1990.

O Parlamento Europeu promoveu também entre 27 e 30 de Novembro de 1990 em Roma uma conferência com todos os parlamentos nacionais dos Estados membros da Comunidade Europeia na qual se reafirmou que o princípio da subsidiariedade deveria presidir a qualquer nova repartição de competências entre a Comunidade e os Estados membros[80], rejeitando qualquer interpretação

---

[78] **Jacques Delors,** "*Le principe de subsidiarité – Contribution au debat"*, ***op. cit.*** **163, seg's. Este processo político em torno da subsidiariedade e da necessidade de uma maior representação e participação regional na construção comunitária contribuiria decisivamente para o reconhecimento comunitário dos poderes regionais e para a criação do Comité das Regiões que abordaremos posteriormente.**

[79] **Otero Parga, M.,** ***op. cit.*** **p. 503. A autora afirma que o PE se pronunciou** ***"...por requerimento britânico alegando falta de definição clara, «****precise identit****y»****, do princípo da subsidiariedade".*** **Prosseguindo, a autora afirma que a resolução de Parlamento Europeu sobre o princípio da subsidiariedade de 21/11/1990, JO C 324 de 24/12/1990,** ***"...contém a primeira definição oficial do princípio de subsidiariedade que se transcreverá no art. 3B do Tratado constitutivo de União Europeia.". Ibid.*** **p. 504. Por seu lado, Arias Martinez refere expresamente que** ***"…la subsidiariedad estaba prevista em el informe del Parlamento Europeo elaborado por Giscard d'Estaing em 1990 em el que se define el principio como aquel «según el cual la Unión deberá ocuparse de aquellas funciones que por su envergadura, o sus repercusiones, o por motivos vinculados a una mejor aplicación, puedan ser llevados a cabo de manera más eficaz por las instituciones de la Unión que por cada uno de los Estados miembros»".*** **(*op. cit.* p. 66).**
Acerca do princípio da subsidiariedade *vid.* ainda: Resolução do Parlamento Europeu sobre o princípio da subsidiariedade de 12/7/1990, JO C 231 de 17/9/90, p. 163 a 165. Resolução do Parlamento Europeu de 22/11/1990 sobre as Conferências Intergovernamentais no contexto de estratégia do PE para a União Europeia, JO C 324 de 24/10/1990, p. 219. Parecer da Comissão Europeia de 21/10/1990 sobre o projecto de revisão do Tratado que institui a CEE relativo à União Política. (COM/90/600/Final).

[80] **Boletim CE 11/90, ponto 1.1.1, p. 19-11, e ponto 2.3.1 p. 145-148.**

restritiva do princípio da subsidiariedade comprometedora da actuação da Comunidade em sectores tais como política social e ambiental[81].

Com tais resoluções o Parlamento Europeu propôs-se contribuir para esclarecer dúvidas sobre a importância do princípio da subsidiariedade para a Comunidade, no seguimento do que já fizera no seu projecto de Tratado da União Europeia de 1984, em que dava uma consagração política e eminente ao princípio da subsidiariedade, promovendo a necessidade de uma repartição clara entre as competências da Comunidade e as dos Estados membros[82].

Parece, no entanto, que nesta fase os actores principais da integração comunitária, de forma lenta, mas consistente, se foram começando a aperceber que a enorme complexidade da construção europeia acarretaria para as instituições comunitárias uma tão grande quantidade de tarefas e solicitações que não seriam compatíveis com a manutenção de esquemas centralizados de decisão, o que influenciará o aparecimento e consagração da subsidiariedade no Tratado de Mastricht.

Reflectindo sobre as CIG's que antecederam o Tratado de União Europeia, **ANTÓNIO COVAS** propõe uma comparação entre o processo de criação da Comunidade Europeia e o da criação política dos actuais Estados, salientando

---

[81] Curti Gialdino, C., *op. cit.* p. 67.

[82] Estas resoluções consideram o princípio da subsidiariedade como factor de repartição equilibrada de poderes entre a Comunidade e os Estados membros, afirmando-se que *"A União apenas intervém para a realização das tarefas confiadas pela Constituição ou pelos Tratados (...). No caso das competências não exclusivas, (...) intervém na medida em que a realização desses objectivos exige a sua intervenção porque, pela sua dimensão ou efeitos, ultrapassam as fronteiras dos Estados membros ou podem ser efectuadas de maneira mais eficaz pela União que pelos Estados membros isoladamente".* Parlamento Europeu, "*Resolução sobre as bases constitucionais da União Europeias",* JO C 19 de 28/1/91, p. 65. *Vid.* também Resolução do Parlamento Europeu sobre o princípio da subsidiariedade de 12/7/1990, JO C 231 de 17/9/90, p. 163 a 165. Resolução do Parlamento Europeu de 22/11/1990 sobre as Conferências Intergovernamentais no contexto de estratégia do PE para a União Europeia, JO C 324 de 24/10/1990, p. 219. Por sua vez, Mota Campos afirma que o princípio da subsidiariedade constitui uma salvaguarda das competências dos Estados-membros. *(Direito Comunitário,* I vol. *op. cit.* p. 231). Também o Conselho Europeu de Edimburgo, de 11-12 de Dezembro de 1992, declara que o princípio da subsidiariedade constitui para os Estados membros *"...uma salvaguarda das respectivas competências." "*Conclusões da Presidência", SN/456/92, anexo 1 à parte A, p. 1.

que a unificação política dos Estados foi constituído por um processo de centralização "*...com transferência de poderes substanciais das antigas regiões para o novo Estado"* [83], prosseguindo o autor ao afirmar que mais tarde, por força da crescente importância e interdependência das relações internacionais, se reacendeu este movimento de transferência, agora para as novas instituições internacionais.

Examinando o significado desta evolução, afirma este autor que " *Esta dupla passagem da periferia para o centro (...) significa que o ciclo económico ainda não atingiu o seu ponto de maturidade, a partir do qual passará a uma fase de descentralização efectiva para a periferia.",* para de seguida, ao aplicar o raciocínio ao processo comunitário que se encontrava próximo da assinatura do Tratado de União Europeia, salientar que o que se encontrava em discussão no âmbito das Conferências Intergovernamentais que antecederam o Tratado de Maastricht eram "*...as últimas etapas da fase terminal, ascendente, do ciclo comunitário…",* justificando o autor o aparecimento do princípio da subsidiariedade como sendo a reacção dos Estados membros ao receio de serem "*...transformados em regiões nacionais com poucos poderes sobre o seu próprio território…"* [84].

De facto, como se verá ao longo do trabalho, toda a temática referente à subsidiariedade se relaciona com a articulação competencial entre a Comunidade e os centros de poder político estaduais e regionais e a forma como todos e cada um deles participam no processo de integração.

Os trabalhos das duas Conferências vieram a terminar em 10 de Dezembro 1991 na cidade holandesa de Maastricht com a aprovação do Projecto de Tratado de União Europeia, cujo Tratado viria a ser assinado, após algumas cedências relativamente aos países mais tementes do federalismo, em 7 de Fevereiro de

---

[83] ***op. cit.*** **p. 24.**

[84] ***Ibid.*** **Ao ciclo económico que o autor refere, cremos que se deve acrescentar também o jurídico-político.**

1992, representando até então a mais importante reforma da Comunidade Europeia,[85] por ser o culminar da integração económica iniciado quarenta anos antes e, ao mesmo tempo o início do processo a caminho da União política, *"...a la vez punto de partida y punto de llegada, principio y fino (...). Es por eso que el Tratado de la Unión tiene dos caras, de conclusión de una fase y de punto de partida de otra nueva..."*[86].

---

[85] Vários factores influenciaram a revisão dos Tratados operada pelo *TUE*. A nível externo, o fim do comunismo na ex-URSS e no leste europeu, a queda do muro de Berlim e a unificação alemã, a democratização política e económica desses Estados que urgia ajudar, a globalização do comércio, a maior crescente importância de organismos de cooperação interregional entre entidades infra-estaduais, enquanto que internamente se assistia à necessidade de acelerar a integração, de realizar a União económica e monetária e a moeda única, de reforçar a coordenação das políticas dos Estados Membros, o progresso económico e social com atenção em especial ao emprego, o reforço da coesão económica e social (*Vid.* o *"Protocolo sobre a Política Social"* e o *"Protocolo sobre a Coesão Económica e Social"* anexos ao TUE), a protecção do ambiente, a educação e formação profissional, a saúde pública, designadamente a nível da prevenção de doenças incluindo toxicodependência, salientando-se também, a nível económico, a preocupação de assegurar a convergência económica dos Estados membros e estabelecer uma União económica e monetária com a criação de uma moeda única e estável, a cidadania que inclui livre circulação, capacidade eleitoral e protecção diplomática (Artigos 17 a 22 do TCE pós Amesterdão), o mercado único. A União assenta em três pilares, sendo o primeiro constituído pela CE, a CECA e a EURATOM, o segundo relativo à política externa e de segurança comum (PESC) e o terceiro relativo à justiça e assuntos internos com vista a alargar a aplicação do Acordo de Shengen, domínios que, por estarem sujeitos à unanimidade, afastam "*...qualquer resquício de federalismo nesta matéria...*". (Jacinto Nunes, *op. cit.* p. 125.).

[86] Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 334. Neste sentido, Maillet, P., *«Le double visage de Maastricht: achevement et nouveau départ»,* em *Revue du Marché Commun,* n.º 356, Mars 1992, p. 209-219. O TUE reconhece, *(declarações números 13 e 14),* a importância da cooperação entre o Parlamento Europeu e os Parlamentos nacionais e as autoridades regionais na regulamentação e aplicação da legislação comunitária pelo envio pela Comissão ao Parlamentos nacionais das propostas legislativas para serem analisadas, como forma de combater os excessos de centralismo comunitário e atenuar o *déficit democrático*, afirmando Jacques Delors que *"...la Comission veut rompre avec um centralisme souvent inefficace, a fin que les décisions de mise em œuvre soient prises le plus près possible de ceux auxquelles elle s'adresse. »".* ("*Le principe de subsidiarité – Contribution au debat", op. cit.* p. 173), reconhecendo ainda, (artº 138-A TCE), o papel dos partidos políticos na construção europeia. Institucionalmente, é reforçada a autoridade política do P. E. sobre a Comissão e a legitimidade desta, através de um voto de aprovação do PE, (artº 214º/2 TCE*.),* e, após Janeiro de 1995, do poder de investidura (artº 158º TCE.), sendo instituída, (artigo 189-B), a co-decisão entre o Parlamento Europeu e o Conselho que instaura uma "*...verdadeira partilha do poder legislativo com o Conselho..." (*Fontaine, P., *op. cit.* p. 52*.)* apoiada "*...por certos círculos europeus de pendor federalista...", (*Mota Campos, J. *Direito Comunitário,* I vol., *op. cit.* p. 299). O P. E. passa a emitir parecer favorável sobre *cidadania* (artºs 8 a 8-E), *fundos estruturais*, (artº 130-D), *processo eleitoral* (138) *acordos internacionais* (228), reforçando-se os seus *poderes orçamentais* (artº 206), reforço que pode cumprir o objectivo de substituir o controlo dos parlamentos nacionais pelo controlo do PE relativamente às verbas próprias da Comunidade correspondentes às verbas que deixam de transitar pelos parlamentos nacionais. Este aumento de poderes corrige a contradição entre a limitação dos poderes do PE e a eleição directa dos deputados.

Uma das mais importantes inovações do Tratado de União Europeia assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992 para entrar em vigor em 1 de Novembro de 1993 foi assumir no artigo 3-B, "*...com regozijo geral...*"[87] o princípio da subsidiariedade como princípio geral de acção comunitária[88] deixando de o ser apenas implícita ou sectorialmente, podendo afirmar-se, portanto, que é com o Tratado de Maastricht "*...que la subsidiarité acquiert ses «lettres de noblesse»*[89].

Desde logo deve referir-se que a sua inclusão no Tratado CE constitui, além do mais, o reconhecimento das ideias dos seus fundadores de que a Comunidade seria obra dos Estados e dos cidadãos com respeito pelas respectivas identidades históricas, políticas e culturais, devendo advertir-se que "*...a subsidiariedade não deve ser vista como uma nova moda no léxico da integração europeia, muito menos deve ser concebida como uma solução mágica para todas as dificuldades que o processo da União Europeia enfrenta.*"[90].

A co-decisão abrange domínios como o mercado interno, programas–quadro de investigação, combate à discriminação, (artigo 13/2), direito de circulação (artigo 18/2), livre circulação dos trabalhadores, (artigo 42º), direito de estabelecimento, (artigo 47º/2), ambiente, (artigo 175º/3) consumidores, (artigo 153/4), redes transeuropeias, (artigo 156º), alguns aspectos da politica social, cultura e educação, (artigos 137º/2, 141º/3, 149º/4, 151º/5) política de consumidores, saúde pública, (artigo 152/4), coesão económica e social, (artigo 162º), partidos políticos, (artigo 191º).

[87] Jacinto Nunes, M., *op. cit.* p. 94. Por seu lado, Argimiro Rojo Salgado considera que *"…este reconocimiento y esta proclamación explícita del principio de subsidiariedad constituye una de las novedades más relevantes del Tratado de Maastricht, y una de las más importantes innovaciones introducidas em la constitución de la Unión Europea desde 1957."*. (*El modelo federalista de Integración Europea: La Europa de los Estados y de las Regiones, op. cit.* p. 100). O Comité das Regiões considera louvável a introdução do princípio da subsidiariedade no Tratado de Maastricht, lamentando *"...que a formulação concreta daquele princípio no artigo 3º-B do Tratado CE confine esse princípio a um critério de exercício de competências repartidas entre a União e os Estados-Membros"*. Comité das Regiões, "*Parecer sobre a revisão...",* cit., JO C 100 de 02/04/1996, p. 01, seg's. A questão dos destinatários do princípio da subsidiariedade será abordada em momento posterior. Ver *infra*, parte II, cap. I .

[88] A importância da generalização deste princípio é salientada por Abel Laureano que considera que "*A consagração expressa deste princípio no texto do Tratado, com carácter geral, (…) constitui uma das principais alterações ao Tratado CEE.*". (*op. cit.* p. 43).

[89] CIDES *asbl* (…), "*La subsidiarité*", *op. cit.* p. 1.

[90] Quadros, F., *"O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado"*, *(op. cit.* p. 247.

No TUE este princípio foi aceite, nas palavras de **OTERO PARGA** *"...como un de los pilares sobre los que assienta la Unión Europea..."*[91], traduzindo a ideia de que, conforme refere **ABEL LAUREANO**, mesmo nos domínios de concorência de atribuições entre a Comunidade e os Estados, estes permanecem *"…os naturais detentores de certos poderes..."* sendo, na opinião do autor, somente a troco de uma melhor "*...gestão de certos assuntos a nível comunitário, que os estados largam mão desses poderes*"[92].

Este princípio encontra-se formulado em momentos diferentes do Tratado, devendo salientar-se que não será por acaso que a subsidiariedade começa por aparecer logo no preâmbulo resultando dessa colocação uma clara vontade legislativa de dar à subsidiariedade uma forte conotação de princípio fundamental da orientação comunitária, até porque nesta parte do Tratado se encontra um conjunto de princípios cujas disposições, no dizer do Tribunal de Justiça, terão um carácter imperativo e *"...fixent les objectifs fondamentaux de la Communauté..."*[93].

A redacção e as referências feitas ao princípio da subsidiariedade no preâmbulo do Tratado de União Europeia onde se manifesta a intenção de que os Estados membros estão *"Resolvidos a continuar o processo de criação de uma União cada vez mais estreita entre os povos da União Europeia, em que as decisões se tomem da forma mais próxima possível do cidadão, de acordo com o*

---

[91] ***op. cit.*** **p. 502. Refere ainda a autora que o princípio foi assumido *"...no sem reticencias (...) como una norma de prudencia."*.**

[92] ***op. cit.*** **p. 43.**

[93] **TJCE 21/06/1958, proc. 8/57, Agrupamento dos Altos Fornos de Aço Belgas contra Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, estando em causa, *inter allia*, os temas da associação de empresas e dos objectivos fundamentais da Comunidade. Na opinião que o Comité das Regiões manifesta no seu Parecer sobre "*A Conferência Intergovernamental de 2000*", 17/02/200, Cdr 53/99 f*em* EN-GP/MS/fv, outros princípio deveriam ser acrescentados, designadamente "*...o princípio da autonomia local e regional deverá ser acrescentado aos princípios comuns aos Estados-Membros mencionados nos Tratados e sobre os quais a UE se encontra alicerçada, nomeadamente, a liberdade, a democracia, o respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais e o Estado de direito.".**

princípio da subsidiariedade." e no artigo 1º alínea 2[94] mostram bem a preocupação de os redactores do Tratado e as instituições comunitárias começarem a afastar a acusação de "*deficit democrático*" que lhes era feita já há longo tempo, promovendo, para o efeito, a colocação em marcha da aplicação do princípio da subsidiariedade que se apresenta como um elemento *" ...quizá más destacado de la democratización señalada antes como el máximo objectivo político de la Union en quanto se trata de acercar al máximo a los ciudadanos los procesos de decisión comunitaria…"*[95], aproximando as decisões dos órgãos representativos mais directos e imediatos que serão os Estados e as Regiões, permitindo a intervenção da União apenas em caso de necessidade.

A expressão do artigo 1º TUE, ao afirmar que *"O presente Tratado assinala uma nova etapa, (...) em que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos",* isto é, como refere o Comité das Regiões, "...*fundamentalmente ao nível de governo mais próximo directamente responsável perante os cidadãos e, só em caso de necessidade, ao nível imediatamente superior..."*[96], vai no sentido de aproximar a União Europeia dos seus cidadãos[97] consagrando, assim, um outro princípio, o da proximidade relativamente ao qual, como afirma o Comité das Regiões, a subsidiariedade surge como componente[98].

---

[94] Ex-artigo A.

[95] Marino Menéndez, F. M., "*El Tratado de la Unión Europea"*, **em** *Documentacion Jurídica nº 82/83*, **1994, Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1995, p. 19.**

[96] Comité das Regiões, Parecer..."*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade - Apelo do Comité das Regiões."* cit., JO C 198, de 14/7/1999, p. 73 e seg's..

[97] O Conselho Europeu de Edimburgo, 11-12 de Dezembro de 1992 declara que o objectivo do princípio da subsidiariedade consiste em que as decisões sejam tomadas "*...ao nível mais próximo possível do cidadão...*". " *Conclusões da Presidência",* SN/456/92, anexo 1 à parte A, p. 1. Referindo-se, por certo, a saudosistas do centralismo, Carlos Costa Neves afirma esperar que o tempo ajude a descobrir "*...que o amanhã também se chama subsidiariedade, tal como é definida logo no artigo A do Tratado da União Europeia.". (*"*Os Açores no contexto do País e da União Europeia e os desafios da viragem do século",* **em Actas do Congresso *do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Político***, vol. 5,** ***op. cit.*** **p. 28).**

[98] Comité das Regiões, Parecer..."*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade - Apelo do Comité das Regiões."* cit., JO C 198, de 14/7/1999, p. 73 e seg's. O Comité das Regiões no seu Parecer intitulado "*Novas formas de governação a Europa, quadro para a iniciativa dos*

Segundo a redacção do Tratado de Maastricht, pode afirmar-se que a consagração do princípio da subsidiariedade é efectuada em dois níveis diferentes, existindo um primeiro nível com carácter programático consubstanciado nos artigos A e 8, enquanto que, num segundo nível, o artigo 3B TCE positiviza o princípio de subsidiariedade convertendo-o em critério jurídico destinado a reger o exercício das competências concorrentes por parte das instituições comunitárias[99].

Paralelamente podemos afirmar que essa consagração e a colocação em prática do princípio da subsidiariedade visam três objectivos os quais surgem ao mesmo tempo distintos e ligados entre si:

O primeiro objectivo consiste na eficácia da acção, sendo necessário agir onde a iniciativa se revela mais eficaz, enquanto que o segundo consiste numa maior democracia da iniciativa política e encontra-se no artigo 1º TUE (ex-A), devendo as decisões serem tomadas o mais perto possível do cidadão, consistindo o terceiro no respeito e manutenção da identidade nacional, de acordo com o artigo 3º TUE, (ex-artigo F).

Por seu lado, a redacção do artigo 2º TUE, (ex-artigo B), afirmando que *"Os objectivos da União serão alcançados (...) respeitando o Princípio da Subsidiariedade, tal como definido no artigo 5º do Tratado que institui a Comunidade Europeia.",* dá pela primeira vez um alcance geral ao princípio da subsidiariedade, visando a sua colocação neste artigo "*...entre sus princípios rectores...*"[100] torná-lo extensivo aos Tratados CECA e EURATOM nos quais não foi introduzida nenhuma disposição idêntica ao artigo 3B, devendo o respeito por aquele princípio permitir alcançar os objectivos fixados pela União, como a

---

***cidadãos",* CdR 182/2000 fin, de 05/01/2001, considera que o princípio da subsidiariedade deve estar estreitamente vinculado aos princípios da proximidade e da independência, relativamente à distribuição de poderes entre os diversos níveis verticais.**

[99] Neste sentido, Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 67 e O'Leary, S. e J. M. Fernández Martín, *op. cit.* p. 299-322.

[100] Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 340.

promoção do progresso económico e social, afirmação da sua identidade na cena internacional, reforço da protecção dos direitos e dos interesses respeitantes aos Estados membros, desenvolvimento da cooperação nos domínios da justiça e da administração interna, entre outros, sendo aquele artigo B completado pelo artigo F § 4, destinado à criação de meios, no qual se afirma que " *A União deve dotar-se dos meios necessários para atingir os seus objectivos e para conduzir as suas políticas"*[101] artigo no qual se afirma, § 3, um outro princípio cujo conteúdo representa em si mesmo um dos valores mais importantes da subsidiariedade o qual consiste no respeito pelas identidades nacionais[102].

O princípio da subsidiariedade surge consagrado pelo Tratado de União Europeia, como vem sendo referido, no artigo 3º-B TCE[103] dispondo que "*A Comunidade actuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objectivos que lhe são cometidos pelo presente Tratado. Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados membros, e possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário."*[104].

---

[101] Mota Campos refere que a aplicação do princípio da subsidiariedade não pode colocar em questão a dotação pela Comunidade dos meios necessários para atingir os seus objectivos e "*...realizar com êxito as suas políticas.". (Direito Comunitário*, I vol., *op. cit.* p. 633). O Conselho Europeu de Edimburgo, 11-12 de Dezembro de 1992 afirma que o princípio da subsidiariedade não pode "*...colocar em questão o princípio definido pelo nº 3 do artigo F do TUE...". " Conclusões da Presidência",* SN/456/92, anexo 1 parte A, p. 4.

[102] *"A União respeitará as identidades nacionais dos Estados-membros.".*

[103] Artigo 5º após a renumeração operada pelo artigo 12º do Tratado de Amsterdão. Redacção igual. Arias Martinez chama ao artigo 3B *"…el precepto central del TUE em lo que respecta a la positivización jurídica del principio de subsidiariedad…". (op. cit.* p. 68).

[104] No Tratado Constitucional, o princípio da subsidiariedade encontra-se no artigo I-11º/3, estabelecendo que "Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objectivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da acção considerada, ser melhor alcançados ao nível da União. As instituições da União aplicam o princípio da subsidiariedade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Os Parlamentos nacionais velam pela observância deste princípio de acordo com o processo previsto no referido Protocolo. ". Teve como antecedente, sem

Comparando a redacção do princípio da subsidiariedade consagrada pelo Tratado de Maastricht com a sua percursora inscrita no projecto de Constituição votado em 1984 pelo Parlamento Europeu, projecto Spinelli[105], verifica-se que nalguns aspectos o Tratado de Maastricht vai mais longe na consagração da subsidiariedade que o referido projecto.

Assim, constactando-se afinal que o texto adoptado pelo Tratado de Maastricht recolhe contributos da proposta de Spinelli, cremos que as ideias centrais da redacção de 1984 segundo a qual " *L'Union n'agit que pour mener les taches qui peuvent être entreprises en commun de manière plus efficace que par les États membres ouvrent séparément"* se encontram plasmadas no artigo 3B TCE que, indo mais além, se preocupa em delimitar a actuação comunitária às atribuições que lhe sejam conferidas, indicando expressamente que a invocação do princípio da subsidiariedade ocorrerá apenas no âmbito das competências concorrentes[106], mantendo ainda a ideia expressa em 1984 de que os Estados membros serão os únicos destinatários do princípio da subsidiariedade.

No entanto o texto do artigo fica aquém do que reivindicava **DELORS** em especial na parte que se referia às *autoridades regionais* ao pretender que, além dos Estados membros, fosse averiguada pela Comunidade a possibilidade de as

---

alterações, o artigo I-9º/3 do Projecto de Tratado Constitucional. Actualmente, o mesmo princípio consta com redacção igual no Tratado de Lisboa de 13/12/2007 no artigo 5 do Tratado de União Europeia (TUE). Os referidos Tratados Constitucional e de Lisboa serão objecto, na parte respeitante à subsidiariedade, de estudo mais alargado na secção 4 do presente capítulo.

[105] Castro Ruano considera que o tratado de Maastricht *"...fue simultáneamente punto de llegada de un proceso iniciado cuando menos em 1984 con el Proyecto Spinelli...". (La Emergente Participación Política..., op. cit.* p. 19).

[106] Refere o TJCE que, agindo a Comunidade nos termos das atribuições exclusivas, as autoridades comunitárias não eram obrigadas a justificar que as condições impostas pelo § 2º do artigo 3-B, estavam preenchidas. Sentença de 13/5/1997, procº. C-233/94, RFA contra Conselho e Parlamento Europeu, estando em causa, *inter allia*, os temas das garantias bancárias e os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Col. 1997, p. I-2405 e seg's. Por sua vez, Florian Zieganbalg afirma que o artigo 5º TCE "*...refers to the exercise of the shared competencies.".* Salientando que ao nível estatal o princípio pode ser usado em duas diferentes funções, designadamente a regulação das competências existentes e como guia para a atribuição de novas competências, refere que, "*...em the context of the European integration both functions can be used...*". (*op. cit.* p. 13).

autoridades regionais poderem cumprir com suficiência os objectivos da acção encarada, afastando-se por força disso também, assim, a intervenção comunitária[107].

Do texto do artigo decorrem dificuldades de interpretação[108] que procuraremos abordar, tais como as relativas às possibilidades de intervenção comunitária e defesa da intervenção infra-estadual no interior dos Estados e na relação com as instituições comunitárias:

- Deve a Comunidade agir sempre que a sua acção seja mais eficiente?
- Ou apenas naqueles casos em que as entidades menores não possam actuar?

O artigo 3B TCE não se limita a repetir a referência ao princípio da subsidiariedade, antes ele precisa o seu alcance e fixa os limites de intervenção comunitária apelando também ao princípio da proporcionalidade[109], sentido em que nos parece que do princípio decorre que, em coerência com as *autonomias*, as entidades menores, (locais, regionais ou mesmo estaduais), devem actuar sempre que isso lhes seja possível, com independência da maior eficiência da

---

[107] Jacques Delors propunha, como já atrás se referiu, a seguinte expressão para o artigo : « *...en particulier, parce que les dimensions ou les effects de l'action ne permettent pas aux autorités nationales ou régionales de mieux réaliser ces objectifs.". (* *"Le principe de subsidiarité – Contribution au debat",* ***op. cit.* p. 165). Por seu lado a Assembleia-Geral das Regiões da Europa de 5/6 de Setembro de 1990 também fazia referência a uma aplicação coerente deste princípio a todos os níveis de governo de âmbito comunitário, países membros, lander, regiões e comunidades autónomas. *Vid.* Beltran, S., *La Assemblea de Regions d'Europa (ARE),* Escola d'Administració Publica de Catalunya, Barcelona, 1996, p. 81.**

[108] Comentanto as dificuldades de "*...explicitação...*" do princípio, Mota Campos é de opinião de que apenas a prova da experiência permitirá a clarificação deste conceito. *(Direito Comunitário*, I vol., *op. cit.* p. 630).

[109] Sobre a proporcionalidade, afirma Mota Campos que este princípio "*...tem, porém, sido limitado no seu alcance e desenvolvido sem o apoio de um artigo específico do Tratado (princípio da proporcionalidade ou da intensidade.). Ibid.* p. 632. Por sua vez, José Magalhães afirma que na sua intervenção, os órgãos comunitários devem respeitar a proporcionalidade "*...no tocante à intensidade e modalidades.". (Dicionário...,* Editorial Notícias, 1999, *op. cit.* p. 188).

Comunidade[110], pelo que a tónica interpretativa deve ser colocada na expressão *"...sempre que possam..."*, com o sentido de que os órgãos comunitários apenas devem intervir quando aqueles entes menores não tenham possibilidade de intervir eficazmente na prossecução dos objectivos comunitários, pelo que, para além das suas competências exclusivas[111], a Comunidade apenas estará legitimada para intervir no domínio das competências concorrentes quando os Estados, ou as suas entidades infra-estaduais, não o possam fazer suficientemente[112], travão que teve também como objectivo expresso limitar as atribuições comunitárias cuja extensão progressiva começou a causar preocupações aos Estados[113].

A interpretação do princípio da subsidiariedade para a qual tentaremos dar um contributo[114] deve ser efectuada de forma global atendendo aos diferentes preceitos dos Tratados em que implícita ou explicitamente se refere a subsidiariedade já referidos linhas acima[115], não podendo também ser estática[116]

---

[110] Otero Parga, M., *op. cit.* p. 506. A autora refere que a CE não deve imiscuir-se nos assuntos internos de cada Estado argumentando que tem mais meios ou que o resultado será melhor, pois, considera, o resultado pode ser melhor para a CE mas não para a autonomia de cada um dos Estados. A autora termina pedindo nesta área "*...precaução e restrição*". No mesmo sentido de limitar a intervenção comunitária, o então Comissário Europeu Schmidhuber refere em 1992, perante o Parlamento Europeu, que "*...le point central nést pas de savoir qu'est-ce-que la Communauté pourrait faire, mais qu'est-ce qu'elle devrait absolument faire. ».* CIDES *asbl* (…), "*La subsidiarité"*, *op. cit.* p. 5.

[111] Existe uma competência exclusiva quando se verificar uma dupla condição, uma de ordem material e outra de ordem funcional: desapossamento dos Estados dos poderes de intervenção unilateral e ibrigação de a União actuar, eventualmente sob pena de as suas instituições incorrerem em omissão controlável pelo Tribunal das Comunidades.

[112] Ainda que a Comunidade possa fazer melhor, basta que os Estados possam realizar a acção suficientemente, para que a Comunidade não esteja legitimada para intervir. Não era assim antes do TUE, no âmbito do artigo 130 R, pois a Comunidade podia agir desde que fizesse melhor, ainda que a acção do Estado podesse ser satisfatória ou eficaz.

[113] J. L. Clergerie afirma que essa extensão "*...a pu, à juste titre, inquieter certains États*.". (*op. cit.* p. 69).

[114] Sobre a interpretação do princípio da subsidiariedade, em especial sobre a interpretação efectuada pelo Conselho Europeu por um lado, e as instituições comunitárias por outro *vid.* Fernández Esteban, M. L., *op. cit.* pp. 13-29.

[115] No sentido de que a interpretação do princípio da subsidiariedade não deve resultar apenas do artigo 5 TCE "*…sino que debe analizarse de conformidad con el resto de los preceptos del TUE em los que se alude de forma expresa o implícita a dicho principio…*", *vid.* Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 81, e Gutiérrez Espada, C., *op. cit.* p. 192.

pelo que deve acompanhar o processo de integração pois, sendo a subsidiariedade um conceito dinâmico que deve *"...ser aplicado à luz dos objectivos fixados no Tratado..."*[117], decorre desse dinamismo permitir que "*...a intervenção comunitária seja alargada, se necessário, e, por outro lado, permite igualmente que ela seja limitada ou interrompida, se deixar de se justificar..."*[118], sentido em que a Comissão declara que a subsidiariedade "*...não pretende tornar rígidas as acções comunitárias (...) não deve entravar as acções comunitárias; pelo contrário, deve permitir desenvolver as mesmas se as condições assim o exigirem, ou, em sentido oposto, limitá-las ou mesmo abandoná-las, quando não se justifique prosseguir estas acções à escala da Comunidade."*[119].

---

[116] **"*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu*", SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* pp. 1, 3, 8 (anexo). O dinamismo da interpretação justifica-se para a Comissão com o fim de promover o desenvolvimento da integração. *Vid.* Bol. CE 10/92, p. 118-128. Em idêntico sentido, António Covas afirma ser necessária "*...uma actualização constante do princípio e da prática da noção de subsidiariedade...*". (*op. cit.* p. 40). Também o Parlamento Europeu salienta o dinamismo da subsidiariedade na sua resolução sobre os relatórios de 1994, 1995 e 1994, da Comissão ao Conselho Europeu sobre os princípios da subsidiariedade e proporcionalidade, (JO C 167 de 02.7.1997, p. 34).**

[117] **Como refere o Conselho Europeu de Edimburgo, 11-12 de Dezembro de 1992, "*Conclusões da Presidência*", SN/456/92, anexo 1 parte A, p. 4.**

[118] **Conselho Europeu de Edimburgo, 11-12 de Dezembro de 1992 " *Conclusões da Presidência*", SN/456/92, anexo 1 parte A, p. 4. Neste sentido, Mota Campos, J., *Direito Comunitário*, I vol., *(op. cit.* p. 633. Também o Parlamento Europeu acolhe o dinamismo do princípio, registando "*...com satisfação...*" o facto de o protocolo nº 7 ao Tratado de Amsterdão não "*...considerar o princípio da subsidiariedade como um princípio de sentido único, aplicado sistematicamente em detrimento da Comunidade, mas como um «conceito dinâmico»...*". Resolução do Parlamento Europeu sobre o relatório da Comissão ao Conselho Europeu "*Legislar melhor 1997*" (A4-0460/98) JO C 098 de 07/09/1999, p. 500. Por seu lado, o Comité das Regiões no seu Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*", JO C 198, de 14/7/1999, p. 73, opina que desse dinamismo decorre que "*...em certos casos pode implicar «mais Europa» e noutros «menos Europa».* Relativamente ao dinamismo da subsidiariedade, e comentando a sua inclusão no nº 6 do artigo 7º da Constituição portuguesa, José Magalhães afirma que "*...a subsidiariedade é um factor de dinâmica transformadora. Não acarreta a fixação imutável de uma certa repartição de competências, alcandorada a «conquista irreversível». O elenco dos poderes exercidos em comum poderá assim variar historicamente.". (Dicionário…*, Editorial Notícias, 1999, *op. cit.* p. 189).**

[119] **"*Relatório da Comissão ao Conselho Europeu sobre a adaptação da legislação em vigor ao princípio da subsidiariedade*", COM (93) 545 final. Bruxelas, 24 de Novembro de 1993, p. 2. *Vid.* também o "*Relatório da Comissão ....*". «*Legislar melhor 1998 - uma responsabilidade a partilhar*», cit., p. 4 em que a Comissão adiante que o dinamismo se processa respeitando os objectivos e as competências previstos nos Tratados.**

Por certo que na fase inicial terão surgido receios e dúvidas da parte de alguns dos Estados membros, talvez por interpretarem a introdução do princípio da subsidiariedade no sentido do reforço das atribuições comunitárias o que constitui, em abstracto, uma interpretação abusiva, pois este princípio, pretendendo exactamente o contrário, conduz a uma visão descentralizada das relações entre a União Europeia e os Estados[120].

O trabalho interpretativo geral do princípio da subsidiariedade constitui um grande desafio por se tratar de um conceito que alguma doutrina considera mais filosófico que jurídico acerca do qual se diz não ser claro o seu verdadeiro sentido[121] e relativamente ao qual existe grande quantidade de definições[122] assinalando uns que a subsidiariedade permite limitar a acção comunitária e outros exactamente o contrário, isto é, que permitirá uma extensão ilimitada das competências comunitárias[123], podendo contribuir para isso a própria largueza literal da forma como foi consagrado o princípio que pode aparentar um certo *"...vazio de conteúdo..."*[124], ausência de utilidade e falta de rigor.

Esse pendor maioritariamente filosófico que jurídico, dando lugar a difíceis e contraditórias interpretações, provocou grandes críticas e receios relacionados,[125]

---

[120] Quadros, F., *"O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado"***,** ***op. cit.*** **p. 237. Adianta o autor que aquele reforço pode resultar da efectiva aplicação do princípio da subsidiariedade quando se imponha uma acção comunitária "*...*mas só na medida em que se prove a insuficiência dos Estados.".**

[121] ***Vid.*** **Curti Gialdino que afirma que a subsidiariedade tem"*...un significato incerto e non univoco...". (op. cit.* p. 60).**

[122] Clergerie, J. L., ***op. cit.*** **p. 5.**

[123] ***Vid.*** **J. L. Clergerie que expõe vários pontos de vista contraditórios, designadamente entre Élisabeth Guigou e Philippe Séguin, antes da ratificação do Tratado de Maastricht. (*op. cit.* p. 104 seg's).**

[124] Milagros Otero Parga refere que "*...los parámetros utilizados em el art. 3B parecen excessivamente amplios y por lo tanto susceptibles de diferentes interpretaciones da carácter político*". (*op. cit.* p. 505).

[125]No entanto, antes do Tratado de Maastricht, António Covas antevia uma fácil aceitação da subsidiariedade pelos EEMM, reflectindo que "*A subsidiariedade é um princípio político de natureza geral que não é difícil de aceitar pelos Estados membros da Comunidade",* considerando também a subsidiariedade como uma exigência de natureza

por um lado, com o seu traço federalista que lhe advém de ser um princípio que constitui a base institucional dos Estados federais ao visar garantir um determinado grau de autonomia de uma autoridade inferior ou politicamente subordinada face a uma entidade superior ou de uma autoridade local face a uma autoridade central, e por outro, com o aumento temido de competências exclusivas[126], reclamando-se uma clarificação do conceito para "*...poner orden y remedio a quantas ideas suscita dicho principio que en este momento están en ebullición y que le dan un caracter móvil, evolutivo, inestable y hasta contradictorio.*"[127].

Essa dificuldade e confusão interpretativa estão patentes em abundante doutrina como ilustram expressões críticas que lhe foram feitas por entidades conhecedoras do processo comunitário, referindo que *"...su alcance no es claro…"*[128] e que se trata de uma "*...palavra sem sentido…"*[129], chegando a apelidar-se tal princípio de *caixa negra* ou palavra mágica ou quase mágica[130].

---

moral, de contenção dos abusos do poder e de respeito pelos grupos e indivíduos que constituem a sociedade política europeia. (*op. cit.* p. 38).

[126] J. L. Clergerie refere que o princípio da subsidiariedade aplicado na Alemanha durante mais de um século levou muitas vezes ao reforço dos poderes do Bund em detrimento dos Länder o que traria receios aos adversários do federalismo europeu e da perda de soberania. (*op. cit.* p. 114). Acerca de tais receios, *vid.* também M. Otero Parga que lembra a afirmação de que *"...los ciudadanos da la Unión que inicialmente no votaron por el Tratado de Maastricht no lo hicieran por falta de una definición clara del principio de subsidiariedad*". (*op. cit.* p. 502).

[127] Carro Martinez, A., *op. cit.* p. 232. Por sua vez, Castro Ruano, defendendo a necessidade de dar ao conceito de subsidiariedade uma definição precisa e ajustada de forma a poder assumir a função de categoria de conceito delimitador de repartição de competências numa organização com vários níveis, refere que tal como está o princípio permite uma variedade de interpretações que "*...oscilarían entre la versión maximalista que, fundamentandose em ese derecho, levaría a la autodeterminación e independencia total de las colectividades inferiores de una comunidad dada. y la interpretación minimalista que concedería el privilegio de definir su objetivo y marco de acción, a una autoridad superior, intrínsecamente competente para decidir...". (La emergente participación política…, op. cit.* p. 342).

[128] Otero Parga, M., *op. cit.* p. 489. Por seu lado, Pueyo Losa considera-o um princípio atractivo e polémico. ("*La participación de Galicia …*"), *op. cit.* p. 170. Por sua vez, Rebelo de Freitas refere que o princípio da subsidiariedade "*...não é algo de fácil densificação e explicitação...*", considerando-o ainda "*...vulnerável a ópticas de observação de índole política...". (op. cit.* p. 137).

[129] Lord Mackenzie-Stuart, ex-Presidente do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeia, "*A formula for failure*", The Times, Londres 11-12-92, p. 18, citado por Fausto

Não parece, no entanto, justificar-se tanta confusão, salvo se originada por motivos políticos pois, quer a ideia quer o princípio se encontravam já há longo tempo teorizados à data da sua inclusão no tratado de União Europeia, como se referiu de início, existindo até bastante aproximação entre a definição que se encontra no Tratado de Maastricht e a construção resultante do primeiro teorizador laico da subsidiariedade, A. Althusius[131].

A característica de flexibilidade ou variabilidade que o princípio transporta, ao contrário da ideia de falta de rigor que também lhe é atribuída, encerra em si a grande virtude de poder, a cada momento, contribuir para a consolidação do processo de integração e influenciar os interesses em jogo relativos à própria ideia de Comunidade, repartição e exercício de atribuições entre os Estados Membros e a União, podendo, portanto, essa característica de aparente ambiguidade[132] ser considerada não um problema jurídico[133] mas uma opção

---

de Quadros, *O princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia, (op. cit.* p. 11). O autor refere também, p. 12, a expressão " *epítome da confusão*" usada em Junho de 1992 pela publicação *Editorial de Europe 2000.* Por seu lado J. L. Clergerie afirma que alguns membros do Tribunal de Justiça, "*...dont l'un de ses anciens Présidents, Lord Mackenzie-Stuart..*" opondo-se à apreciação jurisdicional do princípio da subsidiariedade, afirmou que tal princípio "*...ne pourrait qu'être source de confusion et d'incercitude...*" e conduziria a um verdadeiro *"...gouvernement des juges, tan ce concept est ambigu.".* (*op. cit.* p. 116).

[130] Como informa Fausto de Quadros, *O princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia, op. cit.* p. 12.

[131] J. L. Clergerie afirma que, "*...cette conception, dévellopée au XVI siècle par Althusius, est proche de la définition même du principe de subsidiarité, contenue dans le traité de Maastricht...". (op. cit.* p. 23).

[132] Alguma doutrina afirma que a ambiguidade do princípio permite aos Estados e entes locais e regionais prevenirem-se face a incursões comunitárias excessivas e intempestivas, e que as autoridades comunitárias o invoquem para legitimar o aumento dos âmbitos de acção da Comunidade, conforme informa Árias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 73.
Fazendo um comentário global sobre o Tratado de Maastricht em que coloca a tónica na necessidade de clarificar o princípio da subsidiariedade, Jacinto Nunes afirma que "*Maastricht necessita de aclaramentos (...) Designadamente o princípio da subsidiariedade que necessita de ser definido com maior precisão e rigor no que toca às decisões sobre a repartição de competências entre a Comunidade e os Estados membros". (op. cit.* p. 140). Em sentido de que a ambiguidade do conceito propícia confusão interpretativa, *vid.* CIDES *asbl* (…), *"La subsidiarité"*, *op. cit.* p. 2, onde se pode ler que existindo consenso sobre os objectivos do princípio da subsidiariedade, "*...plus conflictuel se révèle le «débat»...".* E justifica-se essa conflitualidade porque *"...l'ambiguité de Ia formulation d'un tel príncipe laisse la place à quelconque interprétation.". Vid.* ainda Charpentier, J., "*Quelle subsidiarité", op. cit.* p. 53-64. Por seu turno Castro Ruano chama a atenção para o incerto de qualquer interpretação, afirmando que "*...con seguridad es el inmenso*

política desejada pelos autores iniciais do projecto comunitário[134] e mantida pelos seus continuadores, com avanços e recuos variando entre os pendores estatal ou comunitário, conforme as situações conjunturais.

O controlo preventivo ou sucessivo dos critérios de eficácia pelo Tribunal de Justiça[135] poderá desempenhar um papel clarificador da questão e contribuir para desencorajar desconfianças dos que temem que, caso fossem as instituições da União a avaliar da oportunidade da sua intervenção, isto é, a decidir se os Estados podem ou não realizar os objectivos de forma eficaz, essa decisão e consequente intervenção comunitária nas competências concorrentes poderia ser tomada de forma arbitrária[136].

---

potencial transformador que encierra la sola formulación de este concepto...". (La Emergente Participación Política..., op. cit. **p. 340). Acerca da flexibilidade e «*plasticidad*» da subsidiariedade que lhe conferem uma *« …doble dirección… »,* que tanto pode justificar como afastar a intervenção comunitária, *vid.* Arias Martinez, *op. cit.* p. 72-73.**

[133] Otero Parga, M, *op. cit.* p. 505. Refere a autora que *"El Principio de Subsidiariedad tiene um contenido concreto que es el que aparece em el art 3B",* opinando ainda que "*Este articulo está redactado de forma ambígua em muchos de sus términus, pero esa situacion no es anormal em la legislación nacional o internacional*". Comentando as dúvidas que o princípio levanta, salienta Jacinto Nunes que "*O problema que se suscita é a sua aplicação: repartição jurídica das competências comunitárias e dos Estados ou partilha comandada por critérios políticos"* comentando, relativamente ao âmbito de actuação do princípio que "*Este carácter vago pode ser uma faca de dois gumes: dar à Comunidade um pretexto para alargar as suas competências, ou conferir aos Estados a possibilidade de não acatar decisões comunitárias, invocando que podem resolver melhor, a nível nacional, as matérias a que se reportam estas decisões.".* (*op. cit.* p. 127).

[134] Conforme melhor se refere neste mesmo capítulo a propósito da inexistência nos Tratados de listas "*cerradas*" de competências exlusivas ou concorrentes.

[135] Que também será abordado no presente capítulo do trabalho.

[136] O Parlamento Europeu, ainda antes do Tratado de Maastricht numa altura em que se discutia o projecto de Tratado, no ponto 2 da sua resolução sobre o princípio da subsidiariedade de 21/11/1990 defende que o Tribunal de Justiça deveria ser consagrado como jurisdição encarregada de fazer respeitar a repartição de competências entre a Comunidade e os Estados membros, no quadro do respeito pelo princípio da subsidiariedade. JO C 324, de 24/12/1990, p. 168. Igual posição assumira já o Parlamento Europeu no ponto 14 da sua resolução de 12/7/1990, JO C 231, p. 165.
Foi rejeitado o controlo preventivo que chegou a ser defendido pelo PE na fase do projecto do Tratado de União, controlo qual seria efectuado *"à priori*" a pedido da Comissão, do Conselho ou de um Estado membro, posição que foi também defendida pela Holanda e Reino Unido. Sobre o tema, *vid.* Curti Gialdino, C., *op. cit.* p. 68.

O Comité das Regiões considera que o princípio da subsidiariedade deve ser analizado e controlado sob várias formas e em vários momentos, defendendo que no processo legislativo se proceda ao exame, à luz do princípio da subsidiariedade, da oportunidade de introduzir novas políticas ou empreender novas acções, tanto no que se refere à sua formulação no Tratado como na elaboração de directivas, regulamentos e outra legislação.

No que concerne à sua aplicação, esse controlo seria feito, segundo o CR, através de formas como a fiscalização prévia da observância das novas normas, a fiscalização da observância das normas vigentes e o controlo *a posteriori* pelo Tribunal de Justiça, sendo desejável "*...reforçar a participação do Comité das Regiões no controlo da aplicação do princípio da subsidiariedade, associando-o estreitamente à tarefa confiada à Comissão neste plano*"[137].

2-O ÂMBITO DE APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO. AS COMPETÊNCIAS CONCORRENTES.

Ao fazer anteceder a consagração do princípio da subsidiariedade no artigo 5TCE pelo parágrafo "*A Comunidade actuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objectivos que lhe são cometidos pelo presente Tratado.*",[138] o legislador comunitário teve a preocupação de deixar bem expresso, desde logo, que as competências são conferidas pelo Tratado (competências de atribuição)[139] e chamar a atenção para a necessidade de

---

[137] Comité das Regiões, "*Parecer sobre a revisão...*", cit., JO C 100 de 02/04/1996, p. 03.

[138] Apesar de consagrado só no Tratado CE, o princípio da subsidiariedade vigora também nos âmbitos dos Tratados CECA e Euratom, o que se prova com o facto de "*...encontrarmos cláusulas específicas sobre a subsidiariedade nos Tratados que se referem às outras duas Comunidades, bem como em disposições próprias da União, como, por exemplo, quanto à PESC*". (Quadros, F., "*O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado*", *op. cit.* p. 238). Considera o autor que a inclusão do princípio da subsidiariedade apenas no Tratado CE se ficou a dever à "*...pressa com que se negociou o Tratado de União Europeia…*".

[139] No relatório da Comissão sobre a União Europeia de Junho de 1975, afirma-se claramente que "*...a União terá, portanto, uma competência de atribuição, o que significa que os domínios da sua competência serão determinados no seu acto constitutivo...*". E continua o relatório, referindo-se à necessidade futura de novas competêmcias "*...se se quizer atribuir à União competências não previstas pelo acto constitutivo, será necessário alterar este, por um processo que comportará sem dúvida a ratificação de todos os Estados membros.*". Bol. CE sup. 5/75, p. 10 e 11.

respeitar os limites dessas competências atribuídas que poderíamos designar pelo princípio do convencionado[140], existindo dentro desses limites uma obrigação relativamente ao resultado que consiste em alcançar os objectivos que lhe foram fixados pelo Tratado, contendo-se neste parágrafo a primeira consequência do princípio da subsidiariedade de que a regra é a competência nacional e a comunitária a excepção[141] do que resulta como corolário, no entender da Comissão, "*…a inutilidade, a nível «constitucional», de uma lista de competências reservadas aos Estados-membros.*"[142].

Continuando na análise da interpretação do princípio da subsidiariedade, verifica-se que o Conselho Europeu de Edimburgo dedicou grande atenção à sua interpretação e à definição de regras para a aplicação do mesmo princípio[143] tendo sido indicado que nele se contêm três elementos principais, declarando-se

---

[140] Correspondente ao princípio da legalidade nos direitos nacionais.

[141] O que o Parlamento Europeu salienta também na sua resolução sobre os relatórios de 1994, 1995 e 1996, da Comissão ao Conselho Europeu sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade, JO C 167 de 02.6.1997, p. 34-50.

[142] "*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu*", SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* p. 3, (anexo). A Comissão acrescenta que a ausência de tal lista coloca o problema político de as entidades *infra*-estaduais de certos Estados membros, ou a opinião pública, temerem que a intervenção da Comunidade possa ser ilimitada. Daí coloca-se a questão de ser, ou não, preferível indicar as áreas reservadas aos Estados em vez de "*...insistir na afirmação segundo a qual a regra é a competência nacional.*" Por sua vez, o Tratado Constitucional salienta o caracter de atribuição das competetências da União ao inserir logo no artigo I-1º da parte I, Título I, a expressão "*...a presente Constituição (…) estabelece a União Europeia, à qual os Estados-Membros atribuem competências para atingirem os seus objectivos comuns...*". Este princípio de atribuição surge reforçado no artigo I-11º, (princípios fundamentais), no qual se lê que:
"1. A delimitação das competências da União rege-se pelo princípio da atribuição. O exercício das competências da União rege-se pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.
2. Em virtude do princípio da atribuição, a União actua dentro dos limites das competências que os Estados-Membros lhe tenham atribuído na Constituição para alcançar os objectivos por esta fixados. As competências que não sejam atribuídas à União na Constituição pertencem aos Estados-Membros.".
De igual forma procede o Tratado de Lisboa nos artigos 1 e 5 do TUE.

[143] A contribuição deste Conselho Europeu será melhor analisada no capítulo III do presente parte I.

ainda que o primeiro parágrafo contém "*...um limite estrito à acção comunitária*"[144].

Prosseguindo, no parágrafo seguinte, o primeiro destinado ao princípio da subsidiariedade propriamente dito, é determinado o respectivo âmbito de aplicação que responde à questão de saber se a Comunidade deve ou não agir num caso específico, através da expressão que prevê que tal princípio se aplica apenas *"Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas (...)"*, contendo assim, uma delimitação negativa na qual se exclui a aplicação/invocação do princípio da subsidiariedade nas matérias que sejam de atribuição exclusiva da Comunidade[145], concretamente as políticas comuns, isto porque, conforme refere **MOTA CAMPOS**, os Tratados Comunitários não permitem o regresso aos Estados das competências que foram já transferidas para a Comunidade, o que constitui, aliás, jurisprudência assente do Tribunal de Justiça das Comunidades[146].

Ainda na interpretação do Conselho Europeu de Edimburgo, no mesmo parágrafo contém-se uma regra *"...para responder à pergunta: A Comunidade deverá intervir?..."*, donde decorre directamente que a subsidiariedade se aplica apenas a domínios que não são da competência exclusiva da Comunidade, regra

---

[144] Conselho Europeu de Edimburgo, 11-12 de Dezembro de 1992 " *Conclusões da Presidência",* SN/456/92, Anexo 1 à parte A, p. 1. Acerca do âmbito de aplicação do princípio da subsidiariedade, *vid.* Fernández Esteban, M. L., *op. cit.* pp. 75-88.

[145] "*Relatório da Comissão ao Conselho Europeu sobre a adaptação da legislação em vigor ao princípio da subsidiariedade"",* COM (93) 545 final. Bruxelas, 24 de Novembro de 1993, p. 2. *Vid.* também o documento "*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu"*, SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.*. Em idêntico sentido, Fausto de Quadros, *"O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado"*, *op. cit.* p. 239. O Comité das Regiões, "*Parecer sobre o Relatório da Comissão ao Conselho Europeu Legislar melhor 1998. Uma responsabilidade a partilhar.",* CDR/50/99 FIN, de 15/9/1999, JO C 374 de 23/12/1999 p. 11-15, considera a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade como "*...o quadro de referência de toda a actividade legislativa comunitária no âmbito das competências não exclusivas da União.".*

[146] *Vid.* Mota Campos, J., *Direito Comunitário*, I vol., *op. cit.* p. 630. *Vid.* a sentença do TJCE de 14-12-1971, proc^{o} 7/71, Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa, estando em causa, *inter allia*, os temas dos poderes de apreciação da Comissão, col. 1971, p. 293 e seg's.

cujos efeitos se projectam sobre o preceituado nos segundo e terceiros parágrafos do artigo 3-B, visto que estes dois parágrafos *"...apenas são aplicáveis na medida em que o Tratado faculte à instituição interessada a possibilidade de optar por intervir ou não e/ou de optar quanto à natureza e âmbito da sua intervenção."* [147].

Limita-se, assim, o âmbito de aplicação do princípio da subsidiariedade às competências concorrentes[148], isto é, aquelas que a Comunidade partilha com os Estados e relativamente às quais só pode intervir se os escalões inferiores, (Estados ou Regiões), não poderem realizar de forma suficiente os objectivos que as acções a desenvolver no âmbito dessas competências visam atingir[149], tornando-se necessário, ao decidir, analisar se os Estados membros dispõem de outros meios.

Dito de outro modo, procurando surpreender o papel desempenhado pelo princípio da subsidiariedade neste âmbito, afirmamos, com o Comité das Regiões que, quando uma intervenção comunitária entra num domínio de competência partilhada pela União Europeia e pelos Estados membros "*...o princípio da subsidiariedade entrará em acção...*" [150], salvaguardando por um lado, as

---

[147] Conselho Europeu de Edimburgo, 11-12 de Dezembro de 1992 " *Conclusões da Presidência",* SN/456/92, Anexo 1 à parte A, p. 1 e 5.

[148] O Parlamento Europeu afirma claramente que o princípio da subsidiariedade "*...não é aplicável nos domínios que são da competência exclusiva da Comunidade."* (Resolução sobre o relatório da Comissão ao Conselho Europeu "*Legislar melhor 1997",* (A4-0460/98) JO C 098 de 07/09/1999, p. 500). No mesmo sentido *vid.* Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 69, e Margarida Salema "*O** Princípio da Subsidiariedade na Constituição de 1976: os trabalhos preparatórios da terceira revisão constitucional"*, em *Perspectivas Constitucionais*, "*Nos 20 anos da Constituição de 1976",* vol. II, Coimbra Editora, 1997, p. 873.**

[149] A avaliação não se destina a aferir se os escalões inferiores podem realizar de forma mais suficiente ou eficaz que a Comunidade pois, se assim fosse, a competência comunitária impunha-se sempre, desde logo, pela importância dos meios. Basta que tais escalões possam realizar as acções pretendidas de forma suficiente, para que a intervenção comunitária deva ser afastada. Considera Mota Campos que quando houver lugar a intervenção comunitária em áreas cujas competências sejam partilhadas, *"...o tipo de medidas a aplicar terá de ser decidido caso a caso, com base nas disposições pertinentes do Tratado.". (Direito Comunitário*, I vol., *op. cit.* p. 634).

[150] Comité das Regiões, Parecer..."*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade - Apelo do Comité das Regiões."* cit., JO C 198, de 14/7/1999, p. 73 e seg's. Afirma ainda o CR que o princípio da subsidiariedade *"...do ponto de vista do exercício das competências, não é mais*

competências nacionais, regionais e locais e implicando por outro, uma prova substantiva da intervenção comunitária.

Nessa salvaguarda dos poderes de níveis inferiores que atribui ao princípio da subsidiariedade, o Comité das Regiões desce até ao próprio nível individual considerando que "*...o princípio da subsidiariedade implica que os poderes públicos não intervenham nos domínios em que os cidadãos possam actuar de forma suficiente e eficaz...",* acrescentando o CR uma graduação entre os poderes públicos, no sentido de que os níveis superiores só devem intervir quando os níveis inferiores não podem actuar de forma satisfatória[151], considerando ainda que " *O princípio da subsidiariedade, reconhecido no Tratado da União, convida a preservar e a reforçar as competências dos diferentes níveis de poder, para que as decisões sejam tomadas o mais próximo possível dos cidadãos."*[152].

Para alcançar esse âmbito de aplicação da subsidiariedade às competências concorrentes **PUEYO LOSA** e **LIROLA DELGADO** opinam que, enquanto competência concorrente ou partilhada, é aplicável à educação o princípio da subsidiariedade[153], esclarecendo o Conselho Europeu de Edimburgo, quanto a este e outros domínios, que o tipo de medidas a adoptar aquando da intervenção comunitária numa área em que as competências sejam partilhadas *"...terá de ser decidido caso a caso, com base nas disposições pertinentes do Tratado..."* exemplificando aquele Conselho Europeu esta regra precisamente com as

---

do que a barreira suficiente para garantir que a legislação europeia se atenha ao indispensável e para impedir toda e qualquer transgressão de competências.".

[151] Comité das Regiões, "*Parecer sobre a revisão...",* cit., JO C 100 de 02/04/1996, p. 03.

[152] Comité das Regiões. Parecer de 13/12/2000 acerca da "*Recomendação do Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa sobre a Carta Europeia da Autonomia Regional*", (COM-Ass. Inst. /010, de 09.01.01).

[153] Pueyo Losa., J., y Lirola Delgado, I. afirmam que *"...en tanto que 'competencia compartida', (...) la educación aparece impregnada del valor que encierra el principio de subsidiariedad...". (*"Una Valoración Jurídica sobre la Política de Educacion y el Princípio de Subsidiariedad en la Unión Europea"*, op. cit.* p. 268). No mesmo sentido, *vid.* Vlad Constantinesco afirmar que *"...la subsidiarieté ne pourra être invoquée (...) que dans le champ des compétences non-exclusives…". (Traité sur l'Union Européene, Commentaire article par article …, op. cit.* p. 110).

matérias da educação e formação profissional[154] nos quais se exclui expressamente a harmonização da legislação e da regulamentação dos Estados-membros[155].

Assim, conclui o mesmo Conselho Europeu, *"...está fora de questão o recurso ao artigo 235º tendo em vista a adopção de medidas de harmonização para efeitos dos objectivos específicos definidos nos artigos 126º a 129"*[156].

Considera-se, deste modo, prioritária a competência estadual e/ou da colectividade mais qualificada para realizar os objectivos, existindo aqui, na abstenção comunitária quanto às tarefas que os Estados possam realizar melhor, uma razão de ordem natural que a própria Comissão e **DELORS** reconhecem ao afirmar que o respeito da subsidiariedade pelas instituições comunitárias constitui, "*...a aplicação de um simples princípio de bom senso…"*[157] o que **MOTA CAMPOS** salienta ao referir as dificuldades de interpretação do princípio, declarando que *"...no fim de contas...",* o princípio da subsidiariedade *"...surge como expressão de elementar bom senso…"*[158] ou ainda, utilizando as palavras da própria Comissão Europeia para a qual "*...os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade são princípios de bom senso, que obedecem a regras claras..."*[159] posição partilhada, por outras palavras, pelo

---

[154] Artigos 126º a 129º TCE. A Comissão Europeia refere no relatório "*Legislar melhor 2003"* COM (2003) 770 final, de 12.12.2003, que o princípio da subsidiariedade estabelece *"...claramente uma presunção a favor da descentralização."* nos domínios das competências partilhadas.

[155] Também no projecto de Tratado Constitucional se previa a exclusão da harmonização nos domínios da cultura (artigo III-280º), da educação, formação profissional, juventude e desporto, (III-282º e III-283º), protecção civil (III-284º), cooperação administrativa (III-285º). *Vide*,respectivamente, os artigos 151, 152 e 153 (protecção dos consumidores) do Tratado de Funcionamento da União Europeia assinado em Lisboa a 13/12/2007.

[156] Conselho Europeu de Edimburgo, 11-12 de Dezembro de 1992 " *Conclusões da Presidência",* SN/456/92, anexo 1 parte A, p. 5.

[157] "*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu"*, SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* p. 1. *Vid.* Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 92.

[158] Mota Campos, J., *Direito Comunitário*, I vol., *op. cit.* 630.

[159] Relatório da Comissão ao Conselho Europeu *"Legislar melhor 1998 - uma responsabilidade a partilhar"*, Com (1998) 715 final, de 01.12.1998, p. 18.

Comité das Regiões que considera que o princípio foi assimilado pela realidade política da União e se impôs "*...como critério elementar eficaz da actuação da UE.*"[160].

Decorre da primeira parte do princípio da subsidiariedade que a acção Comunitária deve respeitar o princípio de atribuição de competências, o que resultava já do nº 1 do artigo 4 que o tratado de União não alterou.

Essas competências podem, quanto à sua titularidade, ser de dois tipos, exclusivas (da Comunidade) e concorrentes, divisão que influencia o relacionamento entre a União e os Estados membros que permanecem titulares das restantes competências não atribuídas à União.

Estando a aplicação, ou não, do princípio da subsidiariedade ligada ao tipo de competência em causa, justifica-se uma breve caracterização das mesmas:

Um problema se levanta, no entanto, logo à partida:

Os Tratados comunitários, *"...a differenza delle costituziomi degli Stati federali o regionali..."*[161], não contêm uma lista das competências exclusivas ou concorrentes[162] apesar de ter sido defendido nas conferências

---

[160] Comité das Regiões, Parecer...*"Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade - Apelo do Comité das Regiões."* cit., JO C 198, de 14/7/1999, p. 73 e seg's..

[161] Curti Gialdino, C., *op. cit.* p. 62. Igualmente Jacinto Nunes afirma que "*Nos Estados federados é possível definir juridicamente as competências do Governo Central e dos Estados federados e há quem defenda que esta metodologia é viável e desejável na Comunidade.*". Concretiza o autor, apontando como exemplos, a Alemanha, Austrália e Suécia. (*op. cit.* p. 127).

[162] Apontam-se dois elementos cumulativos caracterizadores da competência exclusiva, um material que consiste na obrigação de agir da Comunidade, única responsável pela realização de certa atribuições fixadas expressamente pelos Tratados. A omissão deste dever de agir é sancionada através do recurso por omissão. O outro elemento de cariz material caracteriza-se por ser retirado aos Estados o direito de agir nesses âmbitos. Pode ler-se em "*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu*", SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* p. 7, (anexo), que *"Competência exclusiva e política comum (…) são noções tão diferentes como objectivo e obrigação de agir. Historicamente a noção de competência exclusiva desenvolveu-se a partir*

intergovernamentais que antecederam a aprovação do tratado de União Europeia e após essa aprovação, que o princípio da subsidiariedade deveria ser completado por uma lista de competências concorrentes e não ter ficado consagrado, como ficou, apenas num único artigo como princípio geral[163].

Também não definem os Tratados o que se entende por competências concorrentes nem as respectivas áreas, limitando-se a estabelecer uma espécie de definição por funções a par de "*...uma distinção entre competências exclusivas e competências partilhadas sem proceder a uma delimitação das mesmas…*"[164], efectuando apenas nos novos sectores uma demarcação entre o que pode ser abrangido por medidas comunitárias e o que deve continuar a ser da competência nacional, salientando-se que, por exemplo, a harmonização é excluída em matéria de saúde, cultura, formação e educação[165].

---

da obrigação de realizar o 'mercado comum' (...) expressa em termos particularmente vinculativos, incluindo através da fixação de uma data no Acto Único.".

[163] J. L. Clergerie refere que a própria Comissão, afirmando que o princípio da subsidiariedade apenas se refere às competências concorrentes, *"...déplore qu'il n'éxiste pas de définition précise dans le traité."* *(op. cit.* p. 67). Por seu lado, o Comité das Regiões, no seu Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões."*, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73, parece defender a existência de listas de competências, pois afirma que "*....as competências exclusivas da CE devem ser definidas de forma restrita e exacta, no respeito do princípio da subsidiariedade.".* De sua vez, José Magalhães afirma que do princípio da subsidiariedade decorre "*...a necessidade de uma distinção clara entre competências exclusivas da Comunidade e competências concorrenciais com os Estados membros...". (Dicionário...,* Editorial Notícias, 1999, p. 188).

[164] *Relatório da Comissão ao Conselho Europeu sobre a adaptação da legislação em vigor ao princípio da subsidiariedade",* COM (93) 545 final, de 24/11/1993, p. 2. Em "*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu"*, SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* p. 3, (anexo), refere ainda a Comissão o facto de os Estados ou os autores dos Tratados não "*...terem dado uma definição nem um conteúdo a cada um destes «blocos de competências»,* do que resulta não haverem fronteiras claramente definidas entre competências exclusivas e partilhadas.

[165] Ao contrário, o Tratado Constitucional contém definição e listagem, não exaustiva, de competências nos artigos I-12º a I-14º. *Cfr.* artigos nºs 2, 3 e 4 do Tratado de Funcionamento da União Europeia assinado em Lisboa a 13/12/2007 no qual se acrescenta inovadoramente que *"Los Estados miembros ejercerán de nuevo su competencia en la medida en que la Unión haya decidido dejar de ejercer la suya"*.

Esta opção pela não definição, se por um lado tem levantado alguns problemas de interpretação, por outro, tem sido positiva por permitir dinamizar o avanço da integração, pois o facto de não existir uma lista exaustiva e taxativa das competências comunitárias e estatais permite que, à medida que o processo de integração avança, se dê um tratamento adequado às novas e imprevistas necessidades.

No entanto, independentemente da existência ou não dessas listagens exaustivas, cremos seria importante uma melhor definição dos dois tipos de competências e poderia ajudar na apreciação dos casos concretos, o que, aliás, é reconhecido logo após a celebração do Tratado de Maastricht pelo próprio Conselho Europeu de Birmingham de 16 de Outubro de 1992 que, na sua declaração dedicada ao princípio da subsidiariedade intitulada "*Uma Comunidade próxima dos seus cidadãos"* afirma que, para avançar na integração europeia a Comunidade deve contar com o apoio dos seus cidadãos, o que se conseguirá, entre outros factores, "*...com uma compreensão mais clara do que cabe fazer aos Estados membros e o que tem de ser feito pela Comunidade..."*[166].

E que postura devem adoptar as instituições comunitárias face a esta realidade que é a não definição da noção de competência exclusiva ou concorrente e da falta da sua enumeração?

A resposta é dada mais uma vez pela instituição com direito/dever de iniciativa, a Comissão, quando se pronuncia no sentido de que se deve procurar uma abordagem por forma a que se evitem conflitos constantes acerca das fronteiras desses dois tipos de competências que conduziriam a uma "*...desvalorização da componente «necessidade» da subsidiariedade"*[167].

---

[166] Conselho Europeu de Birmingham, "*Conclusões da Presidência"*, SN/ 343/1/92, anexo I, p. 4. O Projecto de Tratado instituindo a União Europeia de 1984 diz nos artigos 47 e seg's. quais os âmbitos de competência exclusiva e quais são de competencia concorrente.

[167] "*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu"*, SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* p. 4, (anexo).

Ademais, é de referir a ambivalência do princípio da subsidiariedade que, conforme a posição adoptada, as necessidades e as capacidades de momento[168], pode ser garantia potenciadora da integração ou freio à mesma[169] o que não sucederia se tivesse havido preocupação de listar taxativamente tais tipos de competências em compartimentos estanques, pois isso resultaria em obstáculo à expansão e avanço da integração, até porque, tendo o tratado de Roma assinalado à Comunidade na concretização do mercado comum *"...um obiettivo funzionale..."*[170], a possibilidade de alcançar desse objectivo seria incompatível com tal tipo de lista rígida de competências.

Alguma doutrina refere que a ausência dessas listas foi intencional e destinada a deixar abertas as portas do futuro[171] pois a ausência daquilo a que **BOIXAREU CARRERA** chama de "*...listas cerradas o estancas de competencias estatales y de competencias comunitarias...*", permitiu uma grande força expansiva às competências e à própria integração e *"...responde, al parecer, al deseo expreso*

---

[168] Trata-se, no dizer de Castro Ruano de um princípio de natureza *"…intrínsecamente ambivalente que puede ser utilizado tanto para ampliar los poderes de determinado nível político - administrativo, como para disminuirlos.". (La Emergente Participación Política...*, *op. cit.* p. 340). Por seu lado Carro Martinez salienta a ambivalência, a opacidade e o *"...no decir nada..."* do princípio da subsidiariedade. (*op. cit.* p. 230).

[169] Arias Martinez refere que esta característica de *"...doble dirección..."* do princípio da subsidiariedade tanto pode favorecer uma maior integração como limitá-la. *(op. cit.* p. 72). Por outro lado, J. Barnés salienta que no seio da subsidiariedade *"...se concilian la posibilidad de adoptar las decisiones al nivel más próximo y cercano a los ciudadanos y, em consecuencia, la salvaguardia de la identidad nacional, de un lado, y la integración europea em cuanto necesaria y eficaz, de otro.". (*"El principio de subsidiariedad em el Tratado de Maastricht y su impacto sobre las Regiones europeas"*, *op. cit.* p. 132). Esta ambivalência, na opinião de Mangas Martin, caracteriza o princípio da subsidiariedade pela de noção de que *"...está cargada de un contradictorio magnetismo". (*"El Tratado de la Unión Europea: análisis de su estrutura general"*, *op. cit.* p. 46-47). Neste obra pode-se ver uma análise geral do Tratado de União Europeia, *(ibid.* p. 13-62*)*, e do princípio da subsidiariedade no mesmo Tratado, *(ibid.* p. 40-48*)*. A mesma ideia de ambivalência é transmitida por Pacheco Amaral que defende a natureza negativa ou positiva do princípio conforme limite ou obrigue à intervenção das entidades políticas superiores, em função das circunstâncias em concreto. *(Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias..., op. cit.* p. 295).

[170] Curti Gialdino, C., *op. cit.*", p. 62.

[171] Otero Parga, opinando no sentido de que seria desejável que se tivesse feito um esforço maior de concretização, afirma: *"...me da la sensación de que la amplitude del principio há sido deliberadamente buscada.".* Concluindo, a autora reforça a ideia de que *"...su amplitud parece deliberadamente poco precisa.". (op. cit.* pp. 505-506).

de los 'padres fundadores de la Comunidad..."[172], aproveitando as potencialidades inerentes aos objectivos muito gerais, o que leva a que qualquer distribuição das competências entre concorrente ou exclusiva seja momentânea pois, o que hoje é concorrente pode amanhã ser exclusivo[173], podendo, assim, a subsidiariedade ser vista como "*...um factor de dinâmica transformadora...*" que não determina a fixação imutável de uma certa repartição de competências, elevada a «*conquista irreversível»,* pelo que o "*...elenco dos poderes exercidos em comum poderá assim variar historicamente*"[174].

Concordando com estas opiniões, cremos que a existência de uma lista de competências concorrentes não teria sido a melhor solução, pois poderia redundar em freio ao próprio avanço comunitário e ser fonte permanente de conflitos longos a dirimir pelo Tribunal de Justiça que, no dizer do Parlamento Europeu, *"...encarregado de assegurar o respeito pelo Direito, está investido na função de guardião da repartição das competências entre a Comunidade e os*

---

[172] Boixareu Carrera, A., "*El principio de subsidiariedad*"**, *op. cit.* p. 789/790. Prossegue o autor referindo que se os Tratados incorporassem listas rígidas de competências estatais e comunitárias, *"...el resultado hubiese sido la 'congelación' de las competências comunitarias (...) o un freno a su expansión...". Vid.* também Boixareu Carrera, A., "***Principales cuestiones planteadas por el Principio de Subsidiariedad*", *op. cit.* pp. 245-246. Por sua vez Jacinto Nunes, comentando a possibilidade de repartição jurídica das competências entre a Comunidade e os Estados, admite que isso poderia ser útil aos pequenos Estados, "*...mas afigura-se não ser fácil numa comunidade que se vem a formar, que está continuamente em evolução, deixar de adoptar o critério político...".* (*op. cit.* p. 127).**

[173] António Covas afirma que "*É provável que numa fase de transição mais ou menos longa, as competências sejam concorrentes entre vários níveis de governo e administração («multi-level community system»,* adiantando ainda que *"…devemos evitar uma interpretação estática do princípio da subsidiariedade porque, em determinado momento, nos pode interessar comunitarizar um novo sector até aí exclusivo da competência nacional".* (*op. cit.* p. 39. Também neste sentido pode ler-se em "*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu*", SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* p. 8 que "*A delimitação deste bloco de competência exclusivas irá evoluir em função dos progressos da integração europeia (...) a dinâmica das quatro liberdades conduz (...) à realização de verdadeiras políticas (por exemplo ambiente e coesão), sem que estas se caracterizem, por enquanto, pela exclusividade da coompetência comunitária...".*

[174] Magalhães, J. *Dicionário...,* Editorial Notícias, 1999, p. 188. De sua vez, Arias Martinez refere estarmos perante *"...un reparto competencial dinámico y em continua evolución...". (op. cit.* p. 70).

Estados membros..."[175], sendo aconselhável, no entanto, que sejam dadas garantias políticas e jurisdicionais de que se respeite o princípio da subsidiariedade na delimitação e no exercício das competências de forma a que não se caia em situações ambíguas e de bloqueamento institucional[176].

É assim que, atendendo à própria velocidade com que ocorrem as transformações na vida actual, não pode o legislador permanecer amarrado a conceitos cristalizados que não permitam acompanhar as mudanças, sendo por isso muito positivo o carácter dinâmico da subsidiariedade e a ausência de listas rígidas delimitadoras das competências evitando-se a criação de blocos rígidos de competências que poderiam "*…conduzir na realidade a uma verdadeira partilha das competências prejudicial em termos de eficácia."*[177].

Por seu lado, alinhando na defesa de uma lista clara de definição de competências, o Comité das Regiões defende, na sua proposta à Conferência Intergovernamental encarregada da revisão dos Tratados em 1996, a introdução de listas estabelecendo uma clara delimitação das competências da União e dos Estados que, no seu entendimento, facilitará a aplicação do princípio de subsidiariedade *"...de forma que a União Europeia actue em função de competências expressamente previstas no Tratado e na observância do princípio*

---

[175] Parlamento Europeu, "*Resolução sobre o princípio da subsidiariedade",* JO C 231 de 17/9/1990, p. 163 a 165.

[176] A ambiguidade do Tratado CE no que toca à delimitação de competências é salientada pelo Comité das Regiões no seu Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.",* JO C 198, de 14/7/1999, p. 73, que realça o facto de o "*...Tratado CE apenas indicar objectivos muito gerais sem estabelecer exactamente o alcance das acções.".* Por seu lado, Arias Martinez afirma que *"Los Tratados no contienen una lista o tabla de competencias cuyo ejercicio pertenece a las Comunidades sino que lo que se fija son fines u objetivos a conseguir, las acciones para su consecución y los sectores materiales sobre los que incide.". (op. cit.* p. 70).

[177] Comissão Europeia, Relatório... *«Legislar melhor 1998 - uma responsabilidade a partilhar»*, cit., p. 4. Por seu lado, no Relatório da Comissão ao Conselho Europeu, *"Legislar Melhor 2000"*, COM/2000/0772 final, p. 2, a Comissão diz que "*...a aplicação eficaz do princípio da subsidiariedade não pode nunca significar um dado definitivamente adquirido. As mutações da sociedade, as s institucionais dos Estados, o ambiente internacional, os progressos da tecnologia, determinam uma actualização permanente da acção da União.".* Em sentido concordante exprime-se o Comité das Regiões no seu "*Parecer sobre o Relatório da Comissão ao Conselho Europeu Legislar melhor 1998. Uma responsabilidade a partilhar.",* CDR/50/99 FIN, de 15/9/1999, JO C 374 de 23/12/1999.

da subsidiariedade…"[178]*,* clarificando que o CR manifesta tal posição devido ao receio de que a Comissão continue a "*...fazer uma interpretação muito lata do conceito de «atribuições exclusivas da Comunidade…"*, pelo que considera que seria oportuno definir no Tratado ou em protocolo anexo com caracter vinculativo as áreas de competência exclusiva da Comunidade, até porque, considera o CR, uma melhor delimitação das competências da UE aumentaria a transparência da responsabilidade política, sobretudo "*...para os cidadãos, para as regiões, para os Estados membros e até para as Instituições da UE..."* [179], consolidando as votações por maioria e a eficácia da actuação comunitária.

À medida que a Comunidade foi avançando para o mercado comum, primeiro, e depois para outras etapas até à União monetária e política, foi-se alargando o conjunto de competências exclusivas, muitas das vezes com reconhecimento e forte participação do Tribunal de Justiça que, numa série de decisões, desenvolveu e reconheceu a partir dos Tratados competências exclusivas que nestes se não encontravam expressamente estipuladas[180] de forma a que este tipo de competências foi-se alargando aos campos de acção comunitária

---

[178] Comité das Regiões, "*Parecer sobre a revisão...",* cit., JO C 100 de 02/04/1996, p. 01 e seg's.

[179] Comité das Regiões, Parecer sobre o Relatório da Comissão ao Conselho Europeu *"Legislar melhor 1999"*, JO C 226, de 08.08.2000, p. 60-63.

[180] De que são exemplos várias sentenças do TJCE: Sentença de 14/7/1976 em pedido de decisão pré-judicial efetuado por Tribunal de Alkmaar, Holanda, proc^{o}s juntos n^{o}s 3/76, 4/76 e 6/76, sendo partes Cornelis Kramer e outros, estando em causa, *inter allia*, os temas da competência comunitária nos acordos internacionais relativos à pesca, col. 1976 (2), p. 1279 e seg's. Sentença de 15/12/1976 em pedido de decisão pré-judicial efetuado por Cour d'Apell de Douai-France, proc. 41/76, Suzanne Donckerwolcke contra Procurador da República em Lille, estando em causa, *inter allia*, os temas das medidas de efeito equivalente às restrições quantitativas, col. 1976 (2) p. 1921 e sg's. Sentença de 04/10/79, p^{o} 141/78, França contra Reino Unido, estando em causa, entre outros, o tema da competência comunitária relativa à conservação de recursos da pesca, col. 1979 (3) p. 2923 e seg's. Sentença de 10/7/1980, proc. 32/79, Comissão contra Reino Unido, estando em causa, *inter allia*, o tema da competência comunitária relativa à conservação de recursos da pesca, col. 1980 (2) p. 2403 e seg's. Sentença de 05/5/1981, proc. 804/79, Comissão contra Reino Unido, estando em causa, *inter allia*, os temas Das medidas de conservação de recursos da pesca, col 1981 (1) p. 1045 e seg's.

"...funzionalmente e strettamente collegati al perseguimento degli obiettivi essenziali dell' integrazione..."[181].

E se, ao longo dos tempos, os objectivos da integração se foram alargando até ao que são hoje, União monetária e política, podemos concluir que tal avanço foi, em certa medida, possível graças à inexistência dessa lista de competências *"cerradas"* ou *"rígidas",* ausência que constitui uma visão larga de futuro da parte dos fundadores da Comunidade[182] e seus continuadores pois, não estando as competências da União fixadas de uma vez por todas, tratou-se ao longo do tempo, como refere uma vez mais a Comissão, "*...de as dinamizar, devendo a União intervir ou abster-se de intervir, apresentando mais e melhores justificações..."*[183].

A competência de que dispõe a Comunidade é uma competência de atribuição[184], isto é, as instituições comunitárias apenas podem agir no limite das competências que lhe são atribuídas pelos tratados, considerando-se

---

[181] Curti Gialdino, C., *op. cit.* p. 62.

[182] Mota Campos, J., *Direito Comunitário*, I vol., *op. cit.* p. 629). O autor referindo o alargamento de competências posterior aos Tratados iniciais que, considera, "*...tenderá a acelerar-se fortemente por força do Tratado de Maastricht...*", opina de que o sistema de repartição de competências adoptado se caracteriza por "*...grande imprecisão, o que permitiu quer ao Tribunal de Justiça (...) quer à própria Comunidade (explorando embora timidamente, as potencialidades do artº 235º CE) quer aos próprios Estados-membros agindo por via de tratados formais, alargar constantemente o quadro de competências comunitárias, com o correspondente esvaziamento das competências estatais.*" Prossegue o autor considerando que o surgimento do princípio da subsidiariedade se processou como reacção dos Estados e dos cidadãos para limitar os poderes das Instituições comunitárias "*…perante a dilatação constante, aparentemente imparável, do poder de intervenção da Comunidade...*" em domínios tradicionalmente da competência nacional. Conclui o autor que "*...a fórmula encontrada...* " foi a consagraçáo do princípio da subsidiariedade no preâmbulo, no artigo B do Tratado de Maastricht e no novo artº 3 B do Tratado C.E.".

[183] *"Relatório da Comissão..."* «Legislar melhor 1998 - uma responsabilidade a partilhar», cit., p. 4. É assim que, a título de exemplo, no que respeita ao objectivo espaço sem fronteiras temos como competências exclusivas a liberdade de circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais, o que não quer dizer que, face a tal objectivo, estas competências sejam rígidas. Se amanhã o avanço da integração exigir que as competências necessárias a tal objectivo se alarguem, os órgãos e instituições poderão, por decisão política comunitarizar novos sectores. Nisto consistirá, a nosso ver, a flexibilidade de competências pretendida pelos fundadores da Comunidade.

[184] Conforme já se aludia no relatório da Comissão de 1975, em Boletim CE. Suplemento 7/75, p.10 e 11 e refere o PE na resolução sobre o princípio da subsidiariedade de 12 de Julho de 1990. JO C 231 de 17/9/1990, p. 163.

competências exclusivas as que constam de políticas comuns e respeitam a matérias em que a Comunidade já se substituiu aos Estados, razão pela qual não é invocável, quanto a elas, o princípio da subsidiariedade[185].

Estas competências devem ser objecto de rigoroso controlo por parte dos vários actores do jogo comunitário, a começar pelo Parlamento Europeu que, no ponto 8 da sua resolução sobre o princípio da subsidiariedade de 12 de Julho de 1990[186] encarrega a sua comissão institucional de examinar de perto a repartição de competências entre a Comunidade e os Estados membros, tendo sempre em conta as Constituições dos Estados dentro do sentido geral do projecto de tratado da União, adiantando que deverão permanecer na esfera de competências dos Estados políticas como *"...educação, economia, fiscalidade, cultura, saúde, segurança social, politicas familiares, organização das instâncias locais, transportes públicos, infraestructuras, policia, código penal, direito privado, religião, etc"*[187].

---

[185] **Fausto de Quadros afirma que *"O simples facto de as atribuições em causa já não estarem ao dispôr dos Estados elimina a possibilidade de subsidiariedade. Doutra forma, atentar-se-ia contra o adquirido comunitário.". (O princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia, op. cit.* p. 37). Por sua vez, Curti Gialdino refere que *"...l'art 3B, secondo comma, esclude l'applicazione del princípio de sussidiarietà nei settori em cui la Comunitá non ha competenza esclusiva.". (op. cit.* p. 62).**

[186] **Parlamento Europeu, *"Resolução sobre o princípio da subsidiariedade"*, 12/7/1990, JO C 231 de 17/9/1990, p. 163.**

[187] **Parlamento Europeu, *"Resolução sobre o princípio da subsidiariedade"*, 12/7/1990, JO C 231 de 17/9/1990.**
São exclusivas, de acordo com o previsto nos Tratados, competências como a livre circulação de pessoas, serviços e capitais, (artigos 14, 18, 39 a 60), a livre circulação de mercadorias, (artigo 14, 23), agricultura, (artigos 32 a 38), transportes, (artigos 70 a 80), concorrência, (artigos 81 e Seg's). Devido à não definição no TCE, há entendimento que as competências que o Tratado não atribua expressamente à Comunidade são concorrentes. Fausto de Quadros refere que o Tratado "*...*admite a existência de atribuições exclusivas da Comunidade mas não de atribuições exclusivas dos Estados,...". (O princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia, op. cit.* p. 37). Por outro lado, o mesmo autor refere noutra obra que "*...o TUE não previu atribuições exclusivas dos Estados, como chegou a ser proposto no Relatório Giscard d'Estaing apresentado ao Parlamento Europeu no quadro da preparação do Tratado.",* referindo ainda que mesmo no domínio das competências concorrentes, há áreas onde a aplicação da regra subsidiariedade "*...vai colocar muitas dificuldades: por exemplo, nos domínios da Defesa e da União Monetária.". (* "*O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado", op. cit.* p. 239).

Mas se o artigo 3B limita o seu âmbito de aplicação às competências concorrentes afastando, como se tem visto, do seu âmbito de aplicação as competências exclusivas da Comunidade, não se pode depreender de uma leitura clara do artigo 3B a intenção do legislador comunitário de fazer cessar o alargamento das competências comunitárias, pois o princípio da subsidiariedade reconhece que a Comunidade pode intervir naquelas que não são do âmbito da sua competência[188].

Ao longo do Tratado encontram-se, como se ilustra no quadro seguinte, vários domínios respeitantes às competências não exclusivas da Comunidade, designadamente nas áreas a seguir referidas, relativos a várias políticas sectoriais concretas[189] com preceitos concretizadores de forma mais ou menos explícita do princípio da subsidiariedade nos quais ela é chamada a realçar com mais precisão o relacionamento entre os Estados e as Instituições comunitárias, designadamente através de expressões como *"encorajamento", "apoio", "acção complementar",* estando a subsidiariedade também presente no artigo J-4 do título V do TUE relativo a política externa e de segurança comum e na declaração anexa à acta final relativa à União da Europa Ocidental (UEO) onde se refere que a PESC não

---

[188] Barnes Vasquez afirma, referindo-se ao artigo 3B do T.U.E. «*El precepto tiene por objeto prestar una mayor legitimidad a la expansión de la intervención comunitaria frente a los Estados miembros em su conjunto*». ("*El Principio de Subsidiariedad y las Regiones Europeas. Las Comunidades Autónomas***", *op. cit.* p. 562, nota de rodapé nº 128). *Vid.* no mesmo sentido, Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Política...*, *op. cit.* p. 343. Jorge Miranda refere, quando ouvido no âmbito da terceira revisão constitucional, recear que possa ser conferido ao princípio da subsidiariedade, em especial pelo Tribunal de Justiça, uma interpretação expansiva das atribuições e competências comunitárias. Cfr. Diário da Assembleia da República, II Série, n.º 8-RC, p. 138, de 15/10/1992.**

[189] A subsidiariedade encontra-se também presente nos artigos iniciais 85, 86, 90,100, 3h, 113, 116, 177, 178 e 215. Neste sentido, *vid.* Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 49-54. Também no Tratado Constitucional a subsidiariedade se encontra em vários artigos dedicados a diferentes domínios em que a União pode decidir conduzir uma acção de coordenação, de complemento ou de apoio, designadamente nos artigos III-278º (saúde pública), III-279º (indústria), III-280 (cultura), III-282 e III-283, (Educação, formação profissional, juventude e desporto), III-284 (protecção civil), III-285 (cooperação administrativa). *Vidé* artigos 150 e seguintes do Tratado de Funcionamento da União Europeia assinado em Lisboa a 13/12/2007.

afectará o carácter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados Membros[190].

[190] **O Conselho Europeu de Edimburgo de 11-12 de Dezembro de 1992 considera que "*...ao integrar a noção de subsidiariedade no texto de vários novos artigos do Tratado...",* o Tratado de Maastricht atribui ao princípio da subsidiariedade um novo significado jurídico. "*Conclusões da Presidência",* SN/456/92, 4 a. Por seu lado, o Comité das Regiões considera no seu "*Parecer sobre a revisão do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia",* JO C 100 de 02/04/1996, p. 01 e seg,s Anexo, que, apesar da subsidiariedade aparecer plasmada em algumas das competências concorrentes*, "...a verdade é que o princípio, dada a sua natureza «transversal», tal como expressa no artigo 3º-B do Tratado CE, é susceptível de ser invocado relativamente a qualquer outra disposição do Tratado.".***

ARTIGO	POLÍTICA SECTORIAL	FORMA DE EXPRESSÃO
137 (ex-118) 149 (ex-126) 150 (ex-127)	Política social, Educação, Formação profissional e juventude	*"...a Comunidade completará a acção dos Estados membros..."*
151 (ex-128)	Cultura	*"A Comunidade contribuirá..., respeitando..."*
152 (ex-129)	Saúde pública (consta também pela primeira vez do tratado)	*"A acção da Comunidade, que será complementar das políticas nacionais,..."*
153(ex-129 A)	Defesa dos consumidores	*"A Comunidade contribuirá..."*
154 (ex-129B) 155 (ex-129C)	Redes transeuropeias	*"A fim de contribuir ..."*
157(ex-130)	Indústria	*"A Comunidade contribuirá para a realização..."*
159 (ex-130B)	Coesão económica e social	*"Os Estados membros conduzirão e coordenarão(...)Se se verificar necessidade,(...)essas acções podem ser aprovadas pelo Conselho..."*
163(ex-130F) 164(ex-130G)	Investigação, desenvolvimento tecnológico	*"A Comunidade desenvolverá as seguintes acções, que serão complementares..."*
165 (ex-130H)	Investigação e desenvolvimento tecnológico	*"A Comunidade e os Estados membros coordenarão a sua acção...*
174 (ex 130R)	Ambiente	*"A política da Comunidade(...) contribuirá..."*
177(ex-130U)	Cooperação para o desenvolvimento	*"A política da Comunidade(...), que é complementar das dos Estados membros,..."*

O Tratado fixa também os requisitos a que deve obedecer a intervenção comunitária de forma a ser respeitado o princípio da subsidiariedade, impondo o artigo 5 logo de início que essa intervenção se processe em âmbitos cuja competência esteja previamente assignada pelo Tratado e nos limites dos objectivos da Comunidade, podendo afirmar-se, em consequência, que o

princípio da subsidiariedade serve assim de baliza para o exercício comunitário dessas competências, ao afirmar no artigo 5 que *"(...) a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados membros, e possam (...) ser melhor alcançados ao nível comunitário",* podendo afirmar-se que se encontram aqui os principais elementos caracterizadores da subsidiariedade consagrada como *"...principio costituzionale dell'ordinamento comunitário."*[191].

A redacção do princípio acarreta para a Comunidade uma obrigação de atingir um determinado fim que está delimitada precisamente pelos objectivos do Tratado, sendo que, de acordo com o articulado, para que a intervenção comunitária se justifique, têm de se verificar no caso concreto, isto é, no exercício de um exame obrigatoriamente casuístico, duas exigências ou requisitos, um de carácter negativo e outro positivo[192] os quais, uma vez analisados na situação concreta, deverão conferir legitimidade à intervenção comunitária respondendo, conforme diz a Comissão, a três questões:

"Qual a importância que o problema reveste a nível comunitário?

Qual a solução mais eficaz quando se ponderam os meios à disposição da Comunidade e os dos Estados membros?

---

[191] Curti Gialdino, C., ***op. cit.*** **p. 58.**

[192] Mota Campos refere que o artº 3-B do Tratado CE contém três elementos principais: "*Um limite estrito à acção comunitária (primeiro parágrafo), uma regra (segundo parágrafo) para responder à pergunta: "A Comunidade deverá intervir?" Esta regra aplica-se a domínios que não sejam da competência exclusiva da Comunidade. uma regra (terceiro parágrafo) para responder à pergunta «Qual deverá ser a intensidade ou a natureza da acção comunitária?» Esta regra aplica-se quer a acção seja ou não da competência exclusiva da Comunidade.". (Direito Comunitário*, **I vol. ***op. cit.*** **p. 631). O autor refere ainda que estas regras constantes dos 3 parágrafos do artigo 3-B "*...*abrangem três conceitos jurídicos distintos que têm antecedentes históricos nos actuais Tratados comunitários ou na jurisprudência do Tribunal de Justiça". Ibid.* **p. 632.**

Em termos concretos, qual a mais valia que a acção comum poderá trazer em cotejo com as acções tomadas isoladamente pelos Estados – membros?"[193].

Negativamente, a intervenção da Comunidade está limitada a casos de insuficiência dos Estados Membros sendo que, para avaliar dessa insuficiência se torna necessário analisar se os Estados-membros dispõem de outros meios, designadamente de legislação nacional, regional ou local, regras administrativas ou códigos de conduta, acordos entre parceiros sociais, etc., que tornem viável a realização desse objectivo em concreto de forma suficiente, tratando-se nesta fase, como refere a Comissão *"...do teste de eficácia comparativa entre a acção comunitária e a dos Estados-membros..."*[194] a que se segue uma outra fase, destinada a avaliar da eficácia da acção comunitária, dimensão, problemas transfronteiriços, custo da inacção, apelidada de "*...teste do valor acrescentado...*"[195] e ainda, caso os Estados não disponham de meios suficientes, será necessário, cremos, que a Comunidade avalie, antes de intervir, se essa insuficiência é da responsabilidade dos Estados, isto é, se os Estados em causa fizeram tudo para se dotarem dos mecanismos necessários para que a subsidiariedade se não possa tornar num meio, contrário à sua essência, de os

---

[193] **"*Relatório da Comissão ao Conselho Europeu sobre a adaptação da legislação em vigor ao princípio da subsidiariedade",* COM (93) 545 final. Bruxelas, 24 de Novembro de 1993. Por seu lado, o Parlamento Europeu entende que a Comissão deve, nas suas iniciativas, salientar "*...a mais valia da acção comunitária...",* bem como a dimensão comunitária do problema, em termos de eficácia, em relação à acção dos Estados membros a título individual, tendo em conta "*...o custo da acção comunitária, as repercussões sobre o emprego e (...) meio ambiente*.". Resolução do PE sobre os relatórios de 1994, 1995 e 1994, da Comissão ao Conselho Europeu sobre os princípios da subsidiariedade e proporcionalidade, (JO C 167 de 02.7.1997, p. 34).**

[194] **"*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu"*, SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* 2.**

[195] ***Ibid.,* p. 9 (anexo). Acrescenta a Comissão que na primeira das operações podem ser examinados vários factores como problemas transfronteiriços, custo da inacção, manutenção de um nível razoável de coerência e problemas relacionados com a concorrência, *inter allia*. No seu relatório "*Legislar Melhor 2002",* COM (2002) 715 final, 11.12.2002, p. 4, a Comissão refere que a acção a nível comunitário deve implicar "*…um valor acrescentado em termos de eficácia.".***

Estados se desinteressarem em certas áreas, para depois chamarem a intervenção comunitária[196].

Por outro lado, do requisito positivo decorre que a Comunidade só pode intervir quando a sua acção seja necessária e disponha, comprovadamente, de melhor capacidade para, considerando a extensão e os efeitos do objectivo a atingir através dessa acção, prosseguir os objectivos referidos nos artigos 2, 3, 4 da União, requisito positivo a que **GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA** chamam de *"...regra da vantagem..."*[197].

Cabe agora perguntar como e em que momento ou momentos, durante o processo legislativo comunitário, deve ser iniciada a análise da compatibilidade das iniciativas comunitárias com o princípio da subsidiariedade.

Defendia a Comissão em 1992 que, quanto ao modo de apreciação, a subsidiariedade, como elemento da decisão e não como questão prévia, devia ser examinada em conjunto com os outros elementos (base jurídica, parte decisória) nas condições existentes na altura da votação da proposta.

Já quanto ao momento da apreciação da conformidade da iniciativa em causa com o princípio da subsidiariedade, a mesma instituição manifestava também em 1992, que "*...é apenas no final do procedimento de apreciação de uma proposta, se o Parlamento ou o Conselho «Assuntos Gerais» considerarem que a*

---

[196] **Quadros, F.,** *"O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado"***,** ***op. cit.*** **p. 247. Salienta também o autor que a subsidiariedade não poderá ser "*...*encarada como uma solução cómoda para os Estados. Pelo contrário, ela vai impor aos Estados a demonstração da sua capacidade e da sua suficiência para prosseguirem os fins dos artºs 2, 3 e 3-A do Tratado, se não querem ver-se substituídos pelos órgãos da União.".**

[197] **Gomes Canotilho e Vital Moreira,** ***Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada*****, 3ª revisão 1992, Coimbra Editora, 1993, comentário ao artigo 7º, p. 80. Florian Zieganbalg salienta que a União apenas pode intervir nos casos de insuficiência dos Estados e comprovada a sua melhor eficácia, afirmando que "....*both conditions have to be fulfilled to legitimate na interference of UE".* **(*op. cit.* p. 13).**

subsidiariedade não é respeitada, que a Comissão poderá, a instâncias dessas instituições, rever a sua proposta sob este ângulo."[198].

Relativamente ao modo ou envolvimento sob o qual se deve observar ou filtrar a legislação ou as iniciativas em atenção ao respeito da subsidiariedade, concordamos por inteiro com o ponto de vista da Comissão atrás citado que, apesar de tudo, parece indicar apenas elementos ou factores a título exemplificativo, sendo que quanto aos factores apontados, base jurídica, parte decisória, poderíamos acrescentar muitos outros, como o estado da evolução técnica e científica dos domínios a abranger pela iniciativa.

Quanto ao momento em que a análise da observação e respeito da subsidiariedade deve ser feito, não podemos concordar com o ponto de vista da Comissão supra citado pois parece-nos que se a subsidiariedade não é considerada um ponto prévio, também não é elemento que deva passar ao lado do processo até ao momento da apreciação e votação, discordando-se ainda mais que o exame da subsidiariedade se faça apenas, e se, as outras instituições o solicitarem.

Pelo contrário, somos de opinião que em nenhuma fase do processo pode qualquer um dos actores da integração, Comissão, órgão, instituição ou Estado, deixar de observar se o respeito pela subsidiariedade está assegurado, até porque, se a qualquer momento se concluir que o objectivo que se pretende atingir com a iniciativa em curso poderá ser melhor assegurado pelos Estados ou Regiões, a iniciativa deve de imediato ser reavaliada e nunca deverá prosseguir até final[199]

---

[198] "*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu*", SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, p. 17, (anexo).

[199] Conforme se verá mais detalhadamente, o relatório do Grupo de Trabalho da Convenção sobre o Futuro da Europa sobre a subsidiariedade defendeu que a Comissão, logo na fase de inciativa, deve tomar todas as precauções para que a subsidiariedade seja respeitada cabendo-lhe "*...consultar o mais cedo possível a totalidade dos intervenientes...*" pois, considera este grupo de especialistas, "*...a aplicação do princípio da subsidiariedade será tanto melhor quanto mais cedo este for tomado em conta no processo legislativo…*". Convenção sobre o Futuro da Europa, "*Conclusões do Grupo de Trabalho-I sobre o Princípio da Subsidiariedade*", (CONV 286/02). Estas conclusões foram apresentadas à Convenção Europeia em sessão plenária em 3 e 4 de Outubro de 2002.

isto porque a subsidiariedade é permanentemente *"...uma obrigação para todas as instituições comunitárias..."*[200] que, como tal, acompanha necessariamente todo o processo de legislativo desde o seu início[201].

Sobre o assunto verifica-se que a própria Comissão corrige esta sua posição que caminhava no sentido de apenas na fase final do processo legislativo se verificar do respeito pela subsidiariedade, informando o Conselho em 1994 que "*...cada nova iniciativa foi precedida de um exame de subsidiariedade e da proporcionalidade, o que conduziu a iniciativas menos numerosas e mais orientadas para objectivos específicos.*"[202].

De acordo com directrizes do Conselho Europeu de Edimburgo[203], a actuação comunitária estará justificada quando a matéria ou objectivo a atingir apresente aspectos de inegável interesse comunitário e quando trouxer, comparativamente[204], mais benefícios, devido à sua dimensão ou efeitos, relativamente à possível actuação nacional na mesma matéria, devendo a

---

[200] Conselho Europeu de Edimburgo, 11-12 de Dezembro de 1992, Bol. CE. nº 12-1992, I.1 a I.88, " ***Conclusões da Presidência",*** **SN/456/92, Anexo 1 à parte A, p. 3. Por sua vez, o CR afirma que o princípio da subsidiariedade "*****...é um princípio geral aplicável a toda a política da UE e de observância obrigatória por todos. Dirige-se tanto à Comissão como a todas as demais instituições comunitárias e aos Estados membros...".*** **Comité das Regiões, Parecer...*****"Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade - Apelo do Comité das Regiões."*** **cit., JO C 198, de 14/7/1999, p. 73 e seg's.**

[201] Jacques Delors considera a subsidiariedade uma obrigação de todas as autoridades para com qualquer pessoa ou colectividade. Jacques Delors, "*Le principe de subsidiarité – Contribution au debat"****, op. cit.*** **p. 161-166.**

[202] Comissão das Comunidades Europeias, "***Relatório ao Conselho Europeu sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade, 1994",*** **COM (94) 533 final, de 25.11.1994, p. 2. Este método do exame de subsidiariedade e proporcionalidade é salientado em Comission Européenne, «*****Conférence Intergouvernementale 1996. Rapport de la Comission pour le groupe de réflexion»,*** **Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxemborg, 1995, p. 38 e seg's.**

[203] Conselho Europeu de Edimburgo de 11-12 de Dezembro de 1992, Bol. CE. nº 12-1992, I.1 a I.88 (SN456/92).

[204] Tratar-se-à de um teste de eficácia comparativa entre a acção communitária e a dosEstados membros. ***Vid.*** **Bol. CE 10/92, p. 122 e 123.**

comparação basear-se, de preferência, *"...quando tal for possível..."*[205] em indicadores quantitativos.

A repartição de competências ou de atribuições tem sido sempre, como refere **FAUSTO DE QUADROS**[206], "*...a questão mais difícil e sensível (...) para os Estados, para os Povos, para as Comunidades..."* pois, considera, nas disputas entre interestadualidade *versus* supranacionalidade, na querela confederalismo *versus* federalismo, nas reivindicações de aumento de poderes do Parlamento Europeu[207], na questão de os Estados continuarem, ou não, a ser os «*donos dos Tratados»,* o que está em causa é, continua o autor, "*...em última análise, o problema da repartição de atribuições, ou seja, a fronteira que separa as atribuições dos Estados das atribuições da Comunidade."*

---

[205] Mota Campos, J., *Direito Comunitário*, I vol., *op. cit.* p. 635. O autor afirma ainda que os indicadores quantitativos devem ser associados a indicadores qualitativos.

[206] Quadros, F., "*O Princípio da Subsidiariedade (...). Contributos para a revisão do Tratado***", *op. cit.* p. 231/233.**

[207] O PE é composto por deputados eleitos por sufrágio universal e directo para mandatos de 5 anos. O número de deputados não pode exceder os 700, (artº 189). Tem poderes orçamentais, de fiscalização da comissão (artº 144), aprecia e vota moções de censura à Comissão (artº 201) por maioria qualificada de dois terços de votos expressos que representem a maioria dos seus membros, a propósito do que escrevia Pascal Fontaine em 1996 que "*...até agora nenhuma moção de censura foi votada contra a Comissão*". (op. cit.* p. 51). O PE tem, desde 1 de Janeiro de 1995, o poder de investidura em relação à Comissão (artigo 158 do TCE) o que reforça a autoridade política do PE sobre a Comissão, recebe e discute em sessão pública o relatório anual que recebe da Comissão, aprova e dá quitação sobre a execução do orçamento, e formula perguntas escritas e orais. Em relação ao Conselho, constitui comissões de inquérito (193), pode formular perguntas escritas e orais, recebe do presidente do Conselho a prestação de contas no fim do mandato de 6 meses. Aprecia o programa do Conselho no início de cada Presidência semestral. Participa com o Conselho no processo legislativo através do instrumento da co-decisão, (192º, 251º e 252º). É consultado pelo Conselho sobre uma proposta da Comissão (parecer não vinculativo). Tem de dar parecer favorável para a adesão de um novo membro, para acordos de associação, e para cidadania (Maastricht), fundos (130 D), procedimento eleitoral (138) acordos internacionais (228). Designa o Provedor de Justiça que recebe as queixas dos cidadãos.
No Tratado Constitucional: Artigo I-19º e I-20º (Instituições da União-Quadro Institucional), e artigos III-330º a III-340º, (Disposições Institucionais); Eleição do Presidente da Comissão Europeia sob proposta do Conselho Europeu. (artº I-20º e I-27º); Quitação orçamental. artigo III-409º.
Acerca das instituições, *cfr.* artigos 9 a 9-F do Tratado de Lisboa de 13/12/2007 (TUE). *Vid.* também artºs I-49º e III-335º sobre o Provedor de Justiça Europeu (*Cfr.* artigo 195 do Tratado de Funcionamento da União Europeia assinado em Lisboa a 13/12/2007).

Refere o autor que o problema foi, até 1992 altura em que é consagrado o princípio da subsidiariedade, resolvido de três formas: "*...antes de mais, escondendo-o ou ignorando-o...*", consistindo outra forma de resolver o problema em esclarecer através dos Tratados pelo princípio da competência de atribuição, o que levantava o problema de saber "*...em que medida é que, de facto, o artº 4º nº 1, par 2 atribui competência aos órgãos da União quando, depois o artigo 235º vem permitir o alargamento desses poderes mediante deliberação de carácter quase-constituinte do Conselho.*" A terceira forma consistia em resolver o problema "*...pela Comissão que decidia, ainda que sem cuidar de encontrar fundamentação para essa actuação na letra dos Tratados, quais as atribuições que ficavam para as Comunidades e quais as que ficavam para os Estados membros.*"[208].

Continuando, considera o autor que "*...o problema desapareceu agora com o Tratado de União Europeia que escolheu de modo directo e claro o princípio da subsidiariedade como regra de definição da repartição de atribuições concorrentes entre a Comunidade Europeia e a União. Assim, esse princípio passou a ser um princípio fundamental da Constituição da União Europeia.*"[209].

Mas de que forma se poderá apelar, no domínio da repartição de competências, ao princípio da subsidiariedade[210]?

---

[208] **Quadros, F.,** "*O Princípio da Subsidiariedade (...). Contributos para a revisão do Tratado*"**,** ***op. cit.*** **231-233. O autor lembra que já após o TUE, o Tribunal Constitucional Alemão** ***"...voltou a defender que os Estados membros na União Europeia continuam a ser os donos dos Tratados."*****. Refere ainda o autor que a decisão pela Comissão sobre as atribuições que ficavam para os Estados membros nem sequer era original** ***"...porque (...) é o sistema do Direito Constitucional dos Estados Unidos..."*** **em que é o Congresso que define quais as atribuições federais e quais as dos Estados.**

[209] **Fausto de Quadros chama a atenção no sentido de que se torna necessário uma familiarização com a ideia do direito comunitário como direito constitucional do espaço comunitário europeu.** *("O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado",* **op cit., p. 233).**

[210] **Mota Campos, J.,** ***Direito Comunitário*****, I vol.,** ***op. cit.*** **p. 629. O autor afirma que "***o princípio da subsidiariedade surge, pois, como essencial para estabelecer o critério de repartição de competências entre os diferentes níveis de poder na Comunidade Europeia."* **Para Natália Gravato o princípio da subsidiariedade "***...não é uma repartição de competência legislativa, mas um princípio de natureza essencialmente política gerado no seio da União Europeia, para o exercício de certo tipo de competência.". (op. cit.* **p. 18).**

Cremos que, no essencial, em dois momentos, sendo que num primeiro, a subsidiariedade deve intervir para a determinação jurídica dos domínios em que a CE está habilitada a agir e, num momento posterior, o apelo à subsidiariedade faz-se no sentido da definição política da extensão da acção comunitária nos domínios das competências concorrentes, respondendo às questões relacionadas com o "*quantum"* da acção comunitária que se estabelece no artigo 5 na expressão "*(...) devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista (...)"*.

E esse "*quantum*" será, a nosso ver, sempre limitado por outro "*quantum*" que consistirá na capacidade de acção, ou falta dela, dos Estados e/ou das respectivas entidades infra-estaduais para intervir com eficácia no domínio em causa[211].

Trata-se de quantificar as condições relativamente às quais, aplicando o princípio da subsidiariedade ao caso concreto, se justifica a intervenção Comunitária a qual deve ocorrer, designadamente, quando a acção se destine a produzir efeitos transfronteiriços ou *"...transnacionais importantes que não podem ser regulamentados de forma satisfatória pela acção dos Estados-membros..."*, podendo a medida da eficácia ser a dimensão das acções ou os seus efeitos, avaliando-se também os custos, designadamente o da inacção ou abstenção comunitária [212].

Estas condições, designadamente o caracter transfronteiriço da acção, estavam formuladas de forma, talvez, mais clara e susceptível de provocar menos controvérsias interpretativas no projecto de Tratado instituindo a União Europeia

---

[211] Considera o Comité das Regiões que o "*...fio condutor...*" na determinação do nível de governo mais apropriado para realizar determinada tarefa, deve ser "*...o interesse geral e as necessidades dos cidadãos...*" Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*", JO C 198, de 14/7/1999, p. 73.

[212] Mota Campos, J., *Direito Comunitário*, I vol., *op. cit.* p. 635. O autor prossegue afirmando que para se aferir da aplicação ou não da subsidiariedade deve ser tido em conta se "*As acções apenas a nível estadual ou a falta de acção comunitária colidiriam com as exigências do Tratado (...) ou lesariam significativamente os interesses dos Estados membros.*" Deve o Conselho certificar-se de que a acção a nível comunitário seria comprovadamente vantajosa "*...em virtude da sua dimensão ou dos seus efeitos, em cotejo com a acção a nível dos Estados-membros.*".

de A. Spinelli de 1984, onde expressamente se referia que *"A União apenas age para efectuar trabalhos cuja execução comum seja mais eficaz que a execução pelos Estados membros sozinhos, especialmente aqueles cuja realização exija a acção da União por as suas dimensões ou os seus resultados ultrapassarem as fronteiras nacionais"*[213].

Cabe aqui realçar que a Convenção sobre o Futuro da Europa, através do seu Grupo de Trabalho sobre a subsidiariedade, se debruçou sobre o tema da relação entre o princípio da subsidiariedade e a repartição de competências defendendo que uma melhor repartição destas últimas, mais clara e mais legível para o cidadão, constituirá um elemento determinante que favorecerá uma melhor aplicação do princípio da subsidiariedade, salientando-se a propósito que a resolução do Parlamento Europeu de 16 de Maio de 2002 constitui, a este respeito, uma base de reflexão especialmente oportuna[214].

O acto comunitário deve, para os efeitos do artigo 5º TCE, fundamentar a intervenção da União ou proceder à "*...comprovação da sua necessidade…"*[215] em detrimento dos Estados membros ou de qualquer outro nível mais próximo do cidadão[216], fundamentação que, devendo ser efectuada *"...singolarmente, caso per caso, e non in base ad una dottrina generale per politica o por settore..."*[217],

---

[213] Artigo 12/2 do projecto de Tratado votado pelo PE em resolução de 14 de Fevereiro de 1984. Por sua vez o Projecto de Constituição da União Europeia votado por Resolução do PE de 10 de Fevereiro de 1994, refere, a propósito, no seu artigo 10º, que tal intervenção se efectue "*...tendo em conta as dimensões ou efeitos dessa acção*".

[214] Convenção sobre o Futuro da Europa, "*Conclusões...*", (CONV 286/02), cit. Para uma mais alargada visão sobre esta Convenção, ver *infra*, parte I, capítulo I, secção IV. Parlamento Europeu, Resolução de 16 de Maio de 2002 sobre a delimitação das competências entre a União Europeia e os Estados membros. JO C 180 de 31/7/2003, p. 493-499.

[215] "*Relatório da Comissão ao Conselho Europeu sobre a adaptação da legislação em vigor ao princípio da subsidiariedade*", COM (93)545 final. Bruxelas, 24 de Novembro de 1993, p. 1.

[216] Arias Martinez lembra que a justificação para a existencia destes dois criterios, de eficacia e de necessidade, radica em que, de acordo com o princípio da subsidiariedade "*...siempre debe actuar el nivel inferior o más cercano al ciudadano cuando el objetivo perseguido vaya a ser alcanzado por este satisfactoriamente...*". (*op. cit.* p. 69).

[217] Curti Gialdino, C. *op. cit.* p. 65. Por sua vez, J. L. Clergerie opina que é lógico deduzir a obrigação de a CE provar a superioridade da sua intervenção. (*op. cit.*p. 61).

surge agora reforçada pela subsidiariedade, embora já fosse obrigatória nos termos do artigo 253 TCEE, cabendo ao Conselho de Ministros a tarefa de, em primeira mão e face a cada proposta da Comissão, verificar que no caso concreto o objectivo do Tratado pode ser melhor realizado através da intervenção comunitária[218], fundamentação que a Convenção sobre o Futuro da Europa salientará lembrando que deve ser a Comissão, logo na fase de iniciativa, a primeira Instituição a justificar a necessidade da intervenção comunitária sob o ponto de vista do respeito pelo princípio da subsidiariedade, devendo ser incluída uma "*ficha"* com os elementos que permitam concluir que a subsidiariedade foi levada em conta[219].

Em recurso de anulação interposto pela República Federal da Alemanha contra uma directiva do Conselho e do Parlamento em co-decisão relativa à harmonização dos sistemas de garantia de depósitos, a concretizar a partir de certos valores mínimos, a recorrente invocou violação do princípio da subsdiariedade por falta de fundamentação desse processo legislativo, alegando até que o texto legislativo não refere ter sido tomado em consideração o princípio da subsidiariedade.

O Advogado-Geral Léger nas suas conclusões apresentadas em 10 de Dezembro de 1996, salientando que isso não tinha de ser feito por se tratar de competências exclusivas no âmbito do mercado interno, refere que a directiva fundamentou a opção comunitária pela harmonização ao referir no seu quinto

---

[218] Jacqes Delors afirma que *"C'est aux institutions communautaires qu'incumbe la charge de prouver la nécessité de légiférer et d'agir au niveau communautaire et avec l'intensité proposée. (...) la nécessité de justifier l'intervention doit être reconnue par tous les intéressés...". (*Boletim CE nº 10/92), pp. 122 e 123, No Conselho Europeu de Lisboa de de 26-27 de Junho de 1992, SN/3321/1/92, Bol. CE. nº 6-1992, I.1 a I.34, foi sensibilizada a Comissão para a necessidade de futuramente justificar nas motivações das suas iniciativas a observação do princípio da subsidiariedade. Também a Conferência Interinstitucional de Outubro de 1993 no Luxemburgo refere expressamente que as propostas da Comissão devem conter uma justificação do respeito do princípio da subsidiariedade. Sobre a Conferência Interinstitucional referida, ver parte I, capítulo I, secção IV.

[219] Convenção sobre o Futuro da Europa, *"Conclusões..."*, (CONV 286/02), cit. Já em 1992 um membro da Comissão referia perante o Parlamento Europeu a utilidade dessa ficha de subsidiariedade "*... qui justifie l'intervention communautaire."* CIDES *asbl* (…), "*La subsidiarité"*, *op. cit.* p. 5.

considerando que "*...o seguimento dado pelos Estados-Membros à recomendação da Comissão de 1986 não tinha permitido atingir completamente o resultado desejado…"*[220] o que tornou necessário o recurso a uma acção mais vinculativa.

Na decisão sobre este caso, o Tribunal de Justiça na sua sentença de 13 de Maio de 1997, processo C-233/94, considerou que a referida directiva não viola o princípio da subsidiariedade porque o Parlamento e o Conselho apesar de não referirem expressamente *a directiva* 94/19 relativa aos sistemas de garantias de depósitos ao princípio da subsidiariedade, cumpriram, no entanto, a abrigação de fundamentação que lhes incumbe por força do artigo 190 do Tratado, visto que especificaram as razões pelas quais consideravam que a sua acção respeitava esse princípio, sublinhando que o objectivo da sua acção podia, devido às suas dimensões, ser melhor realizado a nível comunitário e não podia ser realizado de modo suficiente pelos Estados membros[221].

Parece também poder conclui-se que essa obrigação de fundamentar apenas é exigida pelo artigo 5TCE quando a Comunidade intervenha nos domínios das competências concorrentes pois, como refere a Comissão Europeia, quanto aos domínios da competência exclusiva "*...os autores dos Tratados partiram do princípio que (...) a Comunidade constituía o único nível adequado para levar a cabo as acções necessárias à realização dos objectivos do Tratado…",* donde se infere necessariamente que, com independência da margem de apreciação que possa ocorrer na aplicação de uma competência exclusiva, o princípio da subsidiariedade não pode ser invocado "*...como um elemento prévio à oportunidade da acção comunitária"* [222].

---

[220] Sentença do TJCE de 13/5/1997, ponto 27, Proc. C-233/94, RFA contra Conselho e Parlamento Europeu. Col. 1997, p. I-2405 e seg's.

[221] Sentença do TJCE de 13/5/1997, proc. C-233/94, República Federal da Alemanha contra Conselho da U. E. e Parlamento Europeu. Col. 1997, p. I-2405 e seg's.

[222] "*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu*", SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* pp. 4 e 8, (anexo).

Relativamente à apreciação, o Tribunal de Justiça já deixou bem claro que o respeito do princípio da subsidiariedade se conta entre as razões que devem ser fundamentadas nos termos do artigo 253º (ex-190º) do Tratado CE, já se considerando satisfeito esse dever de fundamentar quando, embora não explicitamente enunciado nos considerandos do acto, se extrai do conjunto dos considerandos que o mesmo foi substantivamente considerado[223].

Das considerações que antecedem, será legitimo perguntar a quem cabe provar que, observando o respeito pelo princípio da subsidiariedade, há lugar à intervenção comunitária:

À Comunidade? Aos Estados? Às Regiões ou outros interessados que se sintam afectados pela eventual inobservância do princípio?

A resposta é dada uma vez mais pela Comissão ao afirmar que "*É às instituições comunitárias que cabe o ónus da prova da necessidade de legiferar e de agir a nível comunitário e de justificar a intensidade da acção proposta.*"[224], daqui decorrendo que as instituições comunitárias devem fundamentar, desde logo no acto legislativo, justificando que a sua acção respeita o princípio da subsidiariedade e, em caso de litígio, compete-lhes a elas provar que não ocorreu violação da subsidiariedade pois, como afirma o Comité das Regiões, "*...os critérios concretos do princípio da subsidiariedade compreendem, por um lado, no nível de procedimento a obrigação de sopesar e de justificar explicitamente a necessidade de actuação da CE...*"[225].

---

[223] TJCE, sentença de 13/5/1997, proc. C-233/94, RFA contra Conselho e Parlamento Europeu, Col. 1997, p. I-2405 e seg's, e sentença de 12/11/1996, proc[o] C-84/94, Reino Unido contra Conselho, Col. 1996, p. I-5755 e seg's.

[224] "*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu*", SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* p. 1.

[225] Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*" Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73.

Por outro lado, decorre da aplicação da subsidiariedade que, nas situações em que a maioria dos Estados membros tenha condições de adoptar a acção pretendida, devem os Estados com insuficiências ser ajudados pela Comunidade a supri-las de modo a, por si sós, alcançarem o nível necessário a prosseguir as acções de acordo com os objectivos da coesão económica e social[226] pois o fornecimento dos recursos consubstancia a solidariedade que é elemento aglutinador e instrumento de integração[227], decorrendo da subsidiariedade que a Comunidade não pode passar a agir como se de competência própria se tratasse apenas pela insuficiência pontual de alguns Estados[228], isto é, no caso em que as dificuldades estejam localizadas e afectem apenas alguns Estados-membros[229], mantendo-se concorrente a respectiva competência, pelo que a intervenção comunitária nessas matérias continua sujeita ao exame da subsidiariedade, não passando a constituir uma competência própria pela intervenção comunitária.

---

[226] A coesão social é um dos valores consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (JO C 364, de 18.12.00). *Vid.* artigo II-96 do Tratado Constitucional. (*Vid.* artigo 3/3 do Tratado de Lisboa de 13/12/2007 (TUE). Por sua vez, o Parlamento Europeu considera que o princípio da subsidiariedade não deve obstar à aplicação de outros princípios, "*...nomeadamente o princípio da solidariedade resultante da coesão económica e social...*" Resolução do Parlamento Europeu sobre o relatório da Comissão ao Conselho Europeu "*Legislar melhor 1997*" (A4-0460/98) JO C 098 de 07/09/1999, p. 500.

[227] Como assinala Jacinto Nunes, o respeito pela diversidade deve ser conjugado com a solidariedade que implica que a Comunidade deve lutar contra "*...as diferenças que afectem negativamente um país ou um grupo de países...*", sendo instrumentos e expressões dessa solidariedade as políticas comuns e o orçamento comunitário. (*op. cit.* pp. 44 e 76). A coesão económica e social é importante instrumento ao serviço dos objectivos das duas convergências económicas: nominal (níveis de inflacção) e real (níveis de rendimento) – *vid.* artigo B das disposições comuns do TUE e o artigo 2º e alínea j) do artigo 3º do TCE. Mais à frente reflecte o meso autor com alguma premonição que *"...quanto mais débeis estiverem as economias da Europa Comunitária mediterrânea, designadamente Portugal, Espanha, Grécia e em certa medida a Itália do Sul (exceptuar-se-à a França), menos capacidade de defesa têm perante o perigo a que nos vimos referindo (não falamos de agressão armada, mas de invasões migratórias, face à explosão populacional dos países do norte da África)...". Ibid.* p. 142. Às migrações referidas pelo autor, acrescetamos nós as provenientes do leste europeu não comunitáro, o que torna urgente que a Comunidade pense com urgência na ajuda ao desenvolvimento económico desses países.

[228] Nomeadamente as distorções potenciais quando certos Estados-membros se encontram em condições para agir e outros ainda não estão em condições, conforme se lê em "*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu*", SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.*

[229] Mota Campos adianta que nestes casos as acções comunitárias "*...não deverão ser alargadas a outros Estados-membros...". (Direito Comunitário,* I vol. *op. cit.* p. 636).

Decorre das ideias atrás expressas que, do ponto de vista da subsidiariedade, se a colectividade maior se deve abster de intervir quando a menor estiver capacitada para realizar os seus objectivos, em contrapartida, as colectividades maiores terão a obrigação de ajudar as menores quando estas não forem suficientemente capazes de satisfazer as suas necessidades a fim de se promover a participação de todos no processo de integração, pois o apoio solidário aos "*...mais fracos e desfavorecidos é o pressuposto de uma Europa da de acordo com o princípio da subsidiariedade...*"[230].

Subsidiariedade e solidariedade serão, assim, como que duas faces de uma mesma moeda, ou ideias indissociáveis de um mesmo espírito comunitário de progresso e união pois, só apoiando os seus membros na correcção de desiquilíbrios e recuperação de atrasos, por vezes muito complexos, a *"sociedade"* comunitária garantirá a sua unidade sem destruir a multiplicidade de culturas e identidades que lhe está na base[231], sendo a solidariedade europeia considerada pelo Comité das Regiões como "*...um valor básico do modelo comunitário e um valor complementar do princípio da subsidiariedade."*[232].

No dizer de **DELORS,** "*...la subsidiarité ne veux pas dire moins d'intégration ou moins de solidarité..."*, compreendendo a subsidiariedade dois aspectos

---

[230] **Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões."* Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73. A ideia de interacção entre solidariedade e subsisiariedade parece ser intrínseca à própria noção de subsidiariedade. Neste sentido, pode ler-se em documento da Assembleia da República que "*Na sociologia cristã a subsidiariedade tem uma dupla noção: Por um lado uma entidade superior não deve assumir as funções que, de uma maneira satisfatória, possam ser realizadas por uma entidade inferior. Por outro, a entidade inferior, quando por si só não for capaz de desenvolver as funções necessárias à satisfação das necessidades, é ajudada pela entidade superior. Nesta óptica, subsidiariedade e solidariedade reforçam-se mutuamente.". (Acompanhamento parlamentar da revisão do Tratado da União Europeia..., op. cit.* p. 15).**

[231] **Pascal Fontaine considera que as políticas de solidariedade são "*Contrapartidas necessárias à livre circulação dos bens, dos serviços e dos capitais (...) visam favorecer o desenvolvimento harmonioso dos factores de produção, e igualizar as condições de concorrência.". (op. cit.* p. 64).**

[232] **Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões."* Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73. A solidariedade europeia é, aliás, um dos objectivos da política regional comunitária que se abordará em momento posterior.**

indissociáveis, designadamente o direito de cada um cumprir as suas reponsabilidades quando esteja em melhores condições de o fazer, e o dever dos poderes públicos de "*...donner à chacun les moyens de s'accomplir pleinement.*"[233].

3-A SUBSIDIARIEDADE COMO CRITÉRIO DE EXERCÍCIO E NÃO DE ATRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS. A SUA RELAÇÃO COM PRINCÍPIOS AFINS.

O Princípio da Subsidiariedade não constitui um valor que se imponha isoladamente à acção dos órgãos comunitários ou nacionais, "*...não é o único princípio do Tratado...*"[234] não devendo, como afirma o Parlamento Europeu, "*...obstar à aplicação de outros princípios...*"[235], nem podendo, por isso, na sua interpretação e aplicação ser dissociado, conforme afirma **FAUSTO QUADROS** "*...da relação íntima que se deve estabelecer...*"[236] com os outros princípios afins do ordenamento jurídico comunitário que o limitam, salientando-se a relação necessária com, entre outros, os princípios da proporcionalidade, da solidariedade e da coesão económica e social cuja eventual violação decorrente da aplicação do princípio da subsidiariedade seria "*...contrária à letra e ao espírito do Tratado…*"[237], sentido reforçado, entre outros, por **MARGARIDA SALEMA** ao realçar que *"...o princípio da subsidiariedade surge balizado por dois princípios essenciais no direito comunitário: o princípio da atribuição de competências (...) e o princípio da proporcionalidade...*"[238], e por **GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA** ao manifestarem a opinião de que *"...ainda na qualidade de princípio jurídico-constitucional, o princípio da subsidiariedade tem sentido útil*

---

[233] **Jacques Delors,** *"Le principe de subsidiarité – Contribution au debat"*, ***op. cit.*** **p. 164.**

[234] **Resolução do Parlamento Europeu sobre o relatório da Comissão ao Conselho Europeu "*Legislar melhor 1997*" (A4-0460/98) JO C 098 de 07/09/1999, p. 0500.**

[235] **Resolução do Parlamento Europeu sobre o relatório da Comissão ao Conselho Europeu "*Legislar melhor 1997*" (A4-0460/98) JO C 098 de 07/09/1999, p. 0500.**

[236] **Quadros, F., "***O Princípio da Subsidiariedade (...) Contributos para a revisão do Tratado***",** ***op. cit.*** **p. 239.**

[237] ***Ibid.***

[238] **Margarida Salema,** "*O Princípio da Subsidiariedade na Constituição de 1976. Os trabalhos preparatórios da terceira revisão constitucional*", ***op. cit.*** **p. 873.**

articulado com outros princípios constitucionais..."[239], cabendo até questionar qual o valor ou lugar relativo da subsidiariedade face aos objectivos comunitários que o Tratado fixa, isto é, se pode impor-se por si só a qualquer acção comunitária.

Considera-se assim que este princípio não opera por si só uma regra de conduta, actuando, em maior ou menor grau, de acordo com os objectivos em causa e as capacidades Estaduais para os atingir, pelo que o princípio da subsidiariedade não dispõe, como afirma **CURTI GIALDINO**, de um valor superconstitucional *"...non è il principio dei princípi..."*[240], pois a realização dos objectivos comunitários é prioritária, desenvolvendo-se a sua acção de forma articulada com outros princípios relevantes do Direito Comunitário, como reconhece o Parlamento Europeu, a especificidade da construção europeia *"...assenta nos princípios da democracia, do primado do direito comunitário sobre os direitos nacionais, do respeito da personalidade dos Estados membros, bem como num modelo institucional original"*[241] não podendo, portanto, a sua aplicação prejudicar o primado do direito comunitário, o que é expressamente salientado também pelo Conselho Europeu de Edimburgo de Dezembro de 1992[242].

---

[239]Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada*, 1993, *op. cit.* p. 80. Como vimos atrás, Fausto de Quadros confere ao princípio da subsidiariedade um valor constitucional. (*"O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado"*, *op. cit.* p. 233). No mesmo sentido Abel Laureano, *op. cit.* p. 43. Também o Parlamento Europeu partilha dessa valorização quando afirma considerar "*...que o princípio da subsidiariedade é um princípio político de valor constitucional...",* recordando ainda que "*...os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade constituem normas jurídicas imperativas de natureza constitucional...".* P.E., Resolução sobre o relatório da Comissão ao Conselho Europeu "*Legislar melhor 1997"* (A4-0460/98) JO C 098 de 07/09/1999, p. 0500. Também o Comité das Regiões no seu Parecer sobre o Relatório da Comissão ao Conselho Europeu *"Legislar melhor 1999"*, JO C 226, de 08.08.2000, p. 60-63, considera que o princípio da subsidiariedade, *"...é um princípio dinâmico que tem um valor constitucional destinado a garantir que as decisões serão tomadas o mais próximo possível dos cidadãos da União".***

[240] *op. cit.* p. 59.

[241]Parlamento Europeu, *"Resolução sobre o princípio da subsidiariedade"* de 12 de Julho de 1990, JO C 231 de 17/9/1990, p. 163.

[242] Conselho Europeu de Edimburgo, 11-12 de Dezembro de 1992 "*Conclusões da Presidência",* SN/456/92, anexo 1 parte A, p. 4.*Vid.* também Mota Campos, J., *Direito Comunitário*, I vol., *op. cit.* p. 633.

Faremos, de seguida, breve referência a alguns desses princípios e a algumas das questões que o seu relacionamento com a subsidiariedade coloca.

O §2 do artigo 3B TCE[243] que consagra o princípio da subsidiariedade inclui, conjuntamente, no primeiro e terceiro parágrafos os princípios de atribuição e da proporcionalidade, reforçando, assim, a restrição e uso das atribuições[244].

O princípio de atribuição de competências, que se manifestava já antes do Tratado de União no artigo 4º do TCEE[245] e *"...foi sempre um aspecto fundamental do ordenamento jurídico comunitário…"*[246] em virtude do qual *"A Comunidade actuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objectivos que lhe são cometidos pelo presente Tratado.",* consta actualmente do § 1º do artigo 5º TCE[247] e determina que a Comunidade só actue nos limites das matérias respeitantes às atribuições e objectivos[248] que lhe são conferidos pelos

---

[243] Artigo 5º após o Tratado de Amsterdão.

[244] No Tratado Constitucional o princípio da atribuição e o princípio da proporcionalidade aparecem autonomizados em relação ao corpo do artigo em que se insere também o princípio da subsidiariedade. Estão os três incluídos no título III da parte I, (Competências da União), da qual constituem os princípios fundamentais. Reza o artigo I-11º/1. "*A delimitação das competências da União rege-se pelo princípio da atribuição. O exercício das competências da União rege-se pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.*". Tem como antecedente, sem alterações, o artigo I-9º/1 do Projecto de Tratado Constitucional. *Vid.* o artigo 5 do Tratado de Lisboa de 13/12/2007 (TUE) que procede a igual autonomização.

[245] Neste sentido, *vid.* Constantinesco, V., *Traité de l'Union Européene, Commentaire article par article..., op. cit.* p. 109. *Vid.* também Mota Campos que salienta a importância do princípio de atribuição de poderes na ordem jurídica comunitária. (*Direito Comunitário*, *I vol. op. cit.* p. 233).

[246] Conselho Europeu de Edimburgo de 11-12 de Dezembro de 1992, *"Conclusões da Presidência",* SN/456/92, Anexo 1 à parte A, p. 2, em que se refere que este princípio, bem como os restantes que constam do artigo 3-B, "*...têm antecedentes históricos nos actuais Tratados comunitários ou na jurisprudência do Tribunal de Justiça.*".

[247] No Tratado Constitucional, o princípio da atribuição que se afirma claramente (artigo I-11/1) ser relativo à delimitação das competências, estabelece, (artigo I-11º/2), que "*Em virtude do princípio da atribuição, a União actua nos limites das competências que os Estados-Membros lhe tenham atribuído na Constituição a fim de alcançar os objectivos por esta fixados. As competências que não sejam atribuídas à União na Constituição pertencem aos Estados-Membros.*". Texto igual ao do nº 2 do artigo 5 do Tratado de Lisboa de 13/12/2007 (TUE).

[248] Objectivos previstos nos artigos 2, 3 e 4 TCE.

Tratados[249], devendo assim extrair-se da letra e do espírito dos Tratados que a competência dos Estados membros continua a ser a regra e a competência comunitária a excepção[250] só podendo ser exercidas competências pela Comunidade nos casos em que os Tratados lha atribuam (competência de atribuição), o que, também deve ser entendido no sentido em que, nas áreas em que o Tratado não confere à Comunidade qualquer competência, ela não resulta da aplicação do princípio da subsidiariedade, ainda que seja notória a incapacidade da acção dos Estados num determinado domínio.

Assim, tornando-se necessária uma nova competência, ela terá de resultar de acto político de natureza constituinte que consistirá na atribuição de nova competência por parte dos Estados que são os detentores originários dessas competência e da capacidade para as transferir, designadamente através dos poderes que são conferidos pelo artigo 308º TCE (ex-artigo 135º)[251].

Certamente que será oportuno aqui abordar a questão do relacionamento da subsidiariedade com a atribuição de competências: Constituirá o princípio da subsidiariedade um critério de atribuição ou de exercício de competências?

A Comunidade só pode, como já se viu, actuar no limite das competências atribuídas as quais só podem ser modificáveis, reduzidas ou ampliadas por

---

[249] Boixareu Carrera afirma que não só dentro dos limites, *"...sino también de los objectivos que este assigna..."*, sendo as atribuições os meios destinados a alcançar os objectivos. ("*El principio de subsidiariedad*", *op. cit.* p. 781).

[250] Neste sentido, "*Relatório da Comissão ao Conselho Europeu sobre a adaptação da legislação em vigor ao princípio da subsidiariedade*", COM (93) 545 final, Bruxelas, 24 de Novembro de 1993 que concretiza, dizendo que as competências devem ser-lhe atribuídas de forma precisa. A competência exclusiva da Comunidade, que não advém de determinada matéria em concreto, mas sim de imperativos ou objectivos como a livre circulação, etc., "*...não se presume, continuando a funcionar, aliás, como excepção em relação à competência nacional...*". Neste sentido se pronuncia também o Conselho Europeu de Edimburgo de 11-12 de Dezembro de 1992, "*Conclusões da Presidência*", SN/456/92, Anexo 1 à parte A, p. 2.

[251] Pronunciando-se sobre a repartição de poderes entre a União e os Estados membros, o Parlamento Europeu afirma, aproveitando para levantar mais uma vez a questão da Constituição Comunitária, que "*...A União apenas intervém para a realização das tarefas confiadas pela Constituição ou pelos Tratados...*". JO C 19 de 28/1/1991, p. 68. *Vid.* Também Otero Parga, *op. cit.* p. 505.

decisão política, o que equivale a dizer que o Tratado é o único instrumento apto a criar ou modificar a atribuição de competências da Comunidade, donde resulta ainda que as competências atribuídas à Comunidade, "*...contrariamente às reservadas aos Estados-membros, não se podem presumir...*"[252].

Sendo certo que a subsidiariedade é, nas palavras da Comissão [253], um critério que "*...tem por objectivo regular o exercício dessas competências e justificar a sua aplicação num caso concreto...*" e não de atribuição das competências, *"...lo que significa que en ningún caso será un principio atributivo de nuevas competencias, esto es, no alterará la distribución de competencias entre la Unión y los Estados..."*[254] pois esta, a atribuição, obedece a critérios de natureza política que consistem na transferência das mesmas dos Estados para a Comunidade, "*...função que pertence aos «poderes constituintes dos Estados»* ou seja, aos autores dos Tratados, com o fim de definir "*...dos níveis de responsabilidade respectivamente da União Europeia e dos Estados-membros no vasto conjunto de objectivos, agora cerca de vinte, sujeitos a intervenção comunitária...*"[255], convém observar que, a nosso ver, a subsidiariedade, como linha orientadora não pode deixar de estar presente no momento da atribuição das competências à Comunidade pois, observando as regras da subsidiariedade, não

---

[252] **"*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu*", SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* p. 3. Afirma a Comissão que não é o princípio de subsidiariedade que determina a competência que é atribuída à Comunidade, mas sim o próprio Tratado, tratando-se de um princípio regulador no exercício de competências.**

[253] **"*Relatório da Comissão ao Conselho Europeu sobre a adaptação da legislação em vigor ao princípio da subsidiariedade*", COM (93) 545 final. Bruxelas, 24 de Novembro de 1993, p. 1 e 2.**

[254] **Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 68-69. A autora adianta ainda que *"…en ningún caso puede entenderse como un principio distributivo de las mismas.". Ibid.* p. 71. No mesmo sentido, J. Barnés salienta que *«…el principio de subsidiariedad no afecta ni cuestiona em modo alguno las competencias exclusivas o concurrentes de la Comunidad. De el no se derivan efectos sobre el equilibrio de poder o la primacia del Derecho Comunitário o el principio de lealtad.". ("*El principio de subsidiariedad em el Tratado de Maastricht y su impacto sobre las regiones europeas*", op. cit.* p. 130-131).**

[255] **"*Relatório da Comissão ao Conselho Europeu sobre a adaptação da legislação em vigor ao princípio da subsidiariedade*", COM (93) 545 final. Bruxelas, 24 de Novembro de 1993, p. 1 e 2.**

devem ser transferidas competências relativas a áreas ou sectores em que os Estados possam agir com suficiência e até, talvez, melhor que a Comunidade.

Assim sendo, pode afirmar-se que o princípio da subsidiariedade constitui critério de exercício e não de atribuição de competências[256], ideia que foi claramente afirmado no Conselho Europeu de Edimburgo[257] e na Conferência Interinstitucional de 1993, e é subscrita por abundante doutrina[258] como **J. PUEYO LOSA e ISABEL LIROLA DELGADO**, ao referirem, a propósito da educação, que esta *"...aparece impregnada del valor que encierra el principio de subsidiariedad (art. 3B) en tanto que critério determinante para el exercício de las competencias comunitárias..."* [259] e **GOMES CANOTILHO** e **VITAL MOREIRA** ao referirem que se trata "*...de uma norma de exercício de competência imanente ao(s) Tratado(s) instituidor(es) da Comunidade e União Europeias*[260].

---

[256] **Conforme afirma Curti Gialdino *"...elemento regolatore dell'esercizio delle competenze comunitarie*.". *(op. cit.* p. 61). Da redacção do artigo retira-se, portanto, que o princípio da subsidiariedade não se refere à repartição de competências entre os Estados e a Comunidade, pois toda a transferência e partilha de poderes resulta dos tratados-fundação e continua na disponibilidade do "*poder constituinte" comunitário".* Mais recentemente o Tratado Constitucional parece clarificar esta questão ao estabelecer no artigo I-11º respeitante aos princípios fundamentais, que "*A delimitação das competências da União rege-se pelo princípio da atribuição. O exercício das competências da União rege-se pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.".* De igual forma procede o artigo 5 do Tratado de Lisboa de 13/12/2007 (TUE).**

[257] ***Vid.*** **Conselho Europeu de Edimburgo, 11-12 de Dezembro de 1992, "*Conclusões da Presidência",* SN/456/92. Bol. CE 12-1992.**

[258] **Galera Rodrigo, S., "***El Principio de subsidiariedad desde la perspectiva del reparto de competencias entre los Estado miembros y la Union Europea",* *Gaceta Juridica de CE, nº B-103*, **Mayo 95, p. 17. Em idêntico sentido, Luc Sauron, *op. cit.* p. 646, e também Margarida Salema,** *«O Princípio da Subsidariedade na Constituição de 1976: os trabalhos preparatórios da terceira revisão constitucional"*, ***op. cit.*** **p. 874.**

[259] **Pueyo Losa, J., y Lirola Delgado I.,** *"Una Valoración Jurídica sobre la Política de Educacion y el Princípio de Subsidiariedad en la Unión Europea"*, ***op. cit.*** **pp. 283 e 288.**

[260] **Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada*, 1993, comentário ao artigo 7º, 80. Por sua vez, Boixareu Carrera afirma *"...De ahi que el principio de subsidiariedad en el Derecho comunitario constituya un criterio de exercicio de las competencias atribuidas por el Tratado, y no un criterio de atribución de las mismas.". (*"*El principio de subsidiariedad*", ***op. cit.*** **p. 774). Considera ainda o mesmo autor tratar-se de um princípio característico dos Estados de estrutura federal. *(op. cit.* p. 782).**

Em certas constituições federais, como na Alemanha, é a entidade federal que decide as matérias que lhe competem, atribuindo aos Estados federados (*Länder)* todas as restantes competências que são subsidiárias daquelas, o que constituirá uma visão descendente da subsidiariedade, com predomínio do elemento central do sistema.

A concepção no Tratado da União Europeia terá optado, de acordo com a ideia histórica de subsidiariedade, por uma linha ascendente, privilegiando a tomada de decisão a um nível tão próximo quanto possível dos cidadãos, concedendo a primazia à entidade menor e, apenas quando esta não é capaz de realizar o objectivo, é que a Comunidade intervém[261].

Por seu lado, relativamente ao princípio da proporcionalidade, "*...embora nos textos e na lógica (...) esteja estreitamente ligado ao princípio da subsidiaridade, dele deve ser distinguido…"*[262]*,* o mesmo consta, "*...enfocado primacialmente sob a óptica da proibição de excessos…"*[263]*,* do terceiro parágrafo do mesmo artigo 3º em que se consagra o princípio da subsidiariedade, determinando que *"A acção da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objectivos do presente Tratado."*[264].

---

[261] Afirma Castro Ruano relativamente ao princípio da subsidiariedade que ele *"...es coherente con el sentimiento de que em una federación, la corriente social es ascendente. La sociedad se edifica desde las comunidades de vida cotidiana hacia arriba. Por eso ninguna autoridad superior deberá intervenir em la esfera competencial de una autoridad inferior mientras ésta desarrolle su gestión de forma eficaz". (La Emergente Participación Política..., op. cit.* p. 84).

[262] Relatório da Comissão ao Conselho Europeu, *"Legislar Melhor 2000"*, COM/2000/0772 final, p. 4.

[263] Laureano, A., *op. cit.* p. 43.

[264] No Tratado Constitucional o princípio da proporcionalidade que se afirma, (artigo I-11º/1), ser relativo ao exercício das competências, estabelece (artigo I-11º/4) que *"Em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da acção da União não devem exceder o necessário para atingir os objectivos da Constituição. As instituições aplicam o princípio da proporcionalidade em conformidade com o protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.".* Texto correspondente ao artigo 9º/4 do projecto. Texto idêntico ao do artigo 5 do Tratado de Lisboa de 13/12/2007 (TUE).

Este princípio, que faz parte do ordenamento jurídico da maioria dos Estados membros em matérias como expropriação, legitima defesa, etc.[265] foi consagrado pela ordem jurídica comunitária ainda antes do TUE[266], constando já do artigo 235 do Tratado CEE na expressão *"...adoptará as disposições adequadas..."*, resultando a sua expressão actual da formulação do Tribunal de Justiça[267], tratando-se de um princípio aplicável ao exercício de todas as competências

---

[265] Salienta o Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*" Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73, que o princípio da proporcionalidade "*...representa um princípio geral de direito dos ordenamentos nacionais...*".

[266] Sentença do TJCE de 29 de Novembro de 1956, processo 8/55, Federação dos Carvões da Bélgica contra Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, estando em causa, *inter allia*, o tema da fixação do preço do carvão belga no período transitório. Col. 1955, p. 291 e seg's. Também a sentença do TJCE de 13 de Novembro de 1990, processo C-331/88, em pedido de decisão pré-judicial solicitado pelo High Court of Justice, Queen's Bench Division - Royaume-Uni, sendo partes The Queen contre Minister of Agriculture, Fisheries and Food et Secretary of State for Health, Fedesa e.a., estando em causa, *inter allia*, o princípio da proporcionalidade e a interdição de uma actividade económica, na qual se afirma que "*En vertu du principe de proportionnalité, qui fait partie des principes généraux du droit communautaire, la légalité de l' interdiction d' une activité économique est subordonnée à la condition que les mesures d' interdiction soient appropriées et nécessaires à la réalisation des objectifs poursuivis par la réglementation em cause, étant entendu que, lorsqu' un choix s' offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés.*". Col. 1990, p. I-4023 e seg's.
Ver também a sentença do TJCE de 30 de Junho de 1987, processo 47/86, em pedido de decisão pré-judicial solicitado pelo Tribunal Administrativo de Lille sendo partes Roquette Frères SA contra Office National Interprofessionnel des Céréales (ONIC), estando em causa, *inter allia*, o princípio da proporcionalidade na organização comum do mercado agrícola, na qual se afirma que "*...afem d' etablir si une disposition de droit communautaire est conforme au principe de proportionnalite, il importe de verifier si les moyens qu' elle met em oeuvre sont aptes a realiser l' objectif vise et s' ils ne vont pas au-dela de ce qui est necessaire pour l' atteindre.*". Col. 1987, p. 2889 e seg's. Ver também a Sentença do TJCE de 18 de Setembro de 1986, processo 116/82, Comissão das Comunidades contra República Federal da Alemanha, estando em causa, *inter allia*, o princípio da proporcinonalidade na organização comum do mercado agrícola, na qual se afirma que "*Le principe de proportionnalite exige que les mesures imposees par les actes des institutions communautaires soient aptes a realiser l 'objectif visé et ne dépassent pas les limites de ce qui est necessaire a cet effet.*". Col. 1986, p. 2519 e seg's.
Vejam-se ainda as sentenças C-8/89, de 26 de Junho de 1990, de pedido de decisão pré-judicial efectuado pelo Pretura di Copparo – Italie, sendo partres Vincenzo Zardi contre Consorzio agrario provinciale di Ferrara, estando em causa o princípio da proporcinonalidade na organização comum do mercado agrícola. Col. 1990, p. I-2515 e seg's. Ver também a sentença C-118/89, de 27 de Junho de 1990, de pedido de decisão pré-judicial solicitado por Verwaltungsgericht Frankfurt am Maem – Alemanha sendo partes Firma Otto Lingenfelser contra República Federal daAlemanha. Col. 1990, p. I- 2637.

[267] *Vid.* neste sentido as "*Conclusões da Presidência*" do Conselho Europeu de Edimburgo de 11-12 de Dezembro de 1992, , SN/456/92, Anexo 1 à parte A, p. 2.
É abundante a jurisprudência comunitária acerca do princípio da proporcionalidade. Referem-se, a título de exemplo, as seguintes sentenças:

comunitárias, sejam concorrentes ou exclusivas[268], pelo que em relação às exclusivas, "*...por definição não se tem de fazer um exame específico de subsidiariedade…*"[269].

A esta regra da proporcionalidade se refere expressamente o Conselho Europeu de Edimburgo que considera que antes do Tratado de Maastricht ele vinha a ser desenvolvido *"...sem o apoio de um artigo específico do Tratado...",* constando agora definido e com *"...novo significado jurídico..."* no terceiro parágrafo do artigo 3º B em que se contém uma regra *"...para responder à pergunta: Qual deverá ser a intensidade ou a natureza da acção da Comunidade?"*[270].

Sentença de 20/02/1979, proc^{o} 122/78, de pedido de decisão pré-judicial solicitado pelo Tribunal Administrativo de Paris, sendo partes S. Buitoni contra Fonds d'orientation des marchés agricoles. Em causa, *inter allia*, o tema da organização de mercados agrícolas. Col. 1979, p. 686.
Sentença de 23/02/1983, proc^{o} 66/82, de pedido de decisão pré-judicial solicitado pelo Tribunal Administrativo de Paris, sendo partes Fromançais SA contra Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles. Em causa, *inter allia*, o tema da organização de mercados agrícolas. Col. 1983, p. 395.
Sentença de 17/05/1984, proc^{o} 15/83, de pedido de decisão pré-judicial solicitado por Tribunal da Holanda, sendo partes Denkavit Nederland BV contra Hoofproduktschap v. A. Em causa, *inter allia*, o tema da livre circulação. Col. 1984, p. 2171 e seg's.
Sentença de 01/10/1985, proc^{o} 125/83, de pedido de decisão solicitado por Tribunal de Bruxelas, sendo partes Office Belde de l'Économie et de l'Agriculture contra SA Nicolas Corman. Em causa, *inter allia*, o tema da organização comum dos mercados. Col. 1985, p. 3039 e seg's.
Sentença de 27/09/1988, proc^{o} 51/87, sendo partes Comissão das Comunidades contra o Conselho das Comunidades Europeias. Em causa, *inter allia*, os temas das tarifas e dever de fundamentação. Col. 1988, p. 5459 e seg's.

[268]Neste sentido, Curti Gialdino, C., *op. cit.* p. 59. Este autor afirma que o princípio da proporcionalidade foi expresso no artigo 3B TUE "*...su insistenza inglese (...) come limite all'azione della Comunità...*". *Ibid.* A aplicação do princípio da proporcionalidade a todas as competências foi também lembrada pelo Conselho Europeu de Edimburgo de 11 e 12 de Dezembro de 1992, " *Conclusões da Presidência",* SN/456/92, Anexo 1 à parte A, p. 1. Boletim CE, 12/92, p. 7.

[269] Relatório da Comissão ao Conselho Europeu, *"Legislar Melhor 2000"*, COM/2000/0772 final, p. 4. A Comissão pronuncia-se no mesmo sentido em "*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu"*, SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* p. 7-8 e no seu relatório ao Conselho Europeu "*Legislar melhor 1998 - uma responsabilidade a partilhar",* p. 3 em que a Comissão afirma na que a proporcionalidade se aplica a todas as competências, "*...sem que com isso se ponha em causa a atribuição de competências...".*

[270] Conselho Europeu de Edimburgo, 11-12 de Dezembro de 1992 " *Conclusões da Presidência",* SN/456/92, Anexo 1 à parte A, p. 1.

O mesmo sentido de que a observação do princípio da subsidiariedade nas iniciativas e medidas comunitárias, isto é, a comprovação da sua necessidade é acompanhado da "*...obrigação de ser certificada a sua proporcionalidade em relação ao objectivo prosseguido."* é afirmado pela Comissão que diz que o princípio da proporcionalidade, tendo sido constituído pela subsidiariedade em critério de intensidade dos meios relativamente aos objectivos, se aplica *"...em relação a todas as acções abrangidas ou não pela competência exclusiva..."*[271], salientando que o mesmo não se aplica apenas no domínio das competências concorrentes, mas também nas exclusivas[272], afirmando ainda a Comissão já em 2001 que um corolário lógico da proporcionalidade respeita à eficácia da legislação, "*...qualquer legislação ineficaz - devido ao excesso de pormenores ou ao carácter obsoleto excessivamente rápido das suas disposições, - impõe, por definição, constrangimentos inúteis à sociedade."*[273].

Assim, quando a acção pretendida cabe à Comunidade, tem como limite a proporcionalidade[274] que deve responder à questão da intensidade e natureza da acção comunitária no sentido de que o meio a usar seja o mais adequado ao objectivo a atingir, designadamente *"...na sua fórmula de proibição de excesso..."*[275], não podendo a Comunidade usar mais que os meios estritamente

---

[271] **"*Relatório da Comissão ao Conselho Europeu sobre a adaptação da legislação em vigor ao princípio da subsidiariedade",* COM (93) 545 final. Bruxelas, 24 de Novembro de 1993, p. 1. Em "*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu"*, SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* p. 1, (anexo), a Comissão explica que sempre teve como princípio da adopção das medidas ou políticas comuns os dois critérios que estão presentes na subsidiariedade: necessidade e proporcionalidade. As políticas comuns justificam-se, acrescenta, pela necessidade da integração europeia. *Vid.* neste sentido, ainda, o anexo da mesma comunicação, p. 4 e seg's.**

[272] **Bol. CE 10/92, p. 118-128.**

[273] **Relatório da Comissão ao Conselho Europeu, *"Legislar Melhor 2000"*, COM/2000/0772 final, p. 4. Para um estudo sobre o princípio da proporcionalidade, *vid.* Barnés, J.,** "*Introducción al principio de proporcionalidad en el Derecho comparado y comunitario", Revista de Administración Pública*, **nº 135, 1994, p. 495-535.**

[274] **Afirma António Covas que se trata "*…de um princípio de boa administração, de contenção do uso dos poderes, de proporcionalidade entre objectivos e meios de acção".* (*op. cit.* p. 22).**

[275] **Quadros, F., *O princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia, op. cit.* p. 48.**

necessários e proporcionais a tais objectivos de forma a que os encargos impostos não sejam desmesurados por referência aos objectivos visados[276] com o fim de limitar o menos possível a acção interna, isto é, a soberania dos Estados, ou, como diz a Comissão a propósito da observância o princípio da proporcionalidade durante o ano de 2000, que ao cumprir o princípio da proporcionalidade se visa "**...***garantir que as normas não imponham às autoridades nacionais, regionais ou locais ou à sociedade civil, constrangimentos ilógicos, supérfluos ou excessivos em relação ao objectivo a atingir*"[277]**.**

Neste sentido pode concluir-se que a proporcionalidade tal como consta do artigo 5TCE é uma garantia de que as modalidades de intervenção não são excessivas em relação ao objectivo a realizar, devendo, como se tem vindo a referir, recorrer-se aos meios menos limitativos, tendo em conta factores como a amplitude do problema (se interessa a todos ou só a alguns Estados membros), a possibilidade de acção de outros níveis (*comunitário, nacional ou regional*), a relação custo benefício da intervenção privilegiando-se os meios suficientes[278] decorrendo, como corolário lógico, que a proporcionalidade deve ser levada ao ponto de só se usar medida legislativa se isso for absolutamente necessário e ainda assim escolhendo-se, de entre os possíveis, a norma ou acto legislativo menos vinculativo e que menor encargo acarreta para os Estados, evitando-se medidas legislativas muito detalhadas e dando-se preferência, com o objectivo de possibilitar uma descentralização da gestão da acção da Comunidade, às

[276] Sentença do TJCE de 11/7/89, proc.º 265/87 de pedido de decisão pré-judicial de Tribunal de Dusseldorf- Alemanha, H. Schräder H.S. Kraftfutter Gmbh et Co. K.G. contra H. Gronau, estando em causa, *inter allia*, o tema da organização comum dos mercados agrícolas. Col. 1989, p. 2237 e seg's. *Vid.* também Otero Parga que afirma não ter nada a objectar a *"...Esta forma de entender a subsidiariedade que resulta coherente com el principio...". (op. cit.* p. 506), e também Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 70.

[277] "*Relatório da Comissão ao Conselho Europeu...", "Legislar Melhor 2000"*, COM/2000/0772 final, cit., p. 4.

[278] Curti Gialdino, C., *op. cit.* p. 65.

directivas-quadro[279] ou "*...normas mínimas...*" que, evitando entrar em detalhes sobre a colocação em prática das acções[280], deixarão às respectivas entidades nacionais uma margem de decisão tão ampla quanto possível compatível com a realização do objectivo proposto e o respeito das exigências do Tratado, assegurando a liberdade de os Estados, sem colidirem com os objectivos do Tratado ou da medida proposta, definirem normas nacionais de execução mais rigorosas porque próximas da realidade e do cidadão.

Assim, resulta que, em respeito à regra da proporcionalidade, as instituições comunitárias ao exercerem uma competência, devem escolher, entre diversos modos de acção, aquele que garantindo a mesma eficácia, deixe a maior margem de liberdade possível aos *Estados-membros, Regiões, Comunidades Autónomas, Länder, Municípios,* Associações Empresariais e Profissionais, e outros grupos, respeitando-se sempre em todo o processo, as legislações e o funcionamento das jurisdições nacionais[281] podendo assim afirmar-se com **FERNANDEZ ESTEBAN** que *"...el princípio de proporcionalidad protege tanto a los Estados membros como a las autoridades locales, los operadores económicos o los*

---

[279]Que a Comissão promete usar com frequência, juntamente com outras medidas não legislativas, tais como acordos voluntários. Comission das Communautés Europeennes, *« MIEUX LEGIFERER- Rapport… »,* cit., CSE (95) 580, p. 2.

[280] Neste sentido o *"Relatório da Comissão..."* «*Legislar melhor 1998 - uma responsabilidade a partilhar*», cit., p. 3. Afirma a Comissão que a proporcionalidade "*...implica, essencialmente, uma apreciação estritamente objectiva dos elementos em causa.".*

[281] Mota Campos, J., *Direito Comunitário*, I vol., *op. cit.* p. 635. Prossegue o autor afirmando que "*...quando adequado, e sem prejuízo da necessidade de uma concretização eficaz, as medidas comunitárias deverão facultar aos Estados-membros vias alternativas para alcançar os objectivos nela definidos.".* Adianta ainda o autor que deverão preferir-se "*...as directivas aos regulamentos, e as directivas – quadro às medidas pormenorizadas. Sempre que adequado, deverá dar-se preferência a medidas não obrigatórias, como recomendações, e contemplar igualmente a utilização de códigos de conduta voluntários". Ibid.* p. 636. Também neste sentido se pronuncia a Comissão que em "*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu"*, SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* p. 11, (anexo), afirma que em caso de necessidade de acção vinculativa "*...o seu conteúdo não se deverá traduzir por um excesso de regulamentação.".* Em conclusão, poderá dizer-se que de entre de entre as várias intervenções abertas à Comunidade, esta só deve optar pelas intervenções impositivas quando os actos não obrigatórios não forem adequados à prossecução dos objectivos comunitários.

ciudadanos contra las cargas, decisiones, normas o acciones desproporcionadas en relación com el objectivo perseguido…"[282].

A colocação da proporcionalidade junto com o princípio da subsidiariedade leva a que a Comunidade seja obrigada a efectuar uma dupla justificação relativamente à insuficiência estadual e à sua maior capacidade face ao objectivo em causa e relativamente aos meios a empregar, legislativos ou técnicos, directiva em vez de regulamento, etc., os quais não poderão ser excessivos relativamente a esse mesmo objectivo, consagrando-se assim, uma dupla protecção para os Estados que poderão recorrer, como já o fizeram, ao Tribunal de Justiça a fim de verificar se foram o observados os princípios da proporcionalidade[283] e da subsidiariedade, fundamentação que abrange também os custos, pois a medida comunitária deve ter o custo financeiro mínimo possível, (proporcionado ao objectivo a realizar) para os Estados, entidades locais e operadores económicos., conforme reconheceu o Conselho Europeu de Birmingham de Dezembro de 1992[284].

No recurso de anulação interposto pela então República Federal da Alemanha já acima referido em que estava em causa uma directiva tomada em co-decisão pelo Conselho e do Parlamento relativa à harmonização dos sistemas de garantia de depósitos, a RFA invocou também a violação do princípio da proporcionalidade, pondo-se em causa que a escolha comunitária, embora

---

[282] *op. cit.* p. 40. A autora prossegue afirmando que essa protecção actua «*…desde el punto de vista financiero, administrativo, de mayor decisión, de grado de uniformación, o de obligatoriedad. ».* Sobre a relação entre a subsidiariedade e a proporcionalidade *vid.* p. 31-41 da mesma obra.

[283] Sentença do TJCE de 05/7/1977, proc.ºs juntos 119/76 e 120/76, de pedido de decisão pré-judicial efectuado pelo Tribunal de Hamburgo, Alemanha, em que foram partes Kurt Becher e Olmuhle Hamburg AG contra Haupzolamt Hamburg e Bremmen, estando em causa, *além de outros*, o tema da organização comum dos mercados agrícolas. Col. 1977, p. 1269 e seg's. Sentença do TJCE de 28/6/79, proc's juntos 233, 234 e 235/78, de pedido de decisão pré-judicial efectuado pelo Tribunal de Frankfurt, Alemanha, em que foram partes B. Lentes contra RFA, estando em causa, entre outros, o tema das ajudas ao sector vinícola. Col. 1979, p. 2305 e seg's.

[284] Conselho Europeu de Birmingahm, "*Conclusões da Presidência*", SN/ 343/1/92, anexo I. As conlusões da presidência deste Conselho Europeu de Birmingham estão disponíveis na Internet em http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_pt.htm, visitado em 05.12.17.

adequada a impedir distorções da concorrência, (um dos fins em vista pela directiva) não era "*...indispensável nem razoável...".*

O Advogado-Geral Léger refere nas conclusões que, mesmo considerando que era possível atingir os mesmos resultados por outros meios, desde que observadas as condições de proporcionalidade, isto é, a adequação dos meios aos fins e que se tenha recorrido à medida menos coerciva e menos onerosa, o Tribunal de Justiça não pode substituir pela sua apreciação a apreciação do legislador comunitário sobre a natureza mais ou menos adequdada das medidas por ele escolhidas, excepto se a parte recorrente provar um erro manifesto de apreciação ou um desvio de poder, ou demonstre que o legislador ultrapassou manifestamente os limites do seu poder de apreciação[285].

Na sua decisão, o Tribunal de Justiça considerou que a directiva em causa[286] não é contrária ao princípio da proporcionalidade porque não existia em alguns Estados membros "*...qualquer sistema de garantia de depósitos...*" e que qualquer outra solução "*...não permitiria atingir o objectivo que consiste em assegurar um nível mínimo harmonizado de garantia para todos os depósitos.".*

Relativamente ao princípio do primado, do mesmo decorre que, como salienta **MOTA CAMPOS,** em virtude da superioridade do direito comunitário na hierarquia das normas, "*...elas devem ser aplicadas pelo juiz nacional a despeito da existência de normas internas contrárias, qualquer que seja a natureza destas.",* sendo que pela aplicabilidadade directa ou imediatismo das normas comunitárias, se "*...assegura a estas, ipso jure, o estatuto de direito positivo na ordem interna dos países membros.",* podendo afirmar-se que o referido princípio do primado e o princípio da aplicabilidade directa constituem as duas

---

[285] TJCE, sentença cit. de 13/5/1997, proc. C-233/94, RFA contra Conselho e Parlamento Europeu, Conclusões do Advogado-Geral Léger, Col. 1997, p. I-2405 e seg's. Acrescentou o magistrado que naqueles casos em que, para adoptar uma regulamentação, o legislador comunitário é levado a apreciar os seus efeitos futuros, e quando esses efeitos não podem ser previstos com exactidão, a sua apreciação só pode ser censurada se for manifestamente errada perante os elementos de que ele dispunha no momento da adopção da regulamentação.

[286] Directiva 94/19CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30/5/1994.

vias de entrada do direito comunitário nos Estados membros, garantindo "*...pelo seu jogo combinado, a unidade e a uniformidade da aplicação das disposições do direito comunitário...*"[287].

Assim, observando aquele princípio do primado, a aplicação do princípio da subsidiariedade deve respeitar o adquirido comunitário*, "...non incidendo, ad esempio, sul primato del diritto comunitario...*"[288] devendo, em casos de conflito

---

[287] **Mota Campos, J., *A Ordem Constitucional Portuguesa e o Direito Comunitário, op. cit.* p. 140. Acerca do princípio do primado do direito comunitário, *vid.* a mesma obra, p. 215 e seg's, em que o autor salienta a importância daquele princípio afirmando que "*...ou o direito comunitário era aceite como hierarquicamente superior ao direito interno, ou estaria condenado a não sobreviver...*", considerando ser da natureza deste direito a sua característica de direito comum dos Estados membros, não só porque a sua origem é comum a todos os membros, mas especialmente porque é vital para a sua existência que produza um efeito idêntico em todos os Estados membros. *Ibid.* p. 218. O autor, salientando que os Tratados constitutivos não explicitaram o princípio do primado, salienta e historia o contributo decisivo do Tribunal de Justiça para a sua elaboração e imposição aos Estados membros, salientando a sentença Costa/Enel (sentença de 15/7/1964, pº 6/64, col. 1964, p. 1141), que constrói uma teoria geral das relações entre o direito comunitário e o direito nacional e a justificação da sua superioridade. O autor chama a atenção para outras sentenças importantes na construção do princípio do primado, como a sentença Wal Wilhelm (de 13/2/1969, pº 14/68, col. 1969, p. 1), a sentença Simmenthal (de 9/3/1978, processo nº 106/77, col. 1978, p. 629) segundo o qual a aplicabilidade directa do direito comunitário, encarada na perspectiva de da sua incompatibilidade com uma lei nacional posterior, deve permitir à ordem normativa comunitária, "*...manifestar a plenitude dos seus efeitos, de um modo uniforme, em todos os Estados membros, desde a sua entrada em vigor e durante todo o período da sua vigência.*", impedindo a "*...válida produção de efeitos de novos actos legislativos nacionais, na medida em que estes sejam incompatíveis com as normas de direito comunitário*". *Ibid.* pp. 221 e seg's. Na página 232 o autor analisa o primado do direito comunitário sobre as próprias normas constitucionais internas. Por seu lado Carlos Botelho Moniz afirma que se firmou "*...a autonomia e a primazia do direito comunitário em relação ao direito dos Estados membros, e que vê no primado da norma comum sobre a norma estadual uma exigência existencial do direito comunitário.*". ("*A Constituição da República Portuguesa e a Participação de Portugal na União Europeia*", em *Juris et de Jure*, ***Nos 20 anos da Faculdade de Direito da UCP*** – Porto, 1998, p. 1227).**

[288] **Curti Gialdino, C., *op. cit.* p. 67. Acerca do primado do direito comunitário, alguma doutrina chama a atenção de que enquanto a Europa for uma união de Estados soberanos e não uma federação, a validade do direito comunitário nos países europeus fundamentar-se-à, em última análise, na constituição de cada um deles. E esta verificação não supõe uma reacção anticomunitária, mas sim uma exigência inelutável: a de que não pode avançar-se mais na construção europeia sem cumprir as regras do Estado de Direito, conforme defende e salienta Manuel Aragón, "***La Constitución Española y el Tratado de Union Europea. La reforma de la Constitución***", em *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 42, Septiembre-Deciembre de 1994, p. 25. *Vid.* também Jorge Miranda, *Manual…*, Tomo III, 1995, *op. cit.* p. 206. A ideia também parece ser defendida por Gomes Canotilho, J. J., e Vital Moreira quando referem que o direito supranacional "*...não pode prevalecer sobre a Constituição, antes tem de ceder perante ela (...) admitir que o direito «supranacional» podesse contrariar a própria Constituição seria o mesmo que admitir a derrogação do princípio da soberania nacional no que ele tem de mais indisponível, ou seja, a autonomia constitucional...*". Prosseguem os autores afirmando que**

de competências, antes de se abordar a questão do respeito pelo primado do direito comunitário, ser considerada a questão da subsidiariedade que, em relação à questão do primado, constituirá questão prévia[289].

O reforço da coesão económica e social, consagrado no princípio da coesão constante da alínea k) do artigo 3º do TUE, constitui um princípio fundamental que, como expressão do princípio da solidariedade, deve presidir à acção da Comunidade, devendo a aplicação do princípio da subsidiariedade ser orientada para fortalecer esse princípio que inspira a construção europeia e que é fundamental para o seu sucesso[290].

Ao ser reforçada, através da consagração expressa da subsidiariedade, a preferência pela actuação dos Estados membros, estes deverão observar o princípio da lealdade comunitária, o qual estabelece no artigo 10 TCE que *"Os Estados membros abster-se-ão de tomar quaisquer medidas susceptíveis de pôr em perigo a realização dos objectivos do presente Tratado."*[291].

Do referido princípio decorre a obrigação de os Estados, mesmo em casos em que se afaste a intervenção comunitária pela aplicação da regra da

---

***"Em nenhum lugar a CRP faz qualquer distinção entre áreas ou categorias normativas para isentar alguma da obrigação de conformidade constitucional.". (Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada*, 1993, p. 90/91.**

[289] A expressão é afastada pela Comissão quando se refere ao contexto geral da análise da regulamentação e da acção comunitária sob o ponto de vista do respeito pela subsidiariedade, ao afirmar que "*...a subsidiariedade constitui um elemento da decisão e não uma condição prévia.*". Parece-nos que a expressão é usada em sentido diferente que não afasta o que se afirmou relativamente ao primado. "*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu*", SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* p. 17, (anexo). O princípio do primado constava do artigo I-6º do Tratado Constitucional.

[290] A ligação entre os dois princípios é sustentada, conforme refere J. L. Clergerie, nas origens cristãs da subsidiariedade, afirmando-se que um e outro estão ao serviço do bem comum e do homem em si mesmo. *(op. cit.* p. 107). Veja-se, a propósito, a forma como a Constituição da República Portuguesa relaciona no nº 6 do seu artigo 7º o princípio da subsidiariedade com a coesão económica e social, tema a que voltaremos mais tarde. A coesão económica, social e territorial e a solidariedade constam do artigo I-3º/3 do Tratado Constitucional e do artigo 3 do Tratado de Lisboa de 13/12/2007 (TUE).

[291] A lealdade comunitária encontra-se inscrita prevista no artigo I-5º/2 do Tratado Constitucional e bem assim no artigo 4 do Tratado de Lisboa de 13/12/2007 (TUE).

subsidiariedade, continuarem a tomar todas as medidas necessárias e adequadas para assegurar o cumprimento atempado das suas obrigações decorrentes do Tratado, designadamente, adoptando a maior diligência possível na prossecução dos objectivos e no cumprimento das obrigações contratadas, criando condições de capacidade e suficiência e também, como adverte o Conselho Europeu de Edimburgo, "*...abstendo-se de tomar quaisquer medidas susceptíveis de pôr em perigo os objectivos...*"[292] do Tratado, sendo obrigados, quando for caso disso e de acordo com o princípio da lealdade comunitária, a aceitar a decisão de exclusão da intervenção comunitária quando essa exclusão decorrer da aplicação do princípio da subsidiariedade, sem prejuízo do direito de recurso a que haja lugar.

Por seu turno, relativamente ao princípio do adquirido comunitário[293] coloca-se a questão da aplicabilidade, ou não, da subsidiariedade aos actos legislativos comunitários anteriores à consagração deste princípio[294].

Os actos jurídicos comunitários emitidos antes do TUE não tinham ainda em conta o princípio da subsidiariedade, tendo a Grã-Bretanha e alguma doutrina defendido que a subsidiariedade impunha o reexame de cerca de trinta diplomas

---

[292] Conselho Europeu de Edimburgo, 11-12 de Dezembro de 1992 " ***Conclusões da Presidência",*** **SN/456/92, anexo 1 parte A, p. 4.** ***Vid.*****, no mesmo sentido, Mota Campos, J.,** ***Direito Comunitário*****, I vol.,** ***op. cit.*** **p. 633, e também Curti Gialdino, C,** ***op. cit.*** **p. 67. Sobre o assunto, o CR refere que, em contrapartida de uma maior liberdade de acção, "*** ***...espera-se dos Estados-membros uma atitude de lealdade para com a Comunidade...*** **" Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*** ***Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*** **" Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73.**

[293] A Comissão das Comunidades indicou no seu Parecer de 19/01/1972, JO L 73 de 27/3/1972, relativo à adesão de novos membros qual era o conteúdo especificamente jurídico do «* ***acquis communautaire*** **»: - "*** ***...a ordem jurídica estabelecida pelos Tratados caracteriza-se essencialmente pela aplicabilidade directa de algumas das suas disposições e de certos actos das instituições comunitárias, pelo primado do direito comunitário sobre as disposições nacionais que lhe sejam contrárias e pela existência de procedimentos que permitan assegurar a uniformidade da interpretação do direito comunitário (...) A adesão às Comunidades implica o reconhecimento da natureza coerciva destas regras cujo respeito é indispensável para garantir a eficácia e a unidade do direito comunitário.".*** **Sobre o tema** ***vid.*** **Mota Campos, J.,** ***A Ordem Constitucional Portuguesa e o Direito Comunitário, op. cit.*** **p. 142.**

[294] Acerca do âmbito da aplicação do princípio da subsidiariedade a propostas pendentes e legislação anterior, ***vid.*** **Fernández Esteban, M. L.,** ***op. cit.*** **p. 98-109.**

comunitários em execução à data de entrada em vigor do princípio da subsidiariedade, regressando aos Estados as matérias acerca das quais se concluísse, após o exame de subsidiariedade que, dessa forma, poderiam ser reguladas de modo suficiente pelos Estados com vista a permitir a satisfação dos objectivos do Tratado[295].

O Conselho Europeu de Edimburgo de Dezembro de 1992, bem como a Conferência inter-instituições de 1993, vieram a considerar que os procedimentos relativos ao princípio da subsidiariedade não colocam em causa *"...as competências atribuídas à Comunidade Europeia pelo Tratado de acordo com a interpretação do Tribunal de Justiça...",* isto é, o adquirido comunitário, nem as disposições dos Tratados relativas aos poderes das instituições, nem o equilíbrio institucional[296].

Por seu lado, o Conselho "*Assuntos Gerais"* de 20 de Julho de 1992 "*...ha preso atto dell'impegno del presidente Delors...*"[297] de proceder a uma verificação da compatibilidade das propostas da Comissão com o princípio da subsidiariedade mesmo antes da entrada em vigor do TUE, admitindo o reexame de algumas normas vigentes, ideia que chegou a ser acolhida pela Comissão que propunha a revisão das normas em vigor segundo três categorias[298], modificação, simplificação e abrogação, tendo proposto esse reexame ao Conselho Europeu de

---

[295] Quadros, F., *O princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia, op. cit.* p. 53/54. *Vid.* também Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 91.

[296] Conselho Europeu de Edimburgo, 11-12 de Dezembro de 1992 " *Conclusões da Presidência",* SN/456/92, Anexo 1 à parte A, p. 3 e 4 em que se refere a "*...manutenção da integridade do acervo comunitário..*" . Neste sentido veja-se também, "*inter allia",* Mota Campos que afirma, relativamente à relação entre subsidiariedade e o adquirido comunitário que "*A aplicação do princípio da subsidiariedade deverá respeitar as disposições gerais contidas no Tratado de Maastricht, incluindo a «manutenção da integralidade do acervo comuntário»".* Em relação ao equilíbrio institucional, defende que a concretização efectiva do princípio da subsidiariedade "*...é uma obrigação para todas as instituições comunitárias, sem afectar o equilíbrio entre elas."* Para tal, o autor propõe que se promova um acordo a este propósito entre todas as Instituições, no âmbito do diálogo interinstitucional. *(Direito Comunitário*, I vol. *op. cit.* p. 632/633).

[297] Curti Gialdino, C, *op. cit.* p. 66.

[298] Bol. CE 11/93, p. 107. Ao tema refere-se Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 95.

Edimburgo, ideia que já fora anteriormente objecto de discussão nos Conselhos Europeus de Lisboa e Birmingham[299].

Como teremos oportunidade de referir mais detalhadamente, estes três processos de revisão e simplificação da legislação comunitária visam contribuir para uma maior transparência, contribuindo para compatibilizar a legislação existente com o princípio da subsidiariedade, mas não se pode, através de tais processos, proceder ao regresso aos Estados de algumas competências já comunitarizadas pois isso violaria o princípio do adquirido comunitário já referido[300].

No que respeita às propostas pendentes foi examinado um conjunto de factores tais como a necessidade da intervenção, a intensidade da medida e a observação da proporcionalidade dos meios face aos objectivos perseguidos, tendo sido retiradas algumas propostas e revistas, por forma a promover normas de carácter genérico evitando regulamentação minuciosa, as que estavam elaboradas de forma muito detalhada[301].

Este tipo de regulamentação muito detalhada, não conforme ao princípio da subsidiariedade e que deixava pouca margem de manobra aos Estados, foi objecto de censura no Conselho Europeu de Edimburgo de Dezembro de 1992 no qual se propôs uma forma de regulamentação mínima com ampla margem de

---

[299] Mais à frente será feita uma abordagem mais exaustiva destes Conselhos Europeus, dada a sua enorme importância para a prática da subsidiariedade.

[300] «*L'important est de trouver un point d'équilibre entre la tentation de communautariser les politiques nationales et celle, à l'opposé, de nationaliser « l'acquis communautaire» et le futur de la Communauté.* » CIDES *asbl* (…), "*La subsidiarité*", *op. cit.* p. 2. Na opinião do Comité das Regiões, a renacionalização das políticas já comunitarizadas "*...seria sinónimo de renúncia à ideia europeia...*". Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*" Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73. No seu "*Parecer sobre o Relatório da Comissão ao Conselho Europeu Legislar melhor 1998. Uma responsabilidade a partilhar.*", CDR/50/99 FIN, de 15/9/1999, JO C 374 de 23/12/1999 p. 11-15, o Comité das Regiões afirma que a existência de um sistema de garantias sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade que incluísse também as autarquias, evitaria "*...o risco de os Estados membros se sentirem tentados a utilizar a subsidiariedade como alibi para a renacionalização das políticas comunitárias.*".**

[301] Neste sentido, Curti Gialdino, C, *op. cit.* p. 66.

discricionariedade deixada aos Estados através da emissão de diplomas quadros não exaustivamente detalhados[302], utilizando-se a harmonização da legislação ou das normas nacionais apenas quando tal for necessário para atingir os objectivos do Tratado[303].

Particularmente elucidativo sobre o procedimento da Comissão relativamente à observação do princípio da subsidiariedade após o TUE, é o relatório desta instituição relativo ao ano de 1994 no qual afirma que instituiu logo em 1992, sem aguardar pela entrada em vigor do Tratado de Maastricht, um sistema de exame obrigatório dos projectos de propostas na perspectiva da subsidiariedade[304].

---

[302] A própria Comissão reconhece no relatório apresentado em 1994 ao Conselho Europeu sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade, existirem ainda textos excessivamente detalhados, com motivações várias, tais como a preservação de interesses particulares, voltando a chamar a atenção para o problema no seu relatório denominado « *Conférence Intergouvernementale 1996. Rapport de la Comission pour le groupe de réflexion »,* Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1995, p. 37, ao afirmar que *«…la préservation d'intérêts particuliers continue-t-elle de conduire à l'adoption de textes encore excessivement détaillés, à l'encontre des préoccupations de clarté et de simplicité inhérentes au principe de subsidiarité. Le fait que les États membres n'aient pas la même conception de ce qui et est subsidiaire ne doit pas cependant constituer un obstacle à la poursuite des efforts communs…".* De igual forma, o mesmo defeito é reconhecido pelas próprias palavras do seu Presidente Jacques Delors, em *"Le principe de subsidiarité – Contribution au debat", op. cit.* p. 170-171. O excesso de detalhes é também salientado por Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 98. Por seu lado, Gomes Canotilho e Vital Moreira salientam que *"O princípio da subsidiariedade tem também relevância no âmbito da desregulamentação comnitária (...) reservando-se a regulamentação concretizadora às instâncias decisórias dos Estados membros ou a outras entidades decisórias mais próximas dos cidadãos. (regiões, comunidades, autarquias locais). (Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada,* 1993, *op. cit.* p. 80). Por sua vez, Pascal Fontaine define a subsidiariedade no TUE como "*...um método de regulação dos poderes, destinado a pôr fim à tentativa de excessiva regulamentação por parte das instituições.". (op. cit.* p. 40).

[303] Mota Campos, J., *Direito Comunitário*, I vol. *op. cit.* p. 635. Considera ainda o autor que "*…o objectivo de apresentar uma posição única dos Estados-membros perante países terceiros não justifica por si só uma acção comunitária interna na área em causa.". Ibid.* Por seu lado, o Comité das Regiões manifesta a opinião de que se impõe a "*...harmonização razoável das diversas políticas sectoriais no respeito da coesão económica e social do espaço europeu."* Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões."* Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73.

[304] Comissão das Comunidades Europeias, "*Relatório ao Conselho Europeu sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade, 1994",* COM (94) 533 final, de 25.11.1994, p. 4.

As própria Instituições comunitárias se manifestaram também sobre a problemática resultante da aplicação do princípio da subsidiariedade, podendo observar-se que na primeira Comunicação da Comissão após a consagração formal da subsidiariedade pelo Tratado de União Europeia, esta instituição salienta[305] que este princípio deve operar sem alterar o equilíbrio institucional[306], tendo o Parlamento Europeu na resolução de 20 de Abril de 1994 e também na sua Resolução sobre o relatório da Comissão ao Conselho Europeu "*Legislar melhor 1997"*[307] tomado posição pela não aplicação do princípio da subsidiariedade à legislação em vigor, fundamentando tal posição no respeito aos princípios do adquirido comunitário, da segurança e confiança legítima, como defende, aliás, **MOTA CAMPOS** ao afirmar que o princípio da subsidiariedade não poderá pôr em causa as competências atribuídas à Comunidade Europeia pelo Tratado[308] verificando-se, em sentido oposto, no entanto, que o Comité das Regiões defende, aquando da preparação da CIG de 1996, que *"...A aplicação do princípio da subsidiariedade não deve continuar a limitar-se à futura actividade dos órgãos comunitários, antes deve também abranger a legislação já em vigor"*[309].

Estamos em crer que a posição mais coerente com o espírito da consolidação e integração será a não aplicação `legislação vigente pois, caso contrário, corria-se o risco de ser colocada em causa toda a legislação em vigor[310], o que,

---

[305] Em defesa, talvez, da manutenção do seu direito de iniciativa.

[306]Como é salientado em "*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu"*, SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.*

[307] JO C 098 de 07/09/1999, p. 0500. O Parlamento Europeu manifesta o entendimento que o desrespeito do acervo comunitário teria como efeito uma reversão da integração comunitária que é contrária ao Tratado. Parlamento Europeu, resolução de 20 de Abril de 1994.

[308] Mota Campos, J., *Direito Comunitário*, I vol., *op. cit.* p. 633). O autor afirma que este é o sentido da interpretação do Tribunal de Justiça.

[309] Comité das Regiões, "*Parecer sobre a revisão do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia"*, JO C 100 de 02/04/1996, p. 01 e seg,s, anexo.

[310] Boixareu Carrera considera que a subsidiariedade não pode desmantelar o acervo comunitário. ("*El principio de subsidiariedad*", *op. cit.* p. 801).

manifestamente, não poderá ser a posição nem a vontade das instituições e dos restantes actores da integração europeia [311].

4-CONTROLO JURISDICIONAL DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. A IMPORTÂNCIA DA FUNDAMENTAÇÃO.

Será abordada neste capítulo a questão de saber da apreciação jurisdicional pelo Tribunal de Justiça sobre a aplicação ou omissão do princípio da subsidiariedade e as formas como tal pode suceder.

Refira-se, desde início que, tal como a existência, consagração e formulação do próprio princípio, a sua apreciação jurisidicional também provocou controvérsia institucional e junto dos Estados membros, chegando a ser defendido que essa apreciação provocaria uma subversão de funções pela invasão jurisdicional na área executiva comunitária[312].

De igual modo, a colocação do princípio da subsidiariedade na própria sistematização do Tratado CE pelo Tratado de União não foi pacífica e provocou acesa discussão e negociação entre os Estados, equacionando-se ainda hoje se o caracter político do princípio da subsidiariedade não deveria impedir o seu controle jurisdicional[313] alegando os defensores desta posição, em defesa do carácter mais político que jurídico do princípio da subsidiariedade, que a leveza

---

[311] A própria Comissão, no seu relatório de 10 de Maio de 1995, ao manifestar o desejo de acolher as novas democracias do leste Europeu, declara a necessidade de que isso aconteça preservando o adquirido de quarenta anos de construção europeia. *Vid.* também Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 96.

[312] Refere Jacinto Nunes que *"O problema mais relevante consiste em saber quem julga se uma política é mais eficaz levada a cabo pela Comunidade ou pelos Estados."* (*op. cit.* p. 127).

[313] Hervé Bribosia considera que "*De lege ferenda, la question de la 'justiciabilité'de la subsidiarité a déclanché de vives controverses, compte tenu de la connotation essentielemment politique du principe de subsidiarité (...) De lege data, il n'y a guère de doute que le principe de subsidiarité – situé dans la partie opérationnelle du TCE – puisse être invoquê devant la Cour de justice.".* (*op. cit.* p. 45). Por seu lado J. L. Clergerie afirma que um juiz do Tribunal de justiça, Lord Mackenzie Stuart, colocou bastantes reservas relativamente a esse controlo pois poderia ser fonte de confusão e poderia terminar num *"governo de juizes"* graças à sua ambiguidade. *(op. cit.* p. 116).

da redacção, *"...soft formula..."*[314] do artigo 3B TCE deixa a aplicação do princípio da subsidiariedade muito dependente de conceitos vagos e indeterminados como os contidos em expressões como '*suficiente*' ou '*melhor*'[315].

Pela nossa parte cremos que as objecções colocadas não justificam que se aceite que o princípio deixe de poder ser invocado perante o Tribunal de Justiça pois, conforme defende **FAUSTO DE QUADROS**, sem prejuízo de *"...se reconhecer que a política não pode estar completamente ausente na definição, em cada caso, dos requisitos dos quais aquele conceito faz depender a concretização daquele princípio, não se pode consentir em que ele deixe de ser visto como uma regra de Direito"*[316].

Dividiram-se os Estados membros sobre a colocação do princípio da subsidiariedade, tendo a Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Itália, Irlanda, Holanda e Espanha [317] manifestado vontade de colocar a subsidiariedade apenas no preâmbulo ou na introdução do Tratado, pretendendo com isso dar ao princípio uma matriz política que o tornasse insusceptível de apreciação

---

[314] Zieganbalg, F., *op. cit.* p. 13. O autor afirma que, por esse motivo, o Tribunal de Justiça "*...had restrict himself on controlling the legal procedure...*", realçando ainda que tal leveza surge reforçada pela falta de critérios claros de interpretação do princípio. "*...the soft formula laks clear criteria to interpret.*". *Ibid.*

[315] O Comité das Regiões defende, a propósito, ao abordar os reflexos de tais expressões na repartição de competências, que os "*...artigos de matéria jurídica do Tratado deveriam conter critérios que completassem os conceitos não jurídicos como "melhor" e "não suficiente" do princípio geral da subsidiariedade do artigo 5.º do Tratado CE*". Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*", JO C 198, de 14/7/1999, p. 73. O mesmo CR, no seu *Parecer sobre a revisão do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia*", JO C 100 de 02/04/1996, p. 01 e seg,s, anexo, salienta a dificuldade de "*...sujeitar à apreciação jurisdicional a decisão de aplicação do princípio da subsidiariedade, no sentido de determinar se são as Instituições comunitárias, os Estados ou as pessoas colectivas territoriais locais ou regionais que estão em melhores condições para tratar de um dado problema.*" No entanto, o CR acaba por recordar que "*...ficou reconhecida no âmbito do Tratado CE a natureza plenamente jurídica do princípio da subsidiariedade, e, por consequência, em conformidade com o artigo L do Tratado de União Europeia, a sua sujeição à apreciação do Tribunal de Justiça.*".

[316] Quadros, F., "*O Princípio da Subsidiariedade (...) Contributos para a revisão do Tratado*", ***op. cit.* p. 239.**

[317] Curti Gialdino, C., *op. cit.* p. 68.

jurisdicional pelo Tribunal de Justiça, enquanto que outros pretendendiam a sua colocação no próprio articulado do Tratado que lhe conferisse natureza de verdadeira norma jurídica, tornando-o, assim, susceptível de apreciação jurisdicional pelo Tribunal de Justiça, verificando-se que, afinal, o legislador comunitário tratou de satisfazer ambas as pretensões[318] pois ao colocar a subsidiariedade nas disposições comuns (artigos A e 8) conferiu-lhe um carácter político, enquanto que a colocação no artigo 3B torna-o susceptível de apreciação jurídica perante o Tribunal de Justiça, dando sequência à posição defendida pela Alemanha, Reino Unido, Portugal e Comissão[319]. tornando-se o princípio da subsidiariedade, consequentemente, em princípio geral da União Europeia com valor de verdadeira regra jurídica[320] conforme reconhece o Conselho Europeu de

---

[318] **No mesmo sentido Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 68-71, e Castro Ruano, J. L., "***El principio de subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea: una lectura em clave regional"*, ***op. cit.* p. 345.**

[319] **Curti Gialdino, C., *op. cit.* p. 67. A experiência alemã, apesar de ter contribuído para a apreciação jurisdicional do princípio da subsidiariedade a nível comunitário, é classificada a nível interno como negativa pois, apesar de a articulação de competências entre o *"Bund"* e os *"Länder"* estar consagrada na Constituição de acordo com as ideias fundamentais da subsidiariedade, artigos 30 e 72, certo é que o texto constitucional germânico não contempla a palavra subsidiariedade o que tem levado a que o Supremo Tribunal Administrativo Federal se recuse a reconhecer a subsidiariedade como princípio geral de direito constitucional *"...à cause de son caractere philosophique et réligieux..."*, conforme afirma J. L. Clergerie, daí resultando que a maior parte das sentenças sobre conflitos de competências sejam favoráveis ao governo federal. *(op. cit.* p. 38). Não pode, no entanto, deixar de se salientar uma vez mais a enorme importância que o exemplo alemão deu para a consagração da subsidiariedade a nível comunitário, cabendo aqui efectuar uma chamada de atenção para um documento sobre a prática do princípio da subsidiariedade entregue em 1992 pela Alemanha ao Conselho, logo após a consagração do princípio da subsidiariedade, reflectindo a experiência interna baseada no facto de aquele Estado já praticar no seu ordenamento o princípio da subsidiariedade no relacionamento entre o Estado "*Bund*" e os «*Länder*» com base em objectivos como a proximidade da decisão em relação ao cidadão e a conservação da identidade nacional. Nesse documento, "*Memorando alemão*", afirma-se ainda que o princípio favorecerá a rentabilidade e a eficácia, devendo dar-se prioridade aos níveis regional e local, defendendo-se que apenas quando a acção ao nível estadual não for suficiente para atingir os objectivos da Comunidade se deve partir para a acção comunitária, opinando ainda o governo alemão que as instâncias comunitárias devem justificar a sua acção demonstrando a insuficiência da acção ao nível nacional e que a acção comunitária pode atingir melhor os objectivos comunitários. Relativamente à intensidade da acção, deve preferir-se, na opinião alemã, a intervenção menos gravosa, designadamente as regulamentações quadro e os mecanismos de coordenação com vista ao reconhecimento mútuo, ouvindo sempre a opinião dos parceiros sociais.**

[320] **Neste sentido Margarida Salema** *«O Princípio da Subsidiariedade na Constituição de 1976: os trabalhos preparatórios da terceira revisão constitucional"*, ***op. cit.* p. 873. A autora considera, em consequência, que se trata de "*…*um princípio jurídico, controlável jurisdicionalmente…".**

Lisboa que se refere ao princípio da subsidiariedade como "*...nova regra fundamental juridicamente vinculativa...*"[321] cuja violação será impugnável perante o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias conforme, pouco tempo depois da consagração do princípio da subsidiariedade por Maastricht, foi reconhecido pelas próprias instituições comunitárias e pelos Estados membros, no Conselho Europeu de Dezembro de 1992, em Edimburgo, no qual se afirmou que, embora o princípio da subsidiariedade não produza efeitos directos, "*...a sua interpretação e a apreciação do seu cumprimento pelas instituições comunitárias ficarão sujeitas ao controlo do Tribunal de Justiça, para as questões abrangidas pelo Tratado que institui a Comunidade Europeia.*"[322].

Abundantes posições doutrinais e institucionais foram consolidando esta posição[323] de forma a que parece já não restarem grandes dúvidas da

---

[321] **Conselho Europeu de Lisboa de Junho de 1992. Conclusões da Presidência, SN/3321/1/92.**
Por sua vez Castro Ruano concilia a favor da impugnação judicial a colocação do princípio da subsidiariedade no preâmbulo e na parte dispositiva do Tratado, afirmando que a colocação na parte dispositiva *"...denota voluntad precisa de materialización efectiva, realzándolo respecto a otros principias meramente declarativos o de intenciones que también suelen incluirse em los preámbulos de los tratados...",* considerando que a colocação no preâmbulo *"...va a posibilitar que el Tribunal, apesar de tratarse de una principio de naturaleza más política que jurídica, lo utilice em tanto que principio de interpretación para fallar em los litigios em el marco de los cuales la incompetencia de la Comunidad Europea fuese invocado...". (La Emergente Participación Política..., op. cit.* p. 345).

[322] **Conselho Europeu de Edimburgo, 11-12 de Dezembro de 1992 " Conclusões da Presidência", SN/456/92, anexo 1 parte A, p. 4. *Vid.* também neste sentido, Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 96 e Curti Gialdino que afirma que *"...la sussidiarietà si presta ad essere oggetto di un controllo a posteriori da parte della Corte di Giustizia..". (op. cit.* p. 68).**
***Vid.* também a sentença do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 21/2/1995, proc^{o} T-29/92, Verenig van Samenwerkende e outros contra Comissão. Col. 1995, p. II, 289. Sobre o tema *vid.*, *inter allia*, Otero Parga que refere que a prática será jurisprudencial, dizendo o TJCE, em cada caso, se deve aplicar-se ou não. (*op. cit.* p. 505). Em nossa opinião, não restam já dúvidas do valor jurídico da subsidiariedade, como refere a Comissão no seu relatório de 10 de Maio de 1995, conferindo ao princípio um caracter obrigatório, *"...autant qu'un principe juridique, une obligation de comportement…".* Durante a CIG/92 as Regiões também se pronunciaram sobre a colocação do princípio da subsidiariedade. Assim, na IV Conferência *«A Europa das Regiões»* os representantes políticos regionais congratularam-se com a inclusão do Princípio da Subsidiariedade também no articulado e não só no preâmbulo. Resolução dos participantes na IV Conferência *"La Europa de las Regiones",* 7/8 de Maio de 1991, Linz (Austria). Parlamento Europeu. 152.233/Anexo.**

[323] **Boixareu Carrera considera-o *"...en definitiva, justificable ante el TJCE.". (*"*El principio de subsidiariedad*", *op. cit.* p. 777). Por seu lado Arias Martinez afirma que *"El artículo 3B forma parte del TCE y, por lo tanto, la interpretación y aplicación del principio están sujetas a la jurisdicción del Tribunal, de la misma forma que cualquier otra norma del Tratado, de***

susceptibilidade da impugnação jurisdicional do princípio da subsidiariedade, do que são exemplos entre outros, **V. CONSTANTINESCO** ao afirmar que "*...il est évidemment susceptible d'être interprété et appliqué par la Cour de Justice…* "[324] ou **CLERGERIE** que, além de defender a impugnação no caso concreto através do recurso pré-judicial, conforme o artigo 177 do Tratado CEE, faz um paralelo com a Alemanha onde o Tribunal Federal também efectua idêntico controle[325] afirmando que a existência desse controlo por uma autoridade judiciária independente é indispensável dado o caracter de aproximação de um sistema do tipo federal que se pretende para a União Europeia, sendo que a própria Comissão, pela voz de **DELORS** também se pronuncia claramente a favor de um controle jurisdicional limitado do princípio da subsidiariedade assim como já vinha sendo feito a propósito do princípio da proporcionalidade[326].

Em posição contrária, **MOTA CAMPOS**, ao abordar o âmbito concreto de aplicação do princípio da subsidiariedade em determinados sectores das competências concorrentes, levanta dúvidas quanto à sua apreciação jurisdicional, afirmando que, *"...mesmo nesse domínio, saber se a Comunidade pode ou não intervir é uma questão normalmente insusceptível de controlo jurisdicional..."*[327].

***acuerdo con el artículo 164 (tras TA art. 220) (…) El control del Tribunal deberá ejercerse fundamentalmente sobre la motivación de las decisiones que deben precisar los hechos y las consideraciones sobre las que se basan.". (op. cit.* p. 70). Por seu lado, o Comissário Europeu Schmidhuber refere em 1992, perante o Parlamento Europeu que "*...il sera aussi nécessaire (...) d'établir un contrôle juridique pour l'application du principe de subsidiarité. »* CIDES *asbl* (…), "*La subsidiarité"*, *op. cit.* p. 5. Por sua vez, o Comité das Regiões afirma que *"...para o seu controlo a posteriori, a subsidiariedade deve ser sujeita à apreciação jurisdicional...".* Comité das Regiões, "*Parecer sobre a revisão do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia",* JO C 100 de 02/04/1996, p. 01 e seg,s, anexo.

[324] Constantinesco, V., *Traité de l'Union Européene, Commentaire article par article..., op. cit.* p. 113.

[325] *op. cit.* p. 69 e 118. Afirma o autor que "*...son interprétation dépendra, le cas échéant de la Cour de Justice, qui pourra être saisie d'une question préjudicielle, conformément à l'article 177 du Traité CEE.".*

[326] Discurso de Jacques Delors na abertura do 40º ano académico do Colégio de Bruges, Bol. CE 10/89, *op. cit.* p. 112-120. Ao tema refere-se também Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 117.

[327] Mota Campos, J., *Direito Comunitário*, I vol., *op. cit.* p. 630. O autor justifica essa insusceptibilidade por considerar que os tribunais comunitários "*...não estão*

Não podemos, no entanto, deixar de aceitar que, na maioria dos casos, haverá, por parte do TJCE alguma dificuldade em efectuar esse julgamento, o que ficará a dever-se às características, em especial políticas, atrás apontadas do princípio da subsidiariedade que limitam o Tribunal de Justiça na medida em que os Estados-Membros tenham sido efectivamente envolvidos na decisão quanto ao conteúdo e dimensão da medida considerada, como refere faz, aliás, **JACINTO NUNES** que, ao falar na dificuldade de codificação deste princípio, afirma pressentir que "*...os factores políticos dificilmente deixarão de estar presentes na deliberação...*"[328], factores políticos que levaram **DELORS** a pronunciar-se num duplo sentido relativamente à apreciação jurisdicional, afastando a apreciação jurisdicional quanto à atribuição de competências, "*...en tant que principe d'atribution de compétences, est une décision politique dont l'opportunité n'a pas à être appreciée parle juge...",* mas por outro lado afirma, aceitando o controlo jurisdicional da prática do princípio do subsidiariedade, que "*...le controle du juge se justifie, pour vérifier que les modalités concrètes de l'action commune ne violent pas la subsidiarieté...* "[329].

O próprio tribunal de 1ª instância das Comunidades europeias afirma, em sentença de 21/2/1995, que antes da entrada em vigor do TUE, o princípio da subsidiariedade não constituia um princípio geral de direito, não podendo com base nele ser apreciada a legitimidade dos actos comunitários nem podendo também ser concedida eficácia retroactiva ao artigo 3B TUE[330] donde se

---

vocacionados para julgar se num dado domínio os objectivos da acção encarada poderão ou não ser realizados a nível comunitário melhor que pelos Estados-membros.".

[328] ***op. cit.*** **p. 128. Prossegue o autor, afirmando que "*O Tribunal julga os conflitos, mas a gestão da atribuição de competências cabe ao Conselho de Ministros, onde os Estados podem assegurar uma repartição equilibrada de competências.".***

[329]**Delors, J.,** "*Le principe de subsidiarité – Contribution au debat*"**, *op. cit.* p. 166.**

[330] **Sentença do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 21/2/1995, proc^{o} T-29/92, Verenig van Samenwerkende e outros contra Comissão das CE's, em recurso de anulação, estando em causa, *inter allia*, o tema da concorrência e associação de empresas. Col. 1995, p. II 289 e seg's.**

Entretanto, foi-se desenvolvendo a apreciação jurisdicional do princípio da subsidiariedade, sendo exemplo disso, para além de outras citadas ao longo do trabalho, as seguintes sentenças do TJCE:

Proc. C-192/94, de 30/06/1994, decisão pré-judicial pedida por Tribunal de Espanha (Sevilha), sendo partes El Carte Inglês S. A., contra Cristina Blasquéz Rivero, estando em

depreende, "*a contrario"*, que já nesta altura não restavam dúvidas ao Tribunal acerca da apreciação jurisdicional do respeito pela subsidiariedade nos actos comunitários depois do Tratado de União Europeia.

Questão importante colocada desde início é a de saber até que ponto, e sob que critérios de eficácia relativa dos órgãos nacionais e da União, estará o Tribunal de Justiça habilitado a pronunciar-se sobre o princípio da

---

causa, entre outros, o efeito directo e protecção dos consumidores, Col. 1996, p. I 1281 e seg's;

Proc.s juntos C-430/93 e 431/93, de 14/12/1995, decisão pré-judicial pedida por Tribunal de Holanda, sendo partes J. Van Schijndel y Joahnes N. C. Veen contra Stichting Pensionfonds, estando em causa, entre outros, o regime obrigatório de pensoes, Col. 1995, p. I 4705 e seg's;

Proc. C-415/93, de 15/12/1995, decisão pré-judicial pedida por Cour d'Appel de Liège, sendo partes Union Royale Belge des Societés de Football Association, ASBL e outros contra Jean Marc Bosman e outros, estando em causa, entre outros, a livre circulação de pessoas, Col. 1995, p. I 4921 e seg's;

Proc. C-209/94, de 15/02/1996, recurso da cassação, sendo partes Buealux S.A. e outros contra Conselho da União, estando em causa, entre outros, o translado de resíduos, desvio de poder, princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade, Col. 1996, p. I 615 e seg's;

Proc. C-11/95, de 10/9/1996, recurso por incumprimento sendo partes a Comissão contra a Bélgica, estando em causa, entre outros, a livre prestação de serviços, Col. 1996, p. I 4115 e seg's;

Proc. C-91/95, de 24/10/1996, recurso de casação, sendo partes Roger Tremblay e outros contra Comissão, estando em causa, entre outros, as datas de notificação, Col. 1996, p. I 5547 e seg's;

Proc. C-84/94, de 12/11/1996, recurso de anulação, sendo partes Reino Unido contra Comissão, estando em causa, entre outros, a fixação de tempo de trabalho e o princípio da proporcionalidade, Col. 1996, p. I 5755 e seg's;

Proc. C-233/94, de 13/5/1997, R.F.A. contra Parlamento Europeu e Conselho, Col. 1997 p. I-2405 e seg's (referido ao longo do trabalho);

Proc.s juntos C-36/97 e 37/97, de 22/10/1998, decisão pré-judicial pedida por Tribunal Alemão, sendo partes H. Kellingunhsen e Ernest Deftel contra Amt fur Land, estando em causa, entre outros, a politica agricola comum, a proporcionalidade e a subsidiariedade, Col. 1998, p. I 6337 e seg's;

Proc. C-74/99, de 05/10/2000, decisão pré-judicial pedida por Tribunal Britanico, sendo partes The Queen contra Secretary of Sate fo Health, estando em causa, entre outros, os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade, Col. 2000, p. I 8599 e seg's;

Proc. C-242/99, de 20/10/2000, decisão pré-judicial pedida por Tribunal alemão, sendo partes J. Vogler contra L.Alterskasse, estando em causa, entre outros, os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade e liberdade de estabelecimento, Col. 2000, p. I 9083 e seg's;

Proc. C-110/03, de 14/4/2005, recurdo de anulação, Bélgica contra Comissão, estando em causa, entre outros, os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade e ajudas ao emprego, Col. 2005, p. I 2801 e seg's;

Proc.s juntos C-154/04, e 155/04, de 12/7/2005, pedido de decisão pre-judicial pedido por High Court of Justice, England, sendo parte Alliance for Natural Health e Secretary of State for Health, estando em causa, entre outros, os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade e direito de propriedade, Col. 2005, p. I 6451 e seg's. Algumas destas sentenças são abordadas mais em pormenor noutros momentos do presente trabalho.

subsidiariedade, questionando-se como poderá um juiz submetido apenas a critérios de legalidade apreciar a aplicação do princípio da subsidiariedade[331].

A questão poderá ter alguma pertinência dada a componente política que encerra a subsidiariedade e a sua análise, mas não com a intensidade que parece ser-lhe atribuída pelo autor.

De facto, o juiz comunitário terá de estar preparado para ir mais além do que a simples leitura da lei, sendo amplamente reconhecido que muitas das grandes orientações políticas sobre as quais se tem baseado a construção europeia têm sido consolidadas graças a decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça numa função de jurisdição constitucional, "*Elle assure en effect le respect par les États membres des compétences communautaires grâce au recours (...) ainsi que le respect par la Communauté des compétences étatiques…"*[332], tendo em alguns momentos dado interpretação extensiva das atribuições da Comunidade numa função de *"...juge constitutional…"*[333] não se podendo olvidar, a este propósito, a teoria dos poderes implícitos, reconhecidamente de origem jurisprudencial, no desenvolvimento da qual o juiz comunitário foi muito além da leitura os textos, desenvolvendo até os próprios objectivos dos Tratados.

Mas a questão não deixa de ter interesse, pelo menos na parte em que chama a atenção para a necessidade de uma sólida fundamentação dos actos comunitários praticados nas áreas das competências concorrentes, e para a necessidade de a jurisdição comunitária desempenhar, mais uma vez, um papel de árbitro entre os Estados e a União, sendo aconselhada grande prudência no exercício desta apreciação melindrosa, como salienta **FERNANDEZ ESTEBAN** quando chama a atenção de que « *El equilíbrio entre apreciación política, que corresponde a las*

---

[331] *Vid.* J. L. Clergerie que aborda o tema a propósito da ambiguidade do princípio da subsidiariedade. (*op. cit.* p. 106).

[332] Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 120.

[333] *Ibid.*.

instituciones, y respecto del articulo 3B exige un especial cuidado por parte del Tribunal de Justicia.»[334].

Dividiram-se a doutrina e os Estados membros sobre o caracter que pode adoptar esse controlo, sendo hoje maioritariamente rejeitado o controle preventivo que chegou a ser defendido inicialmente pelo Parlamento Europeu[335] que propôs, na fase do projecto do Tratado de União, a incorporação no tratado de um artigo (172º bis) o qual conferiria ao Tribunal de Justiça o direito de verificar *"à priori"*[336] a pedido das outras instituições ou dos Estados membros se uma proposta não excede os limites da competência comunitária[337], posição que foi também defendida pela Holanda e Reino Unido[338], e que o Comité das Regiões apoia em 1999 considerando necessário, "*...a organização de um verdadeiro controlo preventivo dos fundamentos dos textos jurídicos e da observância do princípio da subsidiariedade, a montante da tomada de decisões legislativas pelas instituições europeias."*[339].

O Parlamento Europeu por seu lado, na resolução de 13 de Maio de 1997[340], salientou o carácter juridicamente vinculativo do princípio da subsidiariedade que pode ser submetido à interpretação do Tribunal de Justiça, e voltaria a

---

[334] *op. cit.* p. 72. Acerca da apreciação judicial do princípio da subsidiariedade, *vid.* a mesma obra p. 63-72.

[335] *Vid.* as duas resoluções do Parlamento Europeu sobre o princípio da subsidiariedade de 1990: de 12/7/1990, JO C 231 de 17/9/1990, p. 163 e de 21/11/1990, JO C342 de 24/12/1990, p. 167.

[336] A efectuar à semelhança do controlo preventivo dos acordos internacionais firmados pela Comunidade, que é actualmente exercido nos termos do artigo 300 TCE.

[337] O recurso poderia ter lugar após a adopção do acto, mas antes da respectiva entrada em vigor.

[338] Curti Gialdino, C. *op. cit.* p. 68.

[339] Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*", JO C 198, de 14/7/1999, p. 73.

[340] Parlamento Europeu, Resolução sobre os relatórios da Comissão ao Conselho Europeu relativos aos anos de 1994, 1995 e 1996 sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e medidas de simplificação legislativa, de 15 de Maio de 1997. JO C 167 de 02.7.1997, p. 34, lembrando ainda a instituição parlamentar que a aplicação concreta dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade está sujeita à interpretação do Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 164 TCE.

defender uma outra via de recurso de subsidiariedade que consistiria num controlo intercalar a efectuar entre a adopção do acto pelo Conselho e a sua entrada em vigor a efectuar por um novo órgão político *"...di rango costituzionali, il Senato europeo..."*[341] com o que, teríamos esgotadas as possibilidades de controlo com êxito da aplicação do princípio[342].

Os recursos serão interpostos junto do Tribunal de Justiça que, em defesa do direito na interpretação e aplicação do Tratado, conforme prevê o artigo 220, verificará da conformidade dos actos comunitários com o princípio da subsidiariedade, podendo, para o efeito, fazer-se uso dos vários tipos de impugnação previstos no Tratado, do recurso de anulação[343], artigo 230, que permitirá ao TJCE controlar a legalidade dos actos adoptados em conformidade com o princípio da subsidiariedade, da excepção de ilegalidade, artigo 241, suscitada por um Tribunal nacional em que se julgue uma questão na qual seja colocado em causa o respeito do princípio da subsidiariedade pelas instituições comunitárias, recurso pré-judicial[344], artigo 234, ou recurso por omissão, artigo 232.

---

[341] Curti Gialdino, C. *op. cit.* p. 68. Por seu turno, Florian Zieganbalg, preocupado com os problemas que o alargamento poderá trazer no que se refere ao respeito pela subsidiariedade, defende a criação de um corpo especial de controlo da subsidiariedade que incuiria deputados do Parlamento Europeu, dos Parlamentos nacionais e das assembleias regionais. "*...its task would be the settling of conflicts on competence.*". (*op. cit.* p. 13). Pela nossa parte, e pelas razões que vêm sendo carreadas, preferimos a manutenção do controlo jurisdicional, activando-se e reforçando-se a legitimidade activa quanto aos Parlamentos nacionais e regionais.

[342] O Parlamento Europeu, na sua resolução sobre o princípio da subsidiariedade de 12/7/90 já defendera um controlo intermédio a efectuar também pelo Tribunal de Justiça, recurso que seria efectuado previamente "*...a título consultivo, por ocasião da primeira proposta da Comissão ou das outras instituiçõs que gozem do direito de iniciativa, ou à posteriori.*". JO C 231 de 17/9/1990, p. 165.

[343] Curti Gialdino afirma, sobre o recurso de anulação que "*A aplicação errada do artigo 3B é uma clássica hipótese de violação do Tratado*". (*op. cit.* p. 68).

[344] Suscitada junto de um tribunal nacional uma questão relativa à violação do princípio da subsidiariedade por uma instituição comunitária, este tribunal não pode apreciar se existiu ou não violação, devendo suspender a instância e enviar a questão ao Tribunal de Justica das Comunidades que se pronunciará sobre isso, após o que o julgamento prosseguirá no tribunal nacional. Afasta-se, assim, devido à ausência de efeito directo, a possibilidade de serem os Tribunais nacionais a controlar a legalidade comunitária relativamente à observância da subsidiariedade na legislação comunitária, restando-lhes apenas a hipótese acima referida de efectuar o reenvio prejudicial. Ao princípio da subsidiariedade faltam algumas das características que a jurisprudência comunitária considera necessários para que produza efeito directo. (caracter incondicional,

No âmbito do recurso pré-judicial anteriormente referido assinala-se ao Tribunal de Justiça uma importante função de interpretação e uniformização do direito comunitário em geral, estabelecendo, neste caso quanto ao princípio da subsidiariedade, "*...su sentido jurídico y aplicarlo en casos concretos, determinando:* ***i)*** *Qué ámbitos son de competencia exclusiva comunitaria;* ***ii)*** *El alcance de la obligación de la Comisión de actuar y realizar los objectivos del tratado de modo suficiente, cuando los asuntos no sean de competencia exclusiva de la Comunidad;* ***iii)*** *La eficacia comparativa de las actuaciones de la Comunidad y de los Estados miembros. y,* ***IV)*** *El alcance del criterio de proporcionalidad."*[345].

Em tais casos, o Tribunal de Justiça não fará um controlo de competências mas sim das condições de utilização da competência, como decorre aliás, da própria natureza da subsidiariedade como critério de exercício e não de atribuição de competências e da sua aplicabilidade apenas às competências concorrentes.

A legitimidade para interpor tal recurso é dos Estados membros, das Instituições políticas comunitárias, (Comissão, Conselho e Parlamento Europeu), *"...con qualche riserva attiene il Parlamento, dato che non è chiaro quale sua prerogativa sarabbe lesa dalla violazione del pricipio di sussidiarietà..."*[346], restando excluídos os entes territoriais menores (Regiões, Länder, Comunidades Autónomas) e as pessoas singulares[347].

---

suficientemente claro e preciso e obrigação de produção de um resultado). Mota Campos considera que o princípio da subsidiariedade não produz efeito directo. (*Direito Comunitário*, I vol., *op. cit.* p. 633). No mesmo sentido se pronuncia Marino Menéndez, F. M., *op. cit.* p. 19.

[345] ***Ibid.***

[346] **Curti Gialdini, C., *op. cit.* p. 69.**

[347] **Esta exclusão será abordade com mais detalhe, *infra* parte II, capítulo II. O Grupo de Trabalho sobre a subsidiariedade propôs à Convenção sobre o Futuro da Europa de 2002 que a legitimidade activa para interpôr recurso relativamente às questões de subsidiariedade seja alargada, em determinadas condições, aos Parlamentos nacionais e ao Comité das Regiões. Convenção sobre o Futuro da Europa, *"Conclusões..."*, (CONV 286/02).**

Relativamente aos requisitos de apreciação, o TJCE terá como referência a jurisprudência sobre a proporcionalidade na qual se reconheceu às instituições um amplo poder de descricionaridade, excepto em casos de erro manifesto ou desvio de poder.

Questão reclamada e a que o futuro terá de dar resposta, prende-se com a criação de um recurso jurisdicional específico para o princípio da subsidiariedade que permitiria prevenir os efeitos negativos que acarreta, especialmente em termos de perda de tempo, o recurso interposto pelas vias e nos modos actualmente existentes[348] pois a eficácia do princípio da subsidiariedade estará, na maior parte dos casos, dependente de uma justa e rápida apreciação da oportunidade e razoabilidade das causas que justificam a intervenção comunitária, não podendo ser deixada isoladamente às instituições executivas comunitárias, necessariamente parciais[349], a apreciação e decisão das causas justificativas da insuficiência nacional e maior eficácia comunitária[350].

E é sabido, cremos, que uma apreciação jurisdicional lenta e tardia dos critérios de aplicação ou afastamento da subsidiariedade *"in casu"* poderá conduzir aos mesmos resultados que a sua não apreciação por já se encontrarem produzidos os efeitos da intervenção[351], o que nos leva a opinar no sentido de que, para se atingirem plenamente os efeitos pretendidos com o consagração do princípio, casos haverá em que tais consequências de lentidão justificariam plenamente a referida apreciação preventiva da subsidiariedade.

---

[348] Luc Sauron, J, *op. cit.* p. 655. No mesmo sentido *vid.* Piero Orsello, *op. cit.* p. 285.

[349] J. L. Clergerie abordando esta questão a propósito do já citado artigo 12 parágrafo 2 do projecto de 1984, afirma *"Mas a União, cuja acção é, em princípio apenas subsidiária relativamente à dos Estados membros, continua, apesar de tudo, o único juiz da oportunidade da sua intervenção"*. (*op. cit.* p. 61).

[350] Fausto Quadros refere que, nos trabalhos preparatórios e grupos de reflexão do Tratado de Amesterdão, foi proposta "*...a criação de um Comité Consultivo, só para fiscalizar o respeito pelo princípio da subsidiariedade.*". (*"O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado"*, *op. cit.* p. 241).

[351] Como, com propriedade, se refere no velho ditado popular que afirma que a justiça lenta ou tardia é uma injustiça.

SECÇÃO 3

SUBSIDIARIEDADE NO PÓS MAASTRICHT (TRATADOS DE AMESTERDÃO E DE NICE). A NECESSIDADE DE DEFINIR JURIDICAMENTE A SUA APLICAÇÃO.

1-A DEBILIDADE DO TRATADO DE AMSTERDÃO E O FORTALECIMENTO DA SUBSIDIARIEDADE.

1.1-A BUSCA DE UMA SUBSIDIARIEDADE MAIS JURÍDICA QUE POLÍTICA.

Poderá afirmar-se que as razões relacionadas com o fim do bloco comunista que já foram apontadas como tendo influenciado a necessidade de revisão operada pelo Tratado de União Europeia e suas consequências para a Europa se projectaram também na revisão efectuada pelo Tratado de Amsterdão que deveria completar Maastricht aprofundando a União Europeia[352] na perspectiva de maior democracia, legitimidade e eficácia, preparando assim o alargamento a leste[353],

---

[352] Logo em Junho de 1992 o Conselho Europeu de Lisboa manifesta o seu apoio aos processos de consolidação democrática em curso quer no Leste europeu quer na CEI, mostrando-se disponível para participar na recuperação económica desses Estados. *Vid. "Conclusões da Presidência"* (pontos 4, 21, 22, 23, 24-Países da Europa Central e Oriental). O Conselho Europeu de Edimburgo de 1992 considera que o relatório que a Comissão apresentou "*Para uma associação mais estreita com os países da Europa Central e Oriental",* foi uma resposta positiva ao compromisso do Conselho Europeu de Lisboa em desenvolver a colaboração com aqueles países, considerando ainda que os acordos com esses países serão "*....um meio através do qual a Comunidade pretender apoiar e incentivar a estabilidade política e o crescimento económico na Europa Central e Oriental.".* Declara ainda o Conselho Europeu que "*...tomará decisões na sua reunião de Copenhaga quanto às várias componentes do relatório da Comissão, a fim de preparar os países associados para a adesão à Comunidade.".* Conselho Europeu de Edimburgo de 11-12 de Dezembro de 1992 " *Conclusões da Presidência",* SN/456/92, Parte D p. 3d.

[353] Recomendando, em 1992, prudência nos alargamentos, Jacinto Nunes, aconselhava "*Sem se voltar, de modo algum, costas à finalidade última de uma Europa unida do Atlântico aos Urais, essa integração tem de ser gradual, abrangendo sucessivamente em centros concêntricos, primeiro os países da EFTA e só depois os países do Leste...".* O autor reforça a ideia de acréscimo de solidariedade comunitária aos países do leste nos domínios comercial, técnico e financeira, "*...sob o perigo de se gerarem eventuais retrocessos, intensificação de migrações e conflitualidades, que podem afectar seriamente a construção e a segurança da Europa Comunitária em particular.".* (*op. cit.* p. 111). Igualmente Costa Neves recomenda prudência, chamando, no entanto a atenção para que "*...tempo é algo que não abunda."* Relativamente aos cuidados a ter com os movimentos migratórios de leste, o autor afirma não acreditar na consolidação de "*...uma ilha de paz e de prosperidade no meio de um oceano de conflitos..."* (*op. cit.* p. 34).

alargamento este que reforça a necessidade "*....de uma aplicação estrita do princípio da subsidiariedade, face a uma sociedade ainda mais diferenciada do que a actual e ao desenvolvimento de políticas novas com o objectivo de favorecer a integração de novos membros."*[354]*,* até porque entretanto já ocorrera um alargamento a três novos Estados-membros.

Relativamente ao próprio sentido da revisão do Tratado, muitas dúvidas se levantavam quanto à sua extensão e alcance, colocando-se a questão de saber se de Amsterdão sairia um novo Tratado que proporcionasse um avanço qualitativo da União Europeia ou se dali sairia apenas, como questiona **FAUSTO DE QUADROS**[355]**,** "*...um Tratado revisto e retocado…",* manifestando-se este autor no sentido de que tudo se encaminhava no sentido de um "*Tratado de Maastricht II"*, o que o autor aceitava por se tratar de uma atitude prudente face à necessidade de consolidar as aquisições de Maastricht, designadamente pelo reforço da solidariedade entre os quinze Estados membros, antes de efectuar avanços.

É uma posição, "*...que revela sabedoria da parte dos Estados membros…"* pois, considera o mesmo autor, Maastricht dividiu os Estados em lugar de os unir, sendo necessário que o novo Tratado, pelos consensos que possa gerar, venha a ser um factor de União, aconselhando-se nesta fase, dar atenção ao velho

---

[354] **Relatório da Comissão ao Conselho Europeu, *"Legislar Melhor 2000"*, COM/2000/0772 final, p. 2. A importância do princípio da subsidiariedade face ao alargamento é salientada pelo Comité das Regiões ao considerar que a sua aplicação generalizada "*...*adquirirá mais importância numa União Europeia em processo de alargamento que continuará depois do Tratado de Amesterdão."* Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões."*, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73. Reforçando esta ideia, o CR considera ainda no mesmo documento que "*....quantos mais Estados fizerem parte da UE, maior será a importância do princípio da subsidiariedade.".* Por seu lado, António Covas, abordando a questão dos inevitáveis alargamentos, por força da democratização de todo o continente europeu e da insuficiência do sistema comunitário face a tal abertura, refere que "*O princípio da subsidiariedade, neste contexto, parece ser uma medida geral de salvaguarda: nas relações com terceiros países, nas relações com os Estados membros e nas relações entre instituições comunitárias.".* (*op. cit.* p. 22).**

[355] **Quadros, F.,** *"O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado",* ***op. cit.*** **p. 240-241.**

ditado segundo o qual "*...a melhor forma de se chegar longe é, às vezes, andar devagar.*"[356].

Por outro lado, tendo directamente a ver com o tema da subsidiariedade, tornava-se cada vez mais necessário avançar no sentido de reforçar a papel da cidadania e dos cidadãos na construção europeia, acrescentando transparência às decisões[357].

Certamente que, a esta revisão dos Tratados se colocavam também razões de ordem institucional, não só relativamente a possíveis alargamentos futuros, mas também relativamente ao conjunto de Estados membros existente.

Por um lado começava a perspectivar-se uma União Europeia com mais de 25 membros[358] e por outro, a passagem de 12 para 15 membros tinha sido efectuada sem reforma institucional, alargamento este ocorrido após o Tratado de Maastricht por Tratados assinados em 30 de Março de 1994 em vigor a partir de 1 de Janeiro de 1995, abrangendo os países que até então pertenciam à EFTA,

---

[356] ***Ibid.***

[357] **Fausto de Quadros refere que nos trabalhos preparatórios e grupos de reflexão do Tratado de Amesterdão, a subsidiariedade aparece tratada no âmbito do reforço do papel do cidadão e da transparência. Salienta ainda o autor que o referido Grupo de Reflexão considerava necessária a manutenção do princípio da subsidiariedade no Tratado e o seu reforço no sentido "*...de que ele não seja apenas uma regra abstracta...*". (***"O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado", ***op. cit.*** **p. 241). Por seu lado, a Comissão considerava antes da CIG96 que "*...le premier enjeu (...) est dès lors tou tracé: faire de l'Europe l'affaire des citoyens.*" Comission Européenne, « *Conférence Intergouvernementale 1996. Rapport de la Comission pour le groupe de réflexion »,* Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxemborg, 1995, p.3, vindo a mesma Comissão a considerar que o déficit de transparência « … *est particulièrement marquant dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, qui intéressent la sécurité intérieure de l'Union et concernent de près les droits des individus.* » Comission Européenne, « *Conférence Intergouvernementale 1996. Rapport de la Comission pour le groupe de réflexion »,* Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1995, p. 42.**

[358] **Fausto de Quadros, admitindo a possibilidade de o Tratado de Amesterdão não vir, como não veio, a efectuar as alterações institucionais necessárias ao alargamento, questiona com preocupação sobre a forma como a União fará face ao alargamento se não se reformar as instituições e, em geral, os Tratados, face à pobreza de alguns dos candidatos, à crescente insegurança das fronteiras externas, terrorismo, tráfico de droga, comércio ilícito de peças do património artístico e cultural dos Estados, "*...flagelos esses que se agravaram com a abolição de fronteiras entre os Estados membros.*". (***"O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado", ***op. cit.*** **p. 241).**

(Áustria, Suécia e Finlândia)[359] os quais são países cuja adesão representa uma mais-valia para a Comunidade pois trata-se de nações com sistemas democráticos consolidados, economicamente desenvolvidos e cuja entrada faz a União aumentar o seu peso geopolítico e económico[360].

Assistiu-se, de certa forma, a um assumir de posições diferentes quanto ao alcance que deveria tomar a revisão dos Tratados, dividida em especial entre as posições das intituições e as dos Estados-membros, as primeiras optando por uma revisão profunda dos Tratados com vista ao alargamento e os EEMM a defenderem uma revisão menos profunda destinada apenas a aperfeiçoar o funcionamento da União.

No Conselho Europeu realizado em Corfú em Junho de 1994[361] acordou-se na criação de um grupo de reflexão a partir de Junho de 1995 para preparar os trabalhos da Conferência Intergovernamental, convidando-se a Comissão, o Parlamento e, de uma maneira geral, todas as Instituições e órgãos que formam a estrutura institucional comunitária a elaborarem relatórios e a transmitirem as suas observações ao grupo de reflexão[362].

A respectiva Conferência Intergovernamental realizada por força do artigo N do Tratado de Maastricht, da qual viria a resultar o Tratado de Amesterdão decorreu entre Março de 1996 e Junho de 1997, enfrentando, além de outros

---

[359] Um quarto candidato, a Noruega, não aderiu por o referendo realizado nesse País ter tido resultado contrário à adesão (52% contra).

[360] "*A assinatura em Corfu dos Tratados de Adesão e a participação dos Chefes de Estado e de Governo da Áustria, Suécia, Finlândia e Noruega nos trabalhos do Conselho Europeu constituem um novo e importante marco na história da integração europeia.*" Conselho Europeu de Corfu, 24-25 de Junho de 1994, Conclusões da Presidência, SN 150/94.

[361] Conselho Europeu de Corfú de 24/25 de Junho de 1994, "*Conclusões da Presidência*", SN/150/94, ponto IV.

[362] Comité das Regiões, "*Parecer sobre a revisão do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia*", JO C 100 de 02/04/1996, p. 01 e seg,s.

objectivos, a necessidade de introduzir profundas mudanças nos Tratados com vista a adaptá-los a uma União alargada[363].

Propuseram-se várias hipóteses quanto à futura arquitectura da União dividindo-se as propostas, em especial, entre aqueles que propunham uma Europa *«à la carte»* ou de *«geometria variável»,* uma Europa a *«várias velocidades»* e uma Europa "*com um núcleo duro"*[364].

---

[363] Esta CIG, por ser a primeira com poderes de revisão a realizar após o Tratado de União Europeia, foi iniciada debaixo de grande expectiva devido a algumas reacções de pessimismo que se fizeram sentir relativamente ao sucesso da integração pós Maastricht. Afirmava em 1995 Francisco Sarsfield Cabral, referindo-se ao exagero de muitas afirmações de pessimismo daqueles que "*...mesmo aqui em Portugal que em 1992 e 1993 deram por morto e enterrado o Tratado de Maastrich...".* Continua o autor comentando que o Tratado tem-se aguentado e a moeda única "*...irá mesmo concretizar-se de uma ou outra maneira...".* No meio de tal clima de dúvida, o autor afirma, ligando o êxito de Maastricht ao da moeda única, que a CIG 96 "*...vai ser um «test» muito exigente à capacidade de avanço – ou mesmo, de sobrevivência, porque uma coisa não vai sem a outra – da integração europeia. Nada garante que a Europa ganhe a aposta....".* (*op. cit.* p. 119). Por seu lado, Costa Neves, C., afirma que considerava imprescindível a aproximação ao cidadão, desejando ver "*...a clarificação do princípio da subsidiariedade.".* O autor chama ainda a atenção para que "*...a Europa de poucos ou mais fortes, tal como a Europa dos balancetes económicos (...) está irremediavelmente, condenada à morte".* (*op. cit.* p. 32).

A Conferência Intergovernamental de 1996 foi vista com bastante expectativa e esperança pela Comissão que chega a resumir em três singelos pontos os objectivos da mesma conferência, "*The forthcoming Conference will be a crucial one. (...). The Union must therefore: i) be closer to its citizens; ii) make its presence felt in the world; iii) adopt an institutional system which will work in an expanded Europe."* chegando mesmo a afirmar, em conclusão que "*What the Comission would like to see is a Intergovernmental Conference with real ambitions…"* (European Comission, "*Intergovernamental Conference 1996. Comission Opinion. Reinforcing political union and preparing for enlargemen",* Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1996, p. 8 e 23), afirmando ainda, ao referir certas falhas que observou no Tratado de Maastricht, que "*… la Conférence intergouvernementale de 1996 sera le lieu d'apporter les corrections necéssaries"* (Comission Européenne, « *Conférence Intergouvernementale 1996. Rapport de la Comission pour le groupe de réflexion »,* Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxemborg, 1995, p. 71).

Por sua vez, o Comité das Regiões considerava que o âmbito da revisão não era pacífico. As instituições pretendiam aproveitar a CIG para alterar profundamente o Tratado de forma a consolidar uma União com vocação para acolher mais de vinte membros. Os Estados-Membros, por seu turno, parecem preferir uma revisão de menor alcance e, eventualmente, aceitando "*...uma ou outra alteração complementar destinada a melhorar o funcionamento das instituições da União com base na experiência dos últimos anos.*" ("*Parecer sobre a revisão do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia".* JO C 100 de 02/04/1996, p. 2). O Comité das Regiões, considerando-se como o *"...esteio fundamental da legitimidade democrática da União..."* adoptou uma posição conciliatória e de compromisso com ambas as tendências, afirmando que *"...deve apoiar as alterações que visem melhorar o funcionamento do sistema e, também as que possibilitem a sua adaptação a uma União alargada.".*

[364] Ver Pascal Fontaine, *op. cit.* pp. 34/35. Na Europa *«à la carte»,* os Estados escolheriam as políticas segundo o seu interesse, diminuindo o papel das instituições e limitando o avanço da integração, enquanto que na Europa a *«várias velocidades»* existiriam vários níveis de

Numa perspectiva de subsidiariedade[365], colocavam-se à CIG 1996 várias questões tais como a necessidade de uma declaração definindo, tanto quanto possível, critérios jurídicos para aplicação do princípio da subsidiariedade, de forma a que os Estados não se sirvam dela para impedir o avanço da integração, nem esta a utilize para centralizar em si o poder, risco que será tanto maior quanto mais a aplicação do princípio ficar dependente apenas, ou principalmente, de critérios políticos.

Igualmente se tornava necessário criar mecanismos obrigando à fundamentação pela Comissão das suas propostas e de todos os actos comunitários, em cumprimento escrupuloso do artigo 190º TCE, incluindo a demonstração do respeito pelo princípio da subsidiariedade, exigência extensível à 'posição comum do Parlamento Europeu e do Conselho prevista no artº 189-

---

integração através de agrupamentos entre Estados nos domínios económico, político ou militar e desenvolvimento dos respectivos Estados. A Europa "*com um núcleo duro*" seria organizada à volta de um número restrito de Estados membros mais desenvolvidos ligados entre si, conservando laços flexíveis com os outros Estados que não estejam em condições ou não tenham vontade política de participar num grau tão elevado de integração.
Concordando-se que, como corolário do princípio da democracia, possa ser atribuído aos Estados mais populosos um poder decisório acrescido através de um mecanismo de ponderação de votos, não se pode aceitar que, contra o espírito dos fundadores da Comunidade, existam "*núcleos duros*" ou "*directórios*" reservados aos mais ricos e populosos numa União que se quer solidária, colocando-se em causa o princípio da igualdade entre os EEMM, os objectivos do processo comunitário, o adquirido comunitário e a sua unidade institucional, sendo de crer que, caso ocorresse tal fraccionamento, muito dificilmente se daria o reagrupamento, pois os Estados mais pequenos e pobres, deixariam de ser vistos como Estados comunitários para passarem a ser os «*parentes pobres*» de uma Europa rica com acesso à educação e saúde, bem estar, desenvolvimento tecnológico e criação de riqueza, à qual não se poderia chamar «*uma Europa de ricos*» pois, dada a maioria do núcleo pobre, seria este o núcleo seria predominante. A situação geraria uma permanente comparação entre essas duas "*Europas*" criadora de migrações intermináveis e incontroláveis e consequentes tentativas de limitação e repressão das mesmas, e o constatar, daqui a uma ou duas gerações, que foi mais uma oportunidade perdida. Melhor será reduzirem que todos andem hoje mais de vagar para que todos, mesmo os mais lentos, possam acompanhar o pelotão evitando-se o risco de que a pressa comprometa o futuro, o que nem seria inédito, pois, como refere Jacinto Nunes, "*A união económica, com a criação do mercado único, levou trinta e cinco anos a ser instituída, em lugar dos doze anos referidos no Tratado de Roma. A União Política com o carácter restritivo que assinalamos também só a largo prazo será realizada. A própria união monetária, prevista para antes do final do século, pode vir a concretizar-se apenas nos primeiros anos do próximo século...*" *(op. cit.* p. 137.).

[365] **Fausto de Quadros salienta a importância do princípio da subsidiariedade na CIG96 referindo que *"...é possível elencar oito questões que vão estar em debate, no seio da CIG, em torno do princípio da subsidiariedade.". ("O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado", op. cit.* p. 243 e seg's).**

BTCE, e aos actos preparatórios do PE no processo de decisão, no processo de consulta e no de cooperação, quer no de co-decisão[366].

Finalmente, entre os temas que reclamavam atenção da CIG, salientam-se ainda a necessidade do reforço da participação do Comité das Regiões no processo legislativo, da criação de um mecanismo especial para o contencioso da subsidiariedade[367], a hierarquização das várias fases de harmonização dos direitos nacionais com o direito comunitário[368] e a utilização da directiva de preferência ao regulamento ou decisão.

A Comissão apresentou um relatório ao grupo de reflexão encarregado de preparar a CIG no qual se insistia na necessidade de uma maior democracia, transparência, compreensão dos Tratados e da restante legislação, reconhecendo-se, a propósito, que "*...le principe de subsidiarité, (...) a déjà commencé d'infléchir l'attitude des institutions. Un débat régulier sur la répartition des compétences et sur la justification des actes a commencé à s'instaurer. (...) Il convient de lui rendre sa pleine signification politique, celle d'un engagement de comportement de la part des États et des institutions à la recherche du meilleur service de tous les citoyens de l'Union.»* [369], tendo posteriormente apresentado à Conferência Intergovernamental de 1996 um parecer subordinado ao tema "*Reforçar a União Política e Preparar o Alargamento"* no qual se revela a importância a dar ao princípio da subsidiariedade que a Comissão entendeu

---

[366] O Comité das Regiões defende, no seu parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*" Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73, a verificação periódica dos fundamentos do principio da subsidiariedade, eventualmente com a publicação de um relatório anual da subsidiariedade.

[367] O contencioso da subsidiariedade deve ser assegurado pelos Tribunais comunitários não apenas pelos meios previstos nos artºs 173, 175, 177 e 184, mas também através de mecanismo análogo ao previsto para a fiscalização preventiva dos acordos internacionais no artº 228/6 TCE.

[368] Deve-se preferir a simples coordenação à aproximação, a aproximação à "harmonização', e a harmonização à uniformização.

[369] Comission Européenne, « *Conférence Intergouvernementale 1996. Rapport de la Comission pour le groupe de reflexion »,* Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxemborg, 1995, p. 6.

colocar nesta conferência, declarando no quarto parágrafo do ponto 19, página 8, que "*...a Europa deve agir menos para agir melhor. Ao colocar em acção o princípio da subsidiariedade consagrado no Tratado, a União já iniciou os seus esforços neste sentido. Os Estados membros e as instituições devem prosseguir nesta via que é a única que permitirá à Europa intervir ao nível mais eficaz (comunitário, nacional ou regional…"*[370].

Ainda durante o período preparatório da Conferência Intergovernamental e do Tratado de Amesterdão, o Comité das Regiões expressou "*...como órgão representativo das pessoas colectivas públicas territoriais regionais e locais europeias...*"[371] a sua posição no sentido de melhorar a redacção de vários artigos do Tratado de Maastricht sobre os *mecanismos de participação das regiões e dos municípios na administração da Europa e sobre as modalidades de aplicação do princípio da subsidiariedade*, solicitando a evolução do seu próprio estatuto, da sua organização e reconhecimento do seu campo de acção local e regional e dos seus domínios de intervenção, atendendo a que o trabalho de reforma do Tratado da União Europeia visará consolidar uma nova fase no processo de integração europeia iniciada pelo Tratado de Maastricht *reforçando a legitimidade democrática da União* que terá de passar pelo reforço das *formas de participação regional* extensivas aos entes locais consagradas pela primeira vez "*...num texto constitucional europeu...*"[372] em Maastricht, de forma a que as decisões sejam tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos de acordo com o princípio da subsidiariedade e o segundo parágrafo do artigo A do Tratado de União Europeia.

---

[370] Comissão Europeia, *« Relatório da Comissão ao Conselho Europeu sobre… »* «Legislar melhor 1996», CSE (96) 7 final, de 27.11.96, cit., p. 2.

[371] "*Parecer sobre a revisão do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia*" CdR 136/95 e Anexo, JO C 100 de 2.4.1996, p. 1 e seg's.

[372] Comité das Regiões, "*Parecer sobre a revisão do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia*", JO C 100 de 02/04/1996 p. 01 e seg,s. O CR reconhece, a propósito, que por ser *"...um órgão recentemente instalado na estrutura institucional da União Europeia..."* não dispõe "*...da vasta experiência do Parlamento, da Comissão e do Conselho.*", afirmando ainda que "*O presente parecer e a resolução que se lhe segue (...) constituem, pois, o seu contributo para o processo de revisão, contributo que é aconselhável se cinja aos aspectos que lhe dizem directamente respeito.*".

As sugestões do Comité das Regiões convergiam com bastantes outras, nomeadamente com as da Assembleia dos Municípios e das Regiões da Europa, defendendo a alteração do texto do Tratado a propósito de, entre outros, temas como a autonomia local, a transparência, a parceria, a representatividade do Comité das Regiões, a não discriminação entre os sexos e a igualdade de oportunidades[373].

O Comité das Regiões apresentou, assim, a sua proposta de revisão direccionada, em especial, aos aspectos do Tratado respeitantes ao *princípio da subsidiariedade*, ao sistema de recursos para o Tribunal de Justiça contra actos das instituições, ao seu próprio estatuto e poderes, ao reforço dos elementos de participação regional e local nas políticas da União e ao desenvolvimento do conceito de cidadania europeia e da cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos *"...em benefício dos cidadãos europeus"*[374].

No que respeita ao *princípio da subsidiariedade*, o Comité das Regiões propõe "*...a nível constitucional...*" uma nova redacção do artigo 3º-B que configure o princípio da subsidiariedade não apenas como critério de exercício de competências repartidas entre a União e os Estados-Membros mas também como *critério de partilha de competências e de responsabilidades entre todos os níveis de governo* que participam na União Europeia, reclamando que na formulação do princípio da subsidiariedade contida no artigo 3º- B do Tratado CE se inclua uma referência explícita às pessoas colectivas territoriais regionais e locais a efectuar

---

[373] Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*", JO C 198, de 14/7/1999, p. 73. (anexo).

[374] Refere-se na proposta que o "O *Comité como elemento essencial da legitimidade democrática da União e da sua aproximação aos cidadãos, considera, com base na experiência dos seus membros, que há que aproveitar a revisão do Tratado para aprofundar a cooperação comunitária no domínio da justiça e dos assuntos internos - terceiro pilar - e, mais concretamente, no domínio do direito de asilo e da imigração, bem como para desenvolver o conceito de cidadania europeia, incluindo no texto do Tratado uma lista de direitos fundamentais.*". Comité das Regiões, "*Parecer sobre a revisão do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia*", JO C 100 de 02/04/1996.

do seguinte modo[375]: *«A Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros e pelas pessoas colectivas territoriais regionais e locais competentes segundo o direito interno dos Estados-Membros»*[376].

Relativamente ao texto proposto para o princípio da subsidiariedade, salienta-se em particular que essa alteração deveria ser feita *"...mencionando explicitamente o lugar das entidades locais e regionais dotadas de competências segundo o direito interno dos Estados..."*[377], defendendo ainda o CR a introdução de listas estabelecendo uma clara delimitação das competências da União e dos Estados com vista a facilitar a aplicação do princípio de subsidiariedade, e recomendando aos Estados que apliquem internamente o princípio da subsidiariedade em relação às regiões e autarquias locais.

Por outro lado, relativamente ao sistema de interposição de recursos perante o Tribunal de Justiça, o Comité das Regiões reivindicava a criação de mecanismos que permitam às regiões interpor recurso para o Tribunal de Justiça para a

---

[375] Comité das Regiões, "*Parecer sobre a revisão do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia*", JO C 100 de 02/04/1996.

[376] No Tratado Constitucional esta reivindicação encontra eco no artigo I-11º/3 dedicado ao princípio da subsidiariedade, quando se lê que a intervenção da União fica condicionada à impossibilidade de os mesmos objectivos serem alcançados pelos Estados membros "*...tanto a nível central como a nível regional e local...*". Da mesma forma procede o Tratado de Lisboa de 13/12/2007 no artigo 5 do TUE.

[377] Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*", JO C 198, de 14/7/1999, p. 73. (anexo). O CR insiste na necessidade dessa alteração no seu parecer sobre *"A Conferência Intergovernamental de 2000"*, 17/02/2000, Cdr 53/99 f*em* EN-GP/MS/fv, por forma a incluir não somente os níveis comunitário e de soberania nacional dos Estados-Membros, mas também o estatuto especial do nível administrativo local e regional, afirmando ainda considerar *"...que uma correcta definição jurídica de "subsidiariedade" requer a presença das regiões no espírito e na letra do artigo 5º do Tratado..."*, até porque *"...uma atribuição clara de competências e responsabilidades aos diferentes níveis aumenta a transparência e a aceitabilidade para os cidadãos.*". Por seu lado, o Parlamento Europeu julga conveniente que, no âmbito da CIG "*...a redacção do artigo 3º-B não seja revista...*", mas considera necessário que haja uma reflexão com as outras instituições no sentido de se reforçar a aplicação do código de conduta estabelecido com base no acordo insterinstitucional de 25/10/93. Parlamento Europeu, Resolução sobre os relatórios de 1994, 1995 e 1994, da Comissão ao Conselho Europeu sobre os princípios da subsidiariedade e proporcionalidade, (JO C 167 de 02.7.1997, p. 34).

anulação de certas decisões que, afectando as competências dos entes regionais e locais, violassem o princípio da subsidiariedade, propondo que, no caso de recurso de anulação previsto no artigo 230 (ex-173º) do Tratado CE lhe seja reconhecida e às regiões com competência legislativa, a legitimidade activa privilegiada para interpor recurso de anulação para defesa do princípio da subsidiariedade permitindo-lhe atacar as normas que, em violação do princípio da subsidiariedade ou feridas de outros vícios, afectem as funções e competências do Comité e dos seus membros[378], sugerindo que o terceiro parágrafo do artigo 173º do Tratado CE passasse a ter a seguinte redacção: *«O Tribunal de Justiça é competente, nas mesmas condições, para conhecer dos recursos interpostos pelo Parlamento Europeu, pelo Banco Central Europeu e pelo Comité das Regiões com o objectivo de salvaguardar as respectivas prerrogativas. Tem ainda competência para conhecer dos recursos interpostos pelo Comité das Regiões com fundamento na violação do princípio da subsidiariedade. É também competente para conhecer dos recursos interpostos pelas regiões cujas competências legislativas sejam afectadas por um regulamento, directiva ou decisão.*»[379].

---

[378] Mais tarde, a propósito da CIG2000, o Comité das Regiões no seu Parecer sobre "*A Conferência Intergovernamental de 2000*", 17/02/2000, Cdr 53/99 f*em* EN-GP/MS/fv, insistiria novamente na necessidade de atribuir ao Comité das Regiões um direito formal de acção perante o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias para defesa das suas prerrogativas, sendo também conferido o direito de acção às regiões com competências legislativas.

[379] O artigo 8º do Protocolo Relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade anexo ao Tratado Constitucional estabelece que *"O Tribunal de Justiça da União Europeia é competente para conhecer dos recursos com fundamento em violação, por um acto legislativo europeu, do princípio da subsidiariedade, interpostos nos termos do artigo III-365.º da Constituição por um Estado-Membro, ou por ele transmitidos, em conformidade com o seu ordenamento jurídico interno, em nome do seu Parlamento nacional ou de uma câmara desse Parlamento. Nos termos do mesmo artigo, o Comité das Regiões pode igualmente interpor recursos desta natureza relativamente aos actos legislativos europeus para cuja adopção a Constituição determine que seja consultado.".* Por sua vez o nº 3 do artigo III-365º prevê que " *O Tribunal de Justiça da União Europeia é competente, nas condições dos n.os 1 e 2, para conhecer dos recursos interpostos pelo Tribunal de Contas, pelo Banco Central Europeu e pelo Comité das Regiões com o objectivo de salvaguardar as respectivas prerrogativas.".* Da mesma forma dispõe o artigo 8 do Protocolo Relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade anexo ao Tratado de Lisboa, remetendo para o artigo 230 do do Tratado de Funcionamento da União Europeia assinado em Lisboa a 13/12/2007. Acerca do controlo do princípio da subsidiariedade, *cfr. supra* ponto 4 da secção 2 do presente capítulo e *infra* epígrafe 3.6 dp capítulo III, todos da parte I.

No caso de recurso por omissão, regulado pelo artigo 230 (ex-175º) do Tratado CE, o Comité considera igualmente necessário que lhe seja reconhecida a legitimidade activa privilegiada que o mesmo artigo reconhece às Instituições[380] e ainda que se lhe reconheça tal legitimidade para agir em defesa dos poderes e competências exclusivas internas das RRAA e CCAA[381].

O Comité das Regiões propõe ainda que se criem mecanismos de consulta às *entidades infra-estaduais* para os casos em que as novas políticas comunitárias sejam internamente de competência regional ou local[382]., entendendo dever ser futuramente consultado a propósito da observância do *princípio da subsidiariedade* no decurso dos trabalhos preparatórios do programa legislativo anual da Comissão, devendo também participar os representantes dos níveis local e regional, em especial, na fase preliminar da elaboração de propostas, enquanto peritos com função consultiva em matéria de aplicação do princípio da subsidiariedade.

---

[380] A atribuição ao Comité das Regiões do estatuto de Instituição resolveria a questão sem necessidade de alteração do mencionado artigo 232TCE.

[381] Para o efeito, o primeiro parágrafo do referido artigo passaria a ter a seguinte redacção: «Se, em violação do presente Tratado, o Parlamento Europeu, o Conselho ou a Comissão se abstiverem de pronunciar-se, os Estados-Membros, as outras Instituições da Comunidade e o Comité das Regiões podem recorrer ao Tribunal de Justiça para que declare verificada essa violação». O mesmo objectivo seria atingido, sem necessidade de alteração do artigo 230, (ex-175), do Tratado CE que rege o recurso por omissão, se fosse atribuído ao Comité das Regiões o estatuto de Instituição. O Comité das Regiões, como órgão que congrega e representa na União os poderes infra-estaduais que nas ordens internas têm plena legitimidade política, propôs que lhe fosse reconhecido o estatuto de Instituição contribuindo-se para o estabelecimento de um terceiro nível administrativo na Europa, o das pessoas colectivas territoriais regionais e locais". ("Parecer sobre a revisão do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia", JO C 100 de 02/04/1996, insistindo anos mais tarde "Parecer sobre A Conferência Intergovernamental de 2000", 17/02/200, Cdr 53/99, JO C 156, de 2002.06.06). O CR propôs a aprovação do seu próprio regulamento sem intervenção do Conselho, (contemplada), reclamando ainda a sua autonomia organizativa e orçamental face ao Comité Económico e Social, que fosse aumentados os casos de consulta obrigatória e alargados às políticas comunitárias que, em todos os Estados-Membros ou em número significativo destes, são da competência das regiões ou dos entes locais, (agricultura, transportes, política social, investigação e desenvolvimento tecnológico, cooperação para o desenvolvimento, formação profissional, protecção do ambiente, indústria, energia ou protecção dos consumidores), reclamando que os seus pareceres tenham mais peso no processo de decisão, devendo as Instituições obrigatoriamente fundamentar a sua decisão caso não acolham as posições dos pareceres do C.R., propondo ainda o reforço da cooperação transfronteiriça e interterritorial.

Seguidamente será referido o posicionamento, comentários e propostas à CIG 1996 efectuados pelos vários Estados membros acerca da matéria relativa ao princípio da subsidiariedade[383].

Introduzido no artigo 3-B do Tratado CE pelo Tratado de Maastricht, este princípio de subsidiariedade suscitou numerosos comentários desde então, e em particular na altura da preparação da Conferência Intergovernamental de 1996, antes de ser desenvolvido num protocolo anexo ao Tratado de Amsterdão de 2 de Outubro de 1997[384].

A Alemanha manteve numerosos contactos com a Comissão sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade, defendendo que a concretização das bases jurídicas para a aplicação da subsidiariedade deveria ser um dos temas principais da CIG96, comprometendo-se a efectuar propostas sobre este tema[385], tendo o Governo alemão apresentado ao encontro ministerial da CIG do Luxemburgo em 22 de Abril de 1996. uma declaração incluindo comentários à aplicação da subsidiariedade

Por seu lado, a Áustria considera a subsidiariedade como um instrumento para aperfeiçoar a repartição de competências entre os níveis europeu, nacional e regional, devendo o princípio ser utilizado como um meio de reforçar a legitimidade democrática e a transparência da União e de reaproximar a União do cidadão. O Governo austríaco espera uma clarificação do conceito de subsidiariedade, designadamente pela integração da declaração de Edimburgo num protocolo anexo ao Tratado, defendendo ainda que os Parlamentos nacionais deveriam colaborar no controlo da aplicação do princípio da subsidiariedade[386].

---

[383] Fonte:http/www.europa.eu.int/en/agenda/igc-home/general/fiches/1-9.htm.

[384] Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*" , JO C 198, de 14/7/1999, p. 73. (anexo).

[385] "*Rapport du Gouvernement fédéral sur l'état d'application du principe de subsidiarité 1994»,* 13/6/1995.

[386] *"Guidelines to the expected themes of the Intergovernamental Conference 1996, Austrian initial position for the Reflectem Group"*, June 1995, e *"Regierungskonferenz 1996.*

Em relação à Bélgica, o respectivo governo defende o correcto funcionamento da subsidiariedade, sugerindo que se obtenha uma definição mais positiva da definição do princípio atendendo, por exemplo, à aplicação do princípio na ordem interna dos Estados membros, tendo em conta as respectivas disposições constitucionais.

Sobre o estabelecimento de um catálogo de competências, considera que o mesmo não seria compatível com o carácter dinâmico que se pretende para a integração europeia e não acrescentaria nenhum elemento substancial às competências da União tal como resultam dos artigos do Tratado e da jurisprudência do Tribunal de Justiça[387].

Quanto à Dinamarca manifesta-se a favor da extensão do uso do princípio da subsidiariedade, desde que não ponha em causa os avanços já obtidos, designadamente no que respeita ao ambiente, e solicita uma clarificação do princípio pela estipulação das competências da União em artigos individuais para estabelecer uma clara divisão entre as competências da União e dos Estados membros[388].

Por seu lado a Espanha considera inútil e mesmo negativa a introdução deste princípio no Tratado, referindo que tal como o princípio existe, não deve constituir uma arma para limitar as competências já transferidas para a Comunidade nem servir para acrescentar mais competências. O Governo

---

***Östterreicgische Grundsatzpositionen"*, 26 de Março de 1996. Em concordância com a pretensão austríaca veio a ser anexado ao Tratado de Amesterdão um protocolo sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade. A Áustria subscreveu, juntamente com a Alemanha e a Bélgica, uma declaração relativa ao princípio da subsidiariedade na qual se pretende generalizar a aplicação do princípio da subsidiariedade nas ordens jurídicas internas dos Estados-Membros.**

[387] **"*Note du Gouvernement ao Parlement concernan la Conférence intergouvernamentale de 1996»* Octobre 1995.**

[388] **"*Basis for negotiation. An open Europe Intergovernamental Conference 1996"*, 30 octobre 1995.**

espanhol declara-se favorável à introdução de um catálogo das competências comunitárias[389].

A Finlândia considera a subsidiariedade como um princípio político que "*...should not be applied in a way that impairs attainment of treaty objectives in certain important areas such as environmental protection and social rights, or that weakens current Community law by leaving too many decisions concerning at the national level...*"[390]. O governo finlandês julga que não é necessário emendar o artigo 3B mas sustenta a ideia de juntar ao Tratado um protocolo recuperando a declaração de Edimburgo.

Por seu turno a França considera como objectivo prioritário uma melhor aplicação do princípio da subsidiariedade, propondo para tal a criação de um órgão com representantes dos parlamentos nacionais (*Haute Conseil Parlementaire)*, que seria consultado sobre o respeito do princípio[391].

Relativamente à Grécia considera que a subsidiariedade não poderá ser usada para alterar o adquirido comunitário ou renacionalizar políticas, para retardar o desenvolvimento da União ou para expandir indiscriminadamente as competências da União[392], enquanto que a Irlanda considera que se deve definir melhor o princípio da subsidiariedade de forma a manter o presente equilíbrio entre as competências da Comunidade e dos Estados membros[393].

---

[389] **"*Bases de réflexion, La Conférence intergouvernementale de 1996 »,* 6 Mars 1995.**

[390] **«*Government paper, "Finisch points of view with regard to the IGC 1996",* 18 September 1995.**

[391] **«*Les orientations de la France pour la Conférence Intergouvernementale de 1996 »,* em Le Figaro, 20 Février 1996.**

[392] ***«For a democratical European Union with Political and Social Content. Greece's contribution to the 1996 IGC"* 22 March 1996. Ver também Fausto de Quadros que refere alguns dos temas abordados pelo Grupo de Reflexão que antecedeu o Tratado de Amesterdão, no qual se manifesta idêntica posição. (***"O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado"*, *op. cit.* p. 242).**

[393] **« *Challenges and Opportunities Abroad: Irisch White Paper on Foreign Policy»,* 26 March 1996.**

O Governo de Itália concede grande importância ao respeito do princípio da subsidiariedade, mas deseja uma melhor definição considerando que ele se mostra desfavorável a uma lista de competências exclusivas[394], defendendo o Luxemburgo, por seu lado, uma aplicação sistemática da subsidiariedade, em particular no que respeita às competências concorrentes[395].

A Holanda considera importante que a Comissão fundamente a necessidade das acções comunitárias fazendo prova da subsidiariedade, da proporcionalidade e analisando o balanço entre custos e benefícios, a sensibilidade à fraude e o respeito da legislação. Propõe a Holanda ainda a existência de debates no Conselho sobre esses temas e que a verificação de conformidade à subsidiariedade compreenda a possibilidade de recurso ao Tribunal de Justiça, apoiando a ideia de conferir força legal à declaração de Edimburgo[396].

Relativamente a Portugal, a sua posição é a de defesa de uma aplicação positiva e dinâmica do princípio de subsidiariedade que respeite o adquirido comunitário[397], enquanto que o Governo da Suécia não julga necessárias disposições suplementares sobre o princípio da subsidiariedade e considera que devem ser rejeitadas as tentativas de, em nome da subsidiariedade, fazer voltar ao plano nacional questões que são melhor tratadas no plano comunitário, como a cooperação ambiental[398].

Por seu turno o Reino Unido defende a integração no Tratado das conclusões e orientações de Edimburgo e pretende maior número de consultas pela Comissão

---

[394] « ***Communication du gouvernement sur la CIG présentée le 23 Mai à la Chambre des Députés par Mme Agnelli».***

[395] **"*Aide-ménoire du gouvernment luxembourgeois sur la CIG 1996",* 30 ju*em* 1995.**

[396] **"*Les Pays-Bas et la Conférence intergouvernementale de 1996, document du Ministère des Affaires Étrangères».* 12 juillet 1995.**

[397] **Comunication du gouvernement. *«Le Portugal et la Conférence intergouvernementale pour la révision du Traité sur l'Union européene»,* Mars 1996.**

[398] **"*Communication écrite du gouvernement 1995/96: sur la CIG de 1996 transmis au Riksdag"* 30 Novembre 1995.**

aos parlamentos e demais partes interessadas antes de apresentar novas propostas[399].

Refira-se, finalmente, que os três países que constituem o Benelux, Bélgica Holanda e Luxemburgo, além das respectivas posições individuais já referidas, apresentaram uma posição comum na qual defendem que desejam uma aplicação reforçada do princípio da subsidiariedade sem que isso implique necessariamente uma modificação do Tratado e que seja garantida a preservação do adquirido comunitário[400].

1.2-PROTOCOLO RELATIVO À APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA SUBSIDIARIEDADE E DA PROPORCIONALIDADE.

Finalmente, em 2 de Outubro de 1997 foi assinado o Tratado de Amesterdão que altera o Tratado de União Europeia e os Tratados das Comunidades Europeias, o qual, embora tendo dedicado alguma atenção ao princípio da subsidiariedade e à matéria relacionada com a transparência e proximidade dos cidadãos, ficou muito aquém de todas as expectativas criadas desde o Tratado de Maastricht, designadamente as que foram surgindo pela constatação das limitações que decorrem da redacção do princípio da subsidiariedade constante do artigo 3B TCE que torna os Estados os únicos destinatários objectivos do referido princípio.

De facto, ao longo do período que decorreu entre os dois Tratados, vários sectores doutrinais e institucionais foram tomando consciência da necessidade de se reformular a redacção do referido artigo de forma a incluir nele as entidades *infra-estatais* dotadas de autonomia propondo, em consequência que tal tema fosse discutido no seio da CIG96[401].

---

[399] ***"White Paper «A Partenership of Nations. The British Aproach to the European Union IGC 1996"*** **13 March 1996.**

[400] ***"Mémorandum Benelux em vue de la CIG",*** **7 Mars 1996.**

[401] **Arias Martinez afirma que "*...somos conscientes, no obstante, de la necesidad de introducir expresamente em el TUE el nivel regional aliado del estatal y comunitario a la hora de regular la aplicación del principio de subsidiariedad.*". A mesma autora considera, em vários pontos da mesma obra, a subsidiariedade invocável pelos entes regionais. (*op.***

Pois apesar da cada vez maior discussão e polémica acerca do referido princípio, o Tratado de Amesterdão foi concluído sem que se tenha produzido qualquer alteração na redacção do artigo 3B que apenas viu alterada a sua numeração, passando a constituir o artigo 5 TCE, tendo, no entanto, sido elaborados a propósito da subsidiariedade, um protocolo e uma declaração[402].

O *"Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade"* foi elaborado tendo como base as conclusões do Conselho Europeu de Birmingham de 16 de Outubro de 1992 e do Conselho Europeu de Edimburgo de Dezembro de 1993 e o acordo interinstitucional de 1993 bem como o protocolo sobre o papel dos Parlamentos nacionais na União Europeia[403], procurando clarificar e definir de forma mais precisa o alcance dos referidos princípios[404] e fornecendo um contributo útil no sentido de assegurar a futura

---

***cit.* p. 76). Igualmente O'Leary, S. y Fernández Martín, J. M. reclamam que "*El debate acerca del papel de las entidades subestatales debería ocupar un lugar predominante em la agenda de la Conferencia intergubernamental de 1996.*". *(op. cit.* p. 313). Por seu lado, o Comité das Regiões também propõe, no seu Parecer sobre a Revisão do Tratado da União Europeia que se altere a redacção do artigo 3B de forma a que configure o princípio de subsidiariedada não apenas como um critério de exercício das competências concorrentes entre a União e os Estados membros, mas também como um critério de repartição de competências entre todos os níveis de Governo. JO C 100, de 02.4.1996. Também na Declaração Final da Conferência do Parlamento Europeu/colectividades territoriais celebrada em Bruxelas nos días 1, 2 e 3 de Outubre de 1996 se refere a necessidade de uma redefinição do princípio de subsidiariedade que preveja expresamente a suaa aplicação aos entes regionais e locais, tendo em conta as suas competências internas (DOC-ES\DV\308\308817, PE 219.693/def., p.2). (ver *infra* parte II, capítulo I/ Destinatários da subsidiariedade).**

[402] J. Luc Sauron refere que o protocolo foi elaborado atendendo, em especial, às posições da Alemanha, o Reino Unido e a França. (*op. cit.* p. 653).

[403] O Grupo de Trabalho sobre a Subsidiariedade defendeu no seio da Convenção sobre o Futuro da Europa em Outubro de 2002 que o Protocolo sobre os Parlamentos Nacionais deverá ser reforçado a fim de favorecer um controlo dos Parlamentos nacionais junto dos seus Governos no tocante ao princípio da subsidiariedade, convidando, assim, os parlamentos nacionais a exercerem plenamente as suas responsabilidades na matéria. Convenção sobre o Futuro da Europa, *"Conclusões..."*, (CONV 286/02), cit.

[404] O texto do protocolo sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade, bem como o da declaração relativa ao mesmo protocolo podem ser vistos em Pueyo Losa. J., y Ponte Iglésias, M. T., *Derecho Internacional Publico, Organización Internacional, Union Europea-Recopilación…, op. cit.* p. 1423-1425 e 1438 respectivamente. Os Conselhos Europeus de Birmingham e de Edimburgo, bem como o «*Acordo Interinstitucional*» sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade realizado entre o Parlamento Europeu, a Comissão e o Conselho são referidos nas motivações do *«Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade»* anexo ao Tratado de Amesterdão.

observância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade "*...de forma a que sean juridicamente vinculantes...*"[405], garantindo ainda a publicidade no funcionamento das instituições e o acesso dos cidadãos aos documentos, promovendo uma melhoria da qualidade e legibilidade da legislação, a sua simplificação, codificação, a promoção de uma melhor informação aos Parlamentos nacionais para acompanharem o processo de decisão, a definição de regras relativas à aplicação do princípio da subsidiariedade que, a partir do Tratado de Amesterdão, passou a pautar a actuação institucional em matéria de legislação e intervenção comunitária, havendo ainda a salientar duas declarações anexas sobre o mesmo princípio.

Prosseguindo na análise do texto do citado protocolo que o Tratado de Amesterdão anexou ao TCE, deve ser referido que o mesmo, em coerência com o texto do artigo 3B que se manteve inalterado, *não incluiu qualquer referência às entidades territoriais locais e regionais.*

Assim:

Neste protocolo anexado ao Tratado de Amesterdão intitulado[406], os Estados membros, reafirmando o seu propósito de assegurar que as decisões sejam tomadas o mais próximo possível dos cidadãos, mostram-se empenhados em definir e garantir as condições de cumprimento e aplicação coerente por todas as instituições do princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade. Este protocolo é elaborado tendo em atenção o acordo interinstitucional de 29 de Outubro de 1993 sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade e confirma as conclusões do Conselho Europeu de Birmingham de 16 de Outubro de 1992, bem

---

[405] Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 76. A Convenção sobre o Futuro da Europa defende em *"Conclusões..."*, cit., que este protocolo deve ser alterado no sentido de permitir uma maior eficácia no controlo da aplicação do princípio da subsidiariedade.

[406] A Comissão expõe uma interpretação deste protocolo no seu relatório "*Legislar Melhor 2002*", COM (2002) 715 final, 11.12.2002, p. 5-6, afirmando que nele é criado "*…um quadro jurídico coerente para a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.*", princípios este cuja aplicação "*…deve continuar a representar uma concepção dinâmica neste quadro jurídico*".

como a abordagem do mesmo princípio efectuada pelo Conselho Europeu de Edimburgo de 11 e 12 de Dezembro de 1992 cujas regras se tornaram, graças a este protocolo, passíveis de verificação pelo Tribunal.

O princípio da subsidiariedade deverá assim, juntamente com o da proporcionalidade, orientar a acção das instituições que, no exercício das respectivas competências, deverão observar aqueles dois princípios, respeitando as disposições gerais do Tratado, designadamente as referentes à manutenção integral do acervo ou adquirido comunitário e do equilíbrio institucional[407], advertindo-se no protocolo que a aplicação das referidas regras da subsidiariedade e da proporcionalidade não afectará os princípios definidos pelo Tribunal de Justiça quanto à relação entre o direito comunitário e o direito nacional, devendo ainda ter em conta o nº 4 do artigo 6º do Tratado de União Europeia segundo o qual a União se dotará *"...dos meios necessários para atingir os seus objectivos e realizar com êxito as suas políticas..."*[408].

Aponta o protocolo outras condições para a aplicação do princípio da subsidiariedade, designadamente a não colocação em causa das competências conferidas à Comunidade tal como interpretadas pelo TJCE, a aceitação de que os critérios enunciados no segundo parágrafo do artigo 5º respeitam às competências concorrentes relativamente às quais o princípio fornece uma orientação para o exercício.

Por outro lado, o protocolo afirma que a subsidiariedade constitui um conceito dinâmico que deve ser aplicado à luz dos objectivos enunciados no Tratado de forma a permitir, se as circunstâncias o exigirem, alargar a acção da Comunidade dentro dos limites das suas competências e, inversamente, limitar ou pôr termo a essa acção quando esta deixe de se justificar, tendo em atenção a que, nos dias

---

[407] Neste sentido se pronuncia a Comissão na análise que faz do protocolo sobre o princípio da subsidiariedade anexo ao Tratado de Amesterdão no *"Relatório da Comissão ...."* *«Legislar melhor 1998 - uma responsabilidade a partilhar»*, cit., p. 3.

[408] Ex-artigo F. A numeração actual resulta do disposto pelo artigo 12º do Tratado de Amesterdão.

que correm, as vertiginosas alterações registadas a nível das tecnologias, da realidade económica, os desafios da sociedade e das expectativas dos cidadãos, exigem que as instituições disponham de uma capacidade de adaptação rápida, devendo a partilha de responsabilidades evoluir *"...no sentido de uma subsidiariedade «activa»..."*[409], salientando-se que já em 1993 a Comissão se pronunciava de idêntica forma sobre o dinamismo do princípio da subsidiariedade, ao referir que essa característica *"...deve permitir desenvolver as mesmas «acções» (...) limitá-las ou mesmo abandoná-las, quando não se justifique prosseguir..."*[410] afirmando em 1998 que a subsidiariedade e a proporcionalidade *"...deverão ser princípios evolutivos, dinâmicos, de aplicação flexível e pragmática, incluindo igualmente a eficácia económica como critério de execução"*[411].

No nº 4 do protocolo em análise cria-se para a Comissão o dever de demonstrar que qualquer iniciativa legislativa respeita os critérios da subsidiariedade e da proporcionalidade utilizando indicadores qualitativos e, se possível, quantitativos, referindo-se no nº 5 do protocolo os dois requisitos constantes do artigo 5º TCE destinados a permitir a acção comunitária quando os objectivos da acção não possam ser suficientemente realizados pelos Estados no quadro dos respectivos sistemas constitucionais e possam ser melhor e mais vantajosamente cumpridos, devido à sua dimensão ou efeitos, através de uma acção comunitária[412], devendo ainda ser observados critérios tais como o carácter

---

[409] *"Relatório da Comissão...."* «*Legislar melhor 1998 - uma responsabilidade a partilhar*», cit., p. 4. No sentido de novos problemas, tais como as do domínio alimentar provocadas pela crise da BSE, matéria de asilo e emigração, justiça e segurança, afirma a Comissão no "*Relatório da Comissão ao Conselho Europeu - Legislar melhor 1999*", cit., p. 1, que o seu estudo implica um exame de subsidiariedade, pois, "*...a resposta é, evidentemente, função das circunstâncias e das exigências.*". Neste exercício consiste, aliás, o dinamismo do conceito de subsidiariedade.

[410] *Relatório da Comissão ao Conselho Europeu sobre a adaptação da legislação em vigor ao princípio da subsidiariedade*", COM (93) 545 final. Bruxelas, 24 de Novembro de 1993, p. 1 e 2.

[411] *"Relatório da Comissão ...." «Legislar melhor 1998 - uma responsabilidade a partilhar»*, cit., p. 4.

[412] O Parlamento Europeu salienta este critério na sua resolução sobre os relatórios de 1994, 1995 e 1994, da Comissão ao Conselho Europeu sobre os princípios da subsidiariedade e proporcionalidade, (JO C 167 de 02.7.1997, p. 34). A referência aos sistemas

transnacional da questão que não possa, por isso mesmo, ser regulada de forma satisfatória por acções nacionais, ou a possibilidade de ocorrer a violação das exigências dos Tratados[413], ou o prejuízo significativo para os interesses dos EEMM, no caso de a acção ser empreendida apenas a nível nacional, ou a abstenção da Comunidade em a promover.

Por outro lado, vinculam-se as Instituições à regra da medida legislativa mínima necessária ao fim em vista (nº 6), referindo-se expressamente o dever de optar por directivas em vez de regulamentos, ou directivas quadro em vez de medidas pormenorizadas, tendo os autores do protocolo considerado conveniente lembrar as características da directiva como a vinculação quanto ao resultado pretendido e a liberdade quanto à forma e aos meios para o alcançar, devendo ainda quanto à natureza e alcance dessa medida ser deixada às autoridades nacionais uma margem de decisão tão ampla quanto possível, desde que compatível com a realização do objectivo e a observância das exigências do Tratado, respeitando-se os sistemas nacionais e respectivos ordenamentos jurídicos, devendo ainda, sempre que possível, ser facultada nas medidas comunitárias a possibilidade de escolha pelos Estados entre várias alternativas compatíveis com o objectivo.

Prosseguindo, o protocolo cria no seu nº 8 a obrigação de os Estados, no caso de abstenção comunitária por respeito do princípio da subsidiariedade, conformarem a sua acção com as regras gerais enunciadas no artigo 10 TCE (ex-5º), tomando todas as medidas adequadas para assegurar o cumprimento das obrigações que lhes incumbem por força do Tratado e abstendo-se de tomar medidas susceptíveis de pôr em perigo a realização dos objectivos do Tratado.

---

constitucionais internos feita no artigo 5º do protocolo não consta do artigo 5º TCE, podendo ser entendida apenas como uma referência formal, pois não se vislumbra como poderiam os Estados prosseguir uma qualquer acção que ultrapassasse as respectivas Constituições.

[413] De que são exemplos apontados no protocolo, domínios como a correcção das distorções da concorrência, restrições dissimuladas às trocas comerciais, ou o reforço da coesão económica e social.

Refere-se ainda no protocolo a necessidade de a Comissão, para assegurar maior transparência legislativa, designadamente sobre a observância do princípio da subsidiariedade, proceder a amplas consultas antes de propor textos legislativos e publicitar os documentos relativos a essas consultas, excepto em casos de urgência ou confidencialidade, e fundamentar as suas propostas relativamente ao princípio da subsidiariedade, expondo a forma de financiamento da acção tendo em conta que qualquer encargo financeiro ou administrativo que recaia sobre a Comunidade, os governos nacionais, as autoridades locais, os agentes económicos e os cidadãos deve ser o menos elevado possível e proporcional ao objectivo a alcançar.

Por outro lado, reafirma-se no protocolo o dever de a Comissão apresentar anualmente ao Conselho Europeu, ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade[414] o qual será igualmente enviado ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social[415], reiterando-se também o dever de o Conselho e o Parlamento Europeu analisarem a coerência de todas as propostas da Comissão com o princípio da subsidiariedade.

Igualmente o Conselho, nos processos de co-decisão, enviará uma nota explicativa ao Parlamento Europeu relativamente ao princípio da subsidiariedade, informando ainda das razões pelas quais considera que uma proposta da Comissão não é compatível, no todo ou em parte, com o artigo 3-B do Tratado.

A Comissão já se manifestou favoravelmente a este protocolo que considerou não ser *"...sinónimo nem de uma revisão dos Tratados nem de uma alteração das*

---

[414] No seu relatório sobre os progressos realizados na União a apresentar ao Parlamento Europeu, nos termos do artigo C do TUE, o Conselho Europeu terá em conta o relatório da Comissão sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade.

[415] O Comité das Regiões salienta a importância da apresentação do relatório ao CR, afirmando que "*...não tinha lógica que a instituição que congrega os representantes das pessoas colectivas territoriais (...) não fosse chamada a exprimir a sua avaliação sobre o relatório...*" acerca do princípio da subsidiariedade. ("Parecer sobre o Relatório da Comissão ao Conselho Europeu Legislar melhor 1998. Uma responsabilidade a partilhar.", CDR/50/99 FIN, de 15/9/1999, JO C 374 de 23/12/1999, p. 11-15).

competências que estes atribuem à Comunidade..."[416], tendo começado a dar cumprimento ao mesmo na fundamentação das suas propostas e na escolha da regulação mínima[417], bem como analisando periodicamente as suas propostas que perderam actualidade, incluindo por razões de subsidiariedade.

Por seu lado, o Comité das Regiões manifesta o seu agrado com o Protocolo sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade anexo ao Tratado de Amesterdão, considerando que ainda não existe da parte da União uma verdadeira preocupação de aproximar as acções dos níveis mais próximos do cidadão, e chamando a atenção para que a União deve, antes de efectuar ela própria qualquer intervenção nas áreas que não sejam da sua competência exclusiva, verificar se ocorre no caso concreto qualquer uma das condições que, à face do princípio da subsidiariedade, legitime a sua intervenção tais como a transnacionalidade dos aspectos em causa que tornem insusceptível a sua resolução satisfatória por medidas dos Estados membros, a possibilidade de medidas isoladas praticadas pelos EEMM ou a omissão de medidas comunitárias infringirem os requisitos do Tratado, a verificação de que as medidas tomadas ao nível comunitário são mais vantajosas, pela sua latitude ou pelos seus efeitos, que as medidas tomadas ao nível dos Estados, entendendo ainda o Comité das Regiões no mesmo parecer que, para se cumprir o protocolo da subsidiariedade, a margem de manobra que deve ser concedida *"...na concepção concreta das disposições, às decisões nacionais e regionais devia ser o mais ampla possível..."*[418] havendo ainda a salientar, no que toca às instituições, que o Parlamento Europeu se congratula por este protocolo prever que a aplicação

---

[416] ***"Relatório da Comissão ...."*** **«Legislar melhor 1998 - uma responsabilidade a partilhar», cit., p. 3. Por seu lado Florian Zieganbalg vê com desconfiança a eficácia deste protocolo no que se refere à interpretação do princípio da subsididiariedade, afirmando "*…*even the insertion of a special protocol of subsidiarity protocol could not contribute to add better criteria…". (op. cit. p. 13).**

[417] **De que é exemplo a proposta de recomendação em vez de directiva sobre resolução de conflitos de consumo. Recomendação 98/257/CE, JO L 115 de 17.4.1998.**

[418] **Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. *"Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões",* Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73. O C.R. realça ainda o papel positivo deste protocolo que "*...define de forma mais precisa este princípio da subsidiariedade.*".**

daqueles princípios se faça respeitando as disposições gerais e os objectivos do Tratado[419].

Em anexo ao Tratado de Amesterdão surgem ainda duas declarações relativas ao princípio da subsidiariedade, sendo a primeira proferida pelos Estados respeitante à aplicação do direito comunitário[420] e a segunda proferida pela Alemanha, Áustria e Bélgica, na qual estes Estados declaram que dão por adquirido que a acção da Comunidade Europeia, de acordo com o princípio da subsidiariedade, afecta não só aos Estados membros mas também às respectivas *entidades infra-estatais*, na medida em que estas disponham de poder legislativo próprio conferido pelo respectivo direito constitucional, declaração cuja importância é sublinhada pelo Comité das Regiões que considera mesmo que *"...o teor desta declaração deve, com devida consideração da organização administrativa interna de cada Estado membro, poder ser aplicado às entidades locais e regionais nos Estados membros não federalizados..."*[421], extensão esta que o CR entende dever *"...poder ser aplicada por analogia...",* insistindo com todos os Estados-Membros, em particular com aqueles que disponham de pessoas colectivas regionais e locais dotadas de competências legislativas constitucionalmente atribuídas, para que adiram a esta Declaração[422].

---

[419] Parlamento Europeu, Resolução *"sobre o relatório da Comissão ao Conselho Europeu Legislar melhor 1997".* (A4-0460/98) JO C 098 de 07/09/1999, p. 0500.

[420] Declaram os Estados que *"…por um lado a declaração anexa à acta final do Tratado que institui a União Europeia relativa à aplicação do direito comunitário e, por outro, as conclusões do Conselho Europeu de Essen, segundo as quais a aplicação do direito comunitário no plano administrativo cabe em princípio aos Estados membros, nos termos do respectivo ordenamento constitucional. A competência das instituições comunitárias em matéria de fiscalização, controlo e execução, tal como previstas nos artigos 145º e 155º do TUE não é afectada.".*

[421] Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade, "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*", JO C 198, de 14/7/1999, p. 73. Continua o CR *"...insistindo junto de todos eles, a começar por aqueles que possuem entidades territoriais com poder legislativo próprio reconhecido pela Constituição, no sentido de aderirem a esta declaração."*. Em anexo ao mesmo parecer, o CR declara que esta declaração *"...convida ao reconhecimento e à aplicação do princípio da subsidiariedade no interior dos Estados-Membros.".*

[422] Comité das Regiões, Parecer sobre "*A Conferência Intergovernamental de 2000*", 17/02/200, Cdr 53/99 f*em* EN-GP/MS/fv. Por sua vez, J. L. Sauron refere que « *...il s'agit pour des États fédéraux de faire adopter, à l'échelon communautaire, l'idée que le principe de subsidiarité s'étend aux structures infralégislatives, et qu'il convient de permettre aux régions d'intervenir, au delà du jeu national, dans le processus décisionnel communautaire*

Iniciando uma análise global das mudanças de Amesterdão poderá, em jeito de análise, afirmar-se que o Tratado de Amesterdão registou nalgumas áreas avanços significativos, enquanto que noutras os progressos foram mais limitados, procedendo-se, também à comunitarização de novas matérias, de tudo resultando um balanço "*mitigado"*, como o classifica **PASCAL FONTAINE**[423]**.**

O Conselho Europeu de Amesterdão considera que a missão da CIG 1996 teve sucesso, registando que "*...com o encerramento da Conferência Intergovernamental, que foi coroada de êxito, ficou aberto o caminho para o lançamento do processo de alargamento..."*[424].

Por seu lado, o Comité das Regiões[425] avalia o Tratado de Amesterdão na perspectiva dos avanços na representatividade regional salientando a introdução no Tratado de Amesterdão de várias modificações desejadas pelos representantes das regiões e municípios como o protocolo sobre a subsidiariedade, alguns progressos no estatuto e capacidade de organização do Comité das Regiões, considerando também o CR que, apesar de ter solicitado várias vezes a "*...instituição de garantias jurídicas e políticas de plena aplicação do princípio da subsidiariedade..."*[426] isso não foi ainda contemplado, verificando ainda que diversas propostas de alteração relativas à autonomia local não foram incluídas no Tratado, ficando claro que as regiões e os municípios continuam a desejar que o seu lugar seja melhor definido, que o seu papel seja tido em melhor conta em vários artigos do Tratado e que um diálogo mais completo entre todos os níveis territoriais amplie o dialogo de há muito restrito aos níveis comunitário e dos

---

***comme interlocuteur et acteur quand leurs compétences régionales sont em cause .». (op. cit.* p. 654).**

[423] ***op. cit.* p. 43. O autor realça os «*...avanços reais ao encontro dos interesses dos cidadãos...".***

[424] **Conselho Europeu de Amesterdão, 16-17 de Junho de 1997, Conclusões da Presidência.**

[425] **Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões."* Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73. (anexo).**

[426] **Comité das Regiões, "*Parecer sobre o Relatório da Comissão ao Conselho Europeu Legislar melhor 1998. Uma responsabilidade a partilhar.",* CDR/50/99 FIN, de 15/9/1999, JO C 374 de 23/12/1999 p. 11-15.**

Estados-Membros, sendo de salientar também como peça importante para o progresso das regiões mais desfavorecidas, o facto de pela primeira vez se ter consagrado no TCE um estatuto próprio para as regiões ultraperiféricas, (artigo 299º), que será melhor analisada oportunamente[427].

2-NICE: EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL E SUBSISTÊNCIA DA SUBSIDIARIEDADE

As alterações ocorridas nos últimos quinze anos no mapa geopolítico da velha Europa fizeram desencadear a necessidade de se estudar a adesão à Comunidade de novos Estados, tendo em atenção vários factores como o estado de pobreza de muitos desses países que se encontram em processos recentes de democratização,

---

[427] V. *infra* parte III/capítulo V. O estatuto das regiões ultraperiféricas (RUP) consta do artigo III-424º do Tratado Constitucional. *Vid.* também artigo IV-440/2. O mesmo estatuto consta do artigo nº 299 e 311 do Tratado de Funcionamento da União Europeia assinado em Lisboa a 13/12/2007 que acescenta duas novas RUP: San Bartolomé e San Martin. Prosseguindo em breve balanço sobre o Tratado de Amesterdão, salientam-se os avanços relativos à cidadania europeia, à liberdade e segurança, às línguas e culturas nacionais, ao acesso ao ensino, ao desporto, o reforço da garantia dos direitos fundamentais (artº 6/2 TCE), o respeito dos direitos da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (Roma, 4/11/1950), podendo o Conselho sancionar um Estado violador dos Direitos Fundamentais mediante suspensão de alguns dos direitos contidos no Tratado, como o direito de voto (artº F.1,-actual 7º).
É reforçada a defesa dos consumidores, a política social, proclamando-se o respeito pelos direitos sociais fundamentais consagrados nas duas Cartas Sociais Europeias (Carta Social Europeia e a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores. *Vid.* artigo 136 TCE*.).*
A segurança interna foi comunitarizada, reforçando-se as garantias da livre circulação de pessoas, os assuntos relativos a passagens das fronteiras externas, supressão de controlos, vistos, asilos, refugiados, imigração, cooperação judiciária em matéria civil, luta contra a fraude na União, cooperação aduaneira, integrando-se o acervo de Shengen na União Europeia, tendo, paralelamente, a PESC, Política Externa e de Segurança Comum e Defesa tido progressos limitados ou quase nulos, continuando a União longe de poder contribuir para impedir ou solucionar conflitos como o da ex-Jugoslávia.
Permite-se que uma maioria qualificada dos Estados autorize uma *«cooperação reforçada»* em áreas da União que não sejam áreas de competência exclusiva comunitária *(*artigos 40º a 44º do TUE), e ocorre um reforço dos poderes do Parlamento Europeu alargando a 23 novos domínios o processo de co-decisão instituído em Maastricht (artº 251) e os casos de consulta prévia obrigatória ao P.E. que reforça o controlo político sobre a Comissão, pelo facto de passar a depender de aprovação prévia do P.E. (artº 214 nº2 TCE) a indigitação do Presidente da Comissão cujo acordo passa a ser exigido para a escolha dos comissários (artº 214/2 TCE), reforçando o seu poder de controlo.

a maioria dos quais faz fronteira com a Europa comunitária, e a insegurança que os mesmos podem trazer para o velho Continente[428].

Reflectindo esse processo democratizador e da necessidade do alargamento, aquando do início dos trabalhos preparatórios do Tratado de Nice, a Europa comunitária preparava a adesão de países da Europa central, oriental, mediterrânica e báltica fazendo perspectivar naquele tempo uma Comunidade com mais de 25 membros em resultado das negociações para a adesão da Bulgária, Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, República Checa, Roménia[429].

De facto, a integração política e económica das novas democracias europeias constitui para a UE um imperativo de estabilidade e segurança pelos motivos já referidos relativamente aos Tratados de Maastricht e Amesterdão, sendo que, por outro lado, as condições de adesão fixadas pelo artigo O do TUE previam que apenas os países da Europa que praticassem a democracia pluralista e a economia de mercado podessem aspirar à adesão[430], havendo ainda nessa altura alguns

---

[428] De facto a queda dos anteriores regimes comunistas fez também ressuscitar antigas rivalidades que ameaçam a segurança (como se viu nos balcãs) e que tornam mais urgente o alargamento da CE a novos países, especialmente os daquele ex-bloco.

[429] Assim, perfilavam-se adesões como Chipre e Malta cujas candidaturas já foram apresentadas em 4 e 16 de Julho de 1990, bem como os candidatos da Europa central Hungria e Polónia que entregaram as suas candidaturas em 1 e 8 de Abril de 1994, existindo ainda acordos de associação reforçados *"acordos europeus"* celebrados com os Países da Europa Central e Oriental (PECO): Hungria, Polónia, República Checa, Eslováquia, Bulgária, Roménia, e Estados Bálticos, todos eles potenciais candidatos num futuro mais ou menos próximo, assim como o pretenderão, por certo, os países da Europa central e oriental, Estados Bálticos e Repúblicas da ex - Jugoslávia. A Turquia foi reconhecida como candidata à adesão, embora o seu processo seja mais complexo, tendo apresentado a sua candidatura em 14 de Abril de 1987, sendo membro da NATO, Conselho da Europa e OCDE. Afirma Pascal Fontaine, que a Turquia é um parceiro importante para a CE mas "*...*difícil de integrar como membro de pleno direito num futuro próximo."*, indicando ainda existirem questões internas a resolver tais como os relacionados com minorias curdas, direitos humanos. *(op. cit.* p. 32). A sua importância para a Comunidade é salientada, por exemplo, no Conselho Europeu de Lisboa, em que se aconselha, em consequência disso, o reforço da cooperação. (Ver conclusões da Presidência, p. 2). A Turquia continua a dar passos no sentido de satisfazer as condições necessárias à adesão, salientando-se, em 2 de Agosto de 2002, a abolição da pena de morte e o reconhecimento de direitos às minorias, designadamente a curda.

[430] Por sua vez, o Tratado Constitucional prevê no artigo I-1º/2 que "*A União está aberta a todos os Estados europeus que respeitem os seus valores e se comprometam a promovê-los em comum",* valores que são enunciados de seguida no artigo I-2º, dos quais se salienta o

problemas a resolver nestes domínios relativamente aos novos candidatos para que os Estados membros possam, como é exigido, votar por unanimidade as respectivas adesões e os respectivos Tratados possam ser submetidos a um voto de aprovação por maioria absoluta dos membros do Parlamento Europeu, *(parecer favorável)*[431].

A dimensão de tal alargamento tornava imperioso atender à preocupação de se proceder a uma reforma institucional[432], tendo a CIG 2000 como objectivo adaptar o funcionamento das instituições europeias[433] concebidas e preparadas há

---

respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito, do respeito pelos direitos humanos, pluralismo, tolerância justiça, solidariedade e não discriminação. *Vide* artigos 2 e 3 do Tratado de Lisboa de 13/12/2007 (TUE). Um caso particular de solidariedade é constituído pelo artigo I-43º em que se estabelece uma cláusula de solidariedade da União e dos seus Estados membros relativamente a qualquer Estado vítima de catástrofe ou acto terrorista.*Vidé* artigo 188-R do Tratado de Lisboa de 13/12/2007 (TUE).

[431] Maurice Duverger considera que o Parlamento Europeu deveria ter usado esta faculdade para impor condições ao Conselho aquando da emissão de parecer favorável à adesão da Áustria, Finlândia, Noruega e Suécia. Deveria o PE, na opinião do autor, ter condicionado o seu parecer favorável à aceitação pelo Conselho de incluir nos Tratados de adesão disposições que permitissem o normal funcionamento das instituições da Comunidade depois do seu alargamento de 12 para 16 membros. (*op. cit.* p. 50/51).

[432] Com alguma apreensão, já perante a aproximação da anterior CIG em 1996, e abordando a necessidade de mudanças no processo de decisão da União Europeia, Sarsfield Cabral reflectia em 1995 que "*É real a possibilidade de a União Europeia se desagregar, por incapacidade de responder aos pesados desafios que enfrenta – o primeiro dos quais decorre do alargamento e Leste (...) ou se fazem as mudanças, viabilizando o alargamento, ou não se fazem, e a integração europeia entra em crise aguda.",* referindo ainda a propósito da soberania e os caminhos da supranacionalidade, refere o autor a necessidade de adaptação a uma Comunidade com 20 ou 25 membros, e que "*...na redistribuição (provavelmente moderada) do actual poder que cada Estado dispõe (...) é já patente, por exemplo, uma profunda divergência entre países de maior ou menor dimensão, pretendendo os primeiros uma mais directa proporcionalidade entre o número de votos no Conselho e o número da habitantes de cada Estado-membro.".* (*op. cit.* p. 119). Verificou-se que a CIG de 1996 e o Tratado de Amesterdão fracassaram na matéria da reforma institucional ficando todas as decisões adiadas para Nice. Referindo-se à necessidade de profunda remodelação de que carecem as Instituições, referia Maurice Duverger ainda antes do alargamento á Suécia, Áustria e Finlândia que as instituições europeias sendo "*... já pouco eficazes com doze Estados, ficarão paralizadas com quinze.".* (*op. cit.* p. 6).

[433] O Comité das Regiões considerava, no seu parecer sobre *"A Conferência Intergovernamental de 2000"*, 17/02/200, Cdr 53/99 f*em* EN-GP/MS/fv, que se estava perante um "*...processo de reforma que será lançado com o objectivo de preparar a União Europeia para o próximo alargamento...",* salientando o alargamento da UE como "*...o ponto de partida da CIG".*

cerca de quarenta anos para uma Comunidade de seis Estados[434], à entrada dos novos Estados membros que desembocaria numa União de 25 ou mais Estados concretizando o maior alargamento de toda a história da União[435] o qual faria perspectivar, como afirmam **ROMANO PRODI E MICHEL BARNIER**, uma *"...paz duradera, estabilidad y prosperidad para todos los Estados democráticos europeos..."*[436].

A reformulação institucional da União colocava vários problemas, tornando-se necessário compatibilizar a eficácia institucional com a possível atribuição de um Comissário a cada Estado e a consequente redução daqueles Estados que tinham dois, o aumento do número de juízes com os riscos inerentes para a uniformidade

---

[434] Bélgica, Alemanha, França, Itália, Luxemburgo e Holanda. Desde aí a Comunidade ampliou-se quatro vezes, passando a integrar quinze Estados membros (os seis fundadores, mais a Dinamarca, Grécia, Espanha, Irlanda, Áustria, Portugal, Finlândia, Suécia e Reino Unido). Desde a criação da Comunidade Europeia, não se efectuou nenhuma grande reforma das instituições, excepto a referente à eleição directa do Parlamento Europeu a partir de 1979 na sequência do "*Acto Relativo à Eleição dos Representantes ao Parlamento Europeu por Sufrágio Universal Directo*", anexo à decisão do Conselho de 20 de Setembro de 1976, o que constituiu importante factor de democratização e legitimidade comunitária. A eleição processa-se, de 5 em cinco anos, em simultâneo em todos os países, (até aí os deputados europeus eram designados pelos Parlamentos nacionais). Em 1994 foram eleitos 567 deputados vindos de doze países. A partir de 1995 com a adesão de Suécia, Áustria e Finlândia, passaram a 626. O Tratado de Amesterdão fixa em 700 o número máximo de deputados, o que implicará, após o alargamento, uma redistribuição do número por Estado-membro.

[435] O Comité das Regiões salienta que "*...as s criadas há quarenta anos para governar a União já não se coadunam com as dimensões e com as tarefas da União actual.*". Parecer do CR sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*" Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73. O CR afirma ainda que, como guardião da subsidiariedade, defende "*...instituições europeias fortes, mas simultaneamente rigorosas e eficazes...*". O mesmo Comité considera na sua resolução "*Para um ordenamento constitucional europeu*", que as reformas institucionais na perspectiva do alargamento são uma ocasião "*...para clarificar a aplicação do princípio da subsidiariedade (...) e os instrumentos para velar pela sua observância.*". Resolução do Comité das Regiões "*Para um ordenamento constitucional europeu*" COM-Ass. Inst./007. Cdr 144/2000 f*em* IT/FR-IV/MS/mfc/fv, de 16/10/2000.

[436] Respectivamente ex-Presidente da Comissão Europeia e ex-Comissário responsável da Política Regional e reforma das Instituições. Prefácio à brochura "*Quién hace qué em la Unión Europea? Qual es la contribucion del Tratado de Niza?*", Comissão Europeia, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2001. Sobre a relação entre a integração europeia e o desejo de paz, ver *supra* parte I, capítulo II. A declaração de Laeken sobre o futuro da Europa refere que o próximo alargamento a Leste encerrará a negra página da divisão da Europa dos últimos 50 anos como consequência da 2ª guerra mundial, declarando ainda que "*A Europa está finalmente em vias de se transfomar, sem derrame de sangue, numa verdadeira família*".

da jurisprudência, a fixação do número de deputados e a sua relação com a população de cada Estado, a ponderação de votos no Conselho, sendo que, embora se reconheça vantagem na manutenção do princípio da representatividade nacional, deve aceitar-se que "*...a sua conveniência é dificilmente praticável...*"[437], tornando-se evidente a necessidade de reformas institucionais em que se pondere as consequências da adesão de Estados com muito pouca população.

Por outro lado, com tantos Estados membros, os tipos de processos de decisão teriam de ser simplificados sob pena de se chegar a momentos de enorme dificuldades decisórias com efeitos negativos em termos de transparência e eficácia[438].

Definitivamente, os principais temas da CIG – a composição da Comissão, a ponderação dos votos no Conselho e a extensão do recurso ao voto por maioria qualificada - eram importantes para o futuro da UE, mas deveriam ser-lhes aditados outros para que uma reforma mais radical, devendo ser encontradas soluções aceitáveis tanto para os actuais como para os futuros Estados-Membros e, ainda, ser tomadas todas as precauções para evitar conflitos entre pequenos e grandes Estados-Membros, sendo igualmente importante que a CIG considerasse a possibilidade de incorporar o texto da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia[439] no novo Tratado.

---

[437] **Ruiz, Nuno, "***O Parlamento Europeu e as novas perspectivas do processo de decisão***", Conferência proferida no âmbito do** *Ciclo de conferências sobre a revisão do Tratado de Maastricht* **organizado pelo Instituto Europeu da Faculdade de Direito de Lisboa, Maio de 1996, p. 96.**

[438] **A este propósito, alerta Nuno Ruiz que "*...estamos habituados a ouvir falar de quatro processos de decisão típicos: consulta, consulta com parecer vinculativo, cooperação e co-decisão. Simplesmente esta classificação é bastante redutora porque, se tivermos em conta as diversas variantes, existem cerca de trinta processos de decisão diferentes.* A título de exemplo *"…nuns casos exige-se parecer favorável e unanimidade por parte do Conselho, noutros co-decisão e unanimidade, noutros cooperação, noutros consulta simples com unanimidade, noutros consulta simples com maioria qualificada do Conselho, noutros ainda unanimidade do Conselho sem consulta.". Ibid.***

[439] **JO C 364/1 de 18.12.2000. O Comité das Regiões, no seu Parecer intitulado "***Novas formas de governação a Europa, quadro para a iniciativa dos cidadãos***", CdR 182/2000 fin,**

Os trabalhos da CIG iniciaram-se em 14 de Fevereiro de 2000, e tendo os Estados chegado a acordo no Conselho Europeu que decorreu entre 7 e 11 de Dezembro de 2000, terminaram com a assinatura do Tratado de Nice em 26 de Fevereiro de 2001, o qual teve, como vem sendo dito, como finalidade principal a adaptação do funcionamento das instituições europeias face às novas adesões que se perspectivam prevendo-se, em conformidade com as conclusões dos Conselhos Europeus de Helsínquia e Nice, que a União esteja em "*...em condições de acolher, a partir do fim de 2002...*"[440].

Agora bem, aproximar a União Europeia dos cidadãos deve ser o ponto de partida para a reforma da UE, para o que as pessoas colectivas territoriais locais e regionais solicitam ser informadas e ter influência directa na elaboração dos instrumentos jurídicos que estas reformas determinarão, atendendo a que as reformas institucionais influenciem profundamente a vida dos povos europeus, na linha defendida pelo Comité das Regiões no sentido de que o objectivo subjacente da reforma institucional deverá ser consolidar e democratizar as instituições europeias de modo a poderem enfrentar os desafios colocados pelo alargamento, impondo-se, para tal, a racionalização e a simplificação radicais dos Tratados.[441]

---

de 05/01/2001 considera que a Carta dos Direitos Fundamentais deve ser integrada no Tratado e ter força legal.

[440] **"*Nota à atenção dos membros da Comissão".* SEC (2001) 99, de 18.01.2001.**

[441] **O Comité das Regiões apresenta as suas propostas considerando que a *"Conferência Intergovernamental de 2000"* constitui uma nova oportunidade para impulsionar o processo de integração europeia através da reforma das instituições da União com base em critérios de representatividade, eficácia e proximidade dos cidadãos, considerando se importante reforçar a legitimidade da União o que só será possível com o apoio dos cidadãos. O CR chama a atenção de que a sua legitimidade lhe advém do facto de os seus membros serem representantes políticos dos entes locais e regionais, considerando deverem as pessoas colectivas locais e regionais dos países candidatos no processo do alargamento ser chamadas a participar no processo com vista a garantir que a adesão desses países à UE beneficie do apoio democrático dos seus cidadãos aproveitando-se o diálogo que, desde 1997, o Comité tinha vindo a manter com os representantes políticos das administrações locais e regionais dos países candidatos.**

O Tratado de Nice, vocacionado, como vimos dizendo, mais directamente para a tentativa de reforma das Instituições,[442] não acarretou mudanças substanciais acerca do regime da subsidiariedade, para além da que decorreu da

[442] **O Tratado de Nice e protocolos anexos determinaram as progressivas alterações institucionais para o alargamento faseado que se aproximava. Assim, fixou-se em 732 o número máximo de deputados ao *Parlamento Europeu* após as eleições de 2004, alargou-se ao PE o regime do recurso de anulação (artigo 230 TCE), aumentou-se as matérias sujeitas a co-decisão nas quais é exigido o seu parecer para instaurar uma cooperação reforçada.**
Decorrendo do alargamento a dificuldade em obter unanimidade nas votações no *Conselho*, aumentaram as matérias sujeitas à maioria qualificada, determinou-se novo sistema de ponderação de votos para vigorar a partir de 01/01/ 2005 que atende à população de cada Estado, reconhecendo-se que estes são ao mesmo tempo iguais como membros da União e diferentes quanto à população que representam.
Quanto à *Comissão*, passou a integrar um Comissário por cada Estado. O seu Presidente é designado pelo Conselho Europeu e carece de aprovação do Parlamento Europeu, aumentando assim, ainda que indirectamente, a legitimidade da Comissão através da interferência da instituição parlamentar no processo de nomeação e designação do Presidente da Comissão, processo no qual se poderia ir mais longe, defendendo Vítor Martins que ["*...a eleição do Parlamento Europeu deveria, ainda que indirectamente, sufragar a escolha do Presidente da Comissão Europeia, a sair do grupo mais votado*" ("*A Europa no mundo global… op. cit.* p. 15-16)]. São reforçados os poderes do Presidente que incluem a organização interna, atribuição das responsabilidades aos seus membros e nomeação dos vice-presidentes.
Antevendo-se um acréscimo de solicitações do *Tribunal de Justiça* por força dos alargamentos, são distribuídas as competências entre o Tribunal de Justiça e o de primeira instância, conservando o Tribunal de Justiça a competência para conhecer das acções pré-judiciais, atenta a sua importância na uniformização do direito comunitário prevendo-se a criação de jurisdições especializadas em âmbitos específicos, (artigo 225-A TCE) e de o plenário passar a reunir com onze juízes, passando Tribunal de Contas a integrar um nacional de cada Estado.
O número máximo de membros do *Comité Económico e Social* passa a 350, igual ao do *Comité das Regiões* cujos membros passam a ser titulares de um mandato eleitoral numa autarquia local ou regional ou politicamente responsáveis perante uma assembleia eleita, cessando automaticamente o seu mandato europeu quando cessar o mandato electivo a nível nacional.
O alcance da CIG2000 foi reduzido dando ideia de que se tratou "*...mais de um reajustamento para aquietar as ansiedades dos grandes Estados face aos riscos de perda de peso no contexto do alargamento do que de uma verdadeira reforma para legitimar a representatividade e a eficiência das instituições da União Europeia à luz dos seus dois maiores desafios: o alargamento e a globalização*" (Martins, V., "A Europa no mundo global: Também uma questão de eurogovernance", op. cit. p. 14). Era necessário um maior reforço do exclusivo da iniciativa da Comissão para impedir a governamentalização do processo de decisão e aumentar a sua eficiência através da redução das direcções gerais, um aumento do estatuto do Presidente nas reuniões internacionais de forma a intervir em pé de igualdade com os Estados Unidos, Japão e outros grandes parceiros nas negociações internacionais. Por outro lado, a CIG2000 nada acrescentou ao Tratado sobre a cooperação judicial em matéria penal, como tinha proposto a Comissão. Em relação ao Parlamento Europeu, seria de repensar se a sua organização em torno de duas grandes famílias políticas europeias que dominam o espectro parlamentar não será demasiado redutora ao representar os povos da Europa através dos partidos que disputam as lideranças nacionais.
É proclamada a Carta dos Direitos Fundamentais da União (JO C 364/1 de 18.12.2000), reforçando a matéria dos direitos humanos com um conjunto de direitos cívicos integradores do acervo constitucional dos Estados membros. A Carta refere, por proposta do CR no parecer "*A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*", Cdr 140/2000

alteração ao artigo 230º TCE que alargou ao Parlamento Europeu a qualidade de sujeito activo para interpor junto do Tribunal de Justiça recursos de anulação por violação do Tratado.[443]

Desta forma, sendo a falta de aplicação, ou a aplicação errada do princípio da subsidiariedade, conforme diz Gialdino, *"...uma clara hipótese de violação do Tratado..."*[444], o Tratado de Nice interveio indirectamente no regime de controlo da subsidiariedade ao permitir que o PE invoque jurisdicionalmente a sua violação.

O futuro da União constava, em todo o caso e como veremos de seguida, da declaração nº 23 anexa ao Tratado de Nice, a qual consiste, além do mais, numa proposta de reflexão e de debate em que intervenham todos os sectores políticos e sociais da Europa Comunitária sobre temas que muito têm a ver com a subsidiariedade e sua defesa, tais como a simplificação dos tratados de forma a torná-los mais claros e legíveis pelos cidadãos, a delimitação de competências entre a União Europeia e os Estados membros "*...que respeite o princípio da subsidiariedade...*", o estatuto da Carta dos Direitos Fundamentais nos Tratados após a sua proclamação pelo Tratado de Nice, e o papel dos parlamentos nacionais na construção europeia.

---

fin, Com-Ass.Inst./011, de 05/10/2000, ponto 8, o princípio da subsidiariedade no preâmbulo e no artigo 51º, afirmando que "*As disposições da presente carta têm como destinatários as instituições e órgãos da União, na observância do princípio da subsidiariedade, bem como os Estados-membros, apenas quando apliquem o direito da União...*", podendo, em casos especiais, o Conselho declarar comprovada a existência de um risco claro de violação grave por parte de um Estado membro dos direitos humanos fundamentais da União. (O Comité das Regiões já reclamara esta carta à CIG 1996 para que "*...se tornem claras para os cidadãos as responsabilidades e competências na UE e surja um texto fundador que defina os direitos fundamentais dos cidadãos europeus*", (Parecer sobre a revisão..., cit., JO C 100 de 02/04/1996, p. 01, seg's.). O CR insiste "*...enquanto garante do princípio da subsidiariedade…*" considerando esta Carta "*...a base da cidadania europeia...*" e que na sua elaboração se deve ouvir os Estados e as autarquias locais e regionais "*...no respeito do princípio da subsidiariedade...*". (Parecer sobre "O processo de elaboração de uma Carta dos Direitos Fundamentais dos Cidadãos da União Europeia", Cdr 327/99 fin, Com-Ass.Inst./008, de 24/02/2000). O CR dirige-se sobre o tema à CIG 2000 afirmando que a Carta "*...constituirá um marco importante no desenvolvimento das relações entre a UE e os seus cidadãos.*". (Parecer "A Conferência Intergovernamental de 2000", 17/02/200, Cdr 53/99 fin EN-GP/MS/fv).

[443] Artigo 2º ponto 34. (JO C 80, de 10.3.2001, p. 24).

[444] Curti Gialdino, C., *op. cit.* p. 68.

SECÇÃO 4
O REFORÇO DA SUBSIDIARIEDADE NOS TRATADOS CONSTITUCIONAL E DE LISBOA

1-A IDEIA CONSTITUCIONAL NOS PROJECTOS DO PARLAMENTO EUROPEU.

A ideia constitucional tem vindo a ser defendida, em maior ou menor grau ao longo de todo o processo de integração comunitária, tendo, já se viu, o Parlamento Europeu apresentado o primeiro projecto de Tratado Constitucional comunitário concebido por Altiero Spinelli, contendo a ideia de um novo Tratado em lugar de se proceder a alterações dos anteriores[445] e visando como linhas principais a necessidade de dotar a Comunidade de uma verdadeira constituição *"...du type fédéral..."*[446] com uma nova relação entre os Estados membros e a União baseada no princípio da subsidiariedade como princípio regulador do âmbito de competências exclusivas e concorrentes da União e dos Estados membros segundo o qual a Comunidade apenas poderia intervir nas tarefas que desempenhasse melhor que os Estados, ideia consagrada na 9ª alínea do preâmbulo do projecto onde se lê que serão entregues às instituições *"...conforme o princípio da subsidiariedade, apenas as competências necessárias para o bom desempenho das tarefas que elas poderão realizar de forma mais satisfatória que os Estados por si sós."*[447] e reforçada pela inclusão do princípio da subsidiariedade no número 2 do artigo 12º dedicado às competências, onde

---

[445] Afirma Maurice Duverger que *"Pela primeira vez era apresentado um quadro claro das estruturas da Comunidade, sob a forma de uma constituição finalmente acessível aos cidadãos, ainda que o termo «*constituição*» não seja utilizado."* (op. *cit.* p. 39). Neste projecto o Parlamento Europeu definia e alargava as suas competências dando sequência a outras tentativas anteriores de alargar o seu papel na decisão comunitária, das quais se salienta os denominados relatórios VEDEL de 1971, TINDEMANS que contém a primeira referência importante à subsidiariedade na Comunidade, e um relatório elaborado pelo próprio PE em 1974. Sobre a matéria ver Mota Campos, J., *Direito Comunitário,* I vol., *op. cit.*, p. 301 e seg's.

[446] Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 60.

[447] JO C 77 de 19 de Março de 1984, p. 36. Ana Guerra Martins salienta a importância dos trabalhos do Parlamento Europeu como antecedente do projecto constitucional comunitário. *(op. cit.* p. 22). Igualmente Otero Parga realça a importância do projecto Spinelli. (*op. cit.* p. 503).

expressamente se referia que *"A União apenas age para efectuar trabalhos cuja execução comum seja mais eficaz que a execução pelos Estados membros sozinhos, especialmente aqueles cuja realização exija a acção da União por as suas dimensões ou os seus resultados ultrapassarem as fronteiras nacionais",* podendo afirmar-se que o projecto em análise procedia a uma democratização do processo legislativo**,** introduzindo também a co-decisão pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho[448].

Este projecto de Tratado instituindo a União Europeia, votado por resolução do Parlamento Europeu de 14 de Fevereiro de 1984, viria a ser posteriormente rejeitado pelos Chefes de Estado e de Governo, contribuindo para essa rejeição a consagração expressa da subsidiariedade que terá inspirado sérias reservas aos Estados sempre adversos a qualquer ideia de federalismo europeu nascente[449] salientando-se que, no entanto, o mesmo projecto influirá mais tarde na elaboração do Acto Único Europeu e será retomado em 1990 para a elaboração do Tratado de Maastricht[450].

O Parlamento Europeu continuou a defender a necessidade de dotar a Europa Comunitária de uma verdadeira constituição[451] que passará pela unificação dos Tratados, começando a elaborar um projecto de Constituição da União em

---

[448] Razão pela qual Maurice Duverger afirma que o projecto "*...chega a uma síntese entre integração neofederalista nas estruturas económicas e cooperação por consenso no sector político*". (op. *cit.* p. 39).

[449] J. L. Clergerie lamenta a sua rejeição afirmando que *"Il est malheireusement à craindre qu'un tel project, aussi ambitieux que schématique, ne subisse que le sort réservé à la plupart des résolutions du Parlement Européen et ne soit par conséquen jamais repris par les États..". (op. cit.*, p. 103/104).

[450] Duverger, M., *op. cit.*, p. 8. Afirma o autor que este projecto constitucional foi "*...inspirador dos elementos legítimos do Acto Único Europeu de 1986 e do Tratado de Maastricht de 1992.*".

[451] Já antes do Tratado de Maastricht, na sua resolução de 12 de Julho de 1990 sobre o princípio da subsidiariedade, o PE se expressava a favor de tal ideia *"...considerando o desenvolvimento futuro da Comunidade Europeia, designadamente o seu empenho em elaborar um projecto de Constituição da União Europeia...".* JO C 231 de 17 de Setembro de 1990, p. 163 a 165.

Janeiro de 1990[452] no qual se encontravam expressa e conjuntamente consagrados os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade[453].

De qualquer forma, a ideia constitucional tal como outros projectos e resoluções apresentados pelo Parlamento Europeu, pelo Comité das Regiões e outras associações representativas dos interesses regionais[454], foram sendo rejeitados ao longo do processo de construção europeia até à Convenção Europeia de 2000.[455]

Numa perspectiva comparativa, observamos que a forma como a subsidiariedade era incluída naqueles dois projectos revelava características que, relativamente à actual redacção do artigo 5º TCE, ostentavam maior clareza relativamente a aspectos tais como a necessidade de se observar a

---

[452] Parlamento Europeu, "*Resolução sobre a Constituição da União Europeia*" de 10/2/1994. JO C 061, 28/2/1994. A referida resolução foi votada com 155 votos a favor, 87 contra e 46 abstenções. Sobre o texto do projecto e alguns comentário, *vid.* Duverger, M., *op. cit.* p. 139-163.

[453] Neste projecto de Constituição europeia o princípio da subsidiariedade aparecia logo no preâmbulo ao referir-se que as decisões devem ser tomadas o mais perto possível dos cidadãos, rezando, além disso, o artigo 10º do projecto que *"O exercício dos poderes da União, tal como a sua extensão nos termos do artigo precedente, obedece aos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade".*
O princípio de subsidiariedade implica que a União intervenha apenas e só quando os objectivos da acção pretendida não possam ser realizados satisfatoriamente pelos Estados membros, podendo antes ser realizados ao nível da União, tendo em conta as dimensões ou os efeitos dessa acção.
De acordo com o princípio da proporcionalidade, a acção da União Europeia limita-se àquilo que for necessário para cumprir os objectivos da Constituição.".
A expressão "*artigo precedente*" constante do primeiro parágrafo do artigo 10º refere-se àqueles casos em que a União não disponha de poderes para cumprir um dos seus objectivos, sendo-lhe atribuídos, para tal, poderes por uma lei orgânica. Trata-se de um preceito com objectivos idênticos aos do artigo 235º TCE referido atrás. Ver *supra* parte I, capítulo II, secção I.
O processo de ratificação do citado projecto de 1994, previsto no artigo 47, exigia uma maioria de Estados representando 4/5 da população da Comunidade para entrar em vigor, prevendo-se a possibilidade de qualquer Estado que não podesse efectuar a ratificação, optar pela saída da União.

[454] A Assembleia das Regiões da Europa estabelece ligação entre a ideia constitucional e a existência de uma câmara de representação regional a qual, a existir, consubstanciaria importante forma de consagração prática da subsidiariedade. *Vid.* neste sentido Beltran, S., *La Assemblea de Regions d'Europa (ARE), op. cit.* p. 83 e Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 338/339.

[455] Ver *infra* ponto 2 da presente secção.

subsidiariedade quando a acção tivesse carácter transfronteiriço[456], havendo, ademais, outras questões e aspectos naquela redacção que em comparação com a redacção do princípio da subsidiariedade existente nos actuais Tratados estavam formuladas de forma mais clara e susceptível de provocar menos controvérsias interpretativas, designadamente a limitação da acção comunitária à proporcionalidade efectuada no projecto de 1994, corresponde ao § 3º do artigo 5 do TCE.

Por outro lado, também se vem defendendo a nível doutrinal em referências efectuadas de forma mais ou menos relacionadas com o princípio da subsidiariedade, a necessidade de dotar a Europa comunitária de um texto constitucional, como o faz **FAUSTO DE QUADROS** que, considerando o princípio da subsidiariedade "*...um princípio fundamental da Constituição da União Europeia...",* refere a importância da sua consagração na clarificação dos problemas respeitantes à repartição de atribuições concorrentes, advertindo ainda que "*...temos que nos ir habituando a estas expressões: 'Constituição da União Europeia, Espaço Constitucional Europeu ou Direito Constitucional da União Europeia', mesmo se ainda não se pode falar em Constituição da União Europeia em sentido formal, porque não temos ainda um Estado federal europeu...'*"[457], enquanto que **MOTA CAMPOS** aborda a questão afirmando que "*Não será abusivo falar do exercício do «poder constituinte» no quadro comunitário na medida em que os Tratados devam ser considerados – e podem sê-lo a justo título - como a Constituição da Comunidade de Estados (a União*

---

[456] Ver *supra* parte I, cap. I, secção I.

[457] Quadros, F., "*O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado"***, *op. cit.*, pp. 233, 237 e seg's. O autor refere ainda que, não podendo falar-se em Constituição Europeia em sentido formal, pode falar-se em Direito Constitucional Europeu no "*...*sentido actual de conjunto de princípios fundamentais que estruturam a União Europeia ou no sentido vocacional de Constituição de um futuro Estado Federal Europeu."* Por seu lado José Magalhães vê a futura Constituição Europeia como um "*...*estatuto orgânico das políticas comunitárias do século XXI. Imaginado por uns como síntese compromissória entre modelos sociais e políticos nacionalmente vigentes e por outros como novo príncipe preceptor das mais desejadas transformações sociais e políticas, suscitará polémica inovadoramente marcada pela perspectiva de adesão à CEE de países hoje pertencentes a todas as outras Europas...". (Dicionário da Revisão Constitucional*, Publicações Europa América, Lisboa, 1989, p. 107).**

Europeia)"[458], enquanto que, por seu lado, **JORGE MIRANDA** formula alguma reserva sobre a existência de um verdadeiro poder constituinte a nível comunitário, duvidando que tal poder se tenha começado a manifestar com o Tratado de Maastricht pois, considera o autor, "*…a necessidade de se fazerem alterações constitucionais em alguns dos Estados membros envolve o reconhecimento das Constituições estatais.",* prosseguindo na defesa desta ideia ao afirmar que se houvesse um verdadeiro poder constituinte comunitário*, "...o Tratado entraria em vigor independentemente de ratificação e seriam as Constituições dos Estados a adaptar-se."*[459].

Por sua vez **JACINTO NUNES**, abordando a necessidade de uma melhor definição do princípio da subsidiariedade, afirma que isso deve ser feito no quadro de "*...uma espécie de Constituição da Comunidade"*[460], enquanto que **GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA**, ao salientarem a articulação do princípio da subsidiariedade com outros princípios comunitários, atribuem à subsidiariedade a *"...qualidade de princípio jurídico-constitucional…"*[461], característica que o Parlamento Europeu também confere ao mesmo princípio considerando que ele constitui "*...uma norma jurídica vinculativa de natureza constitucional que estabelece uma ligação entre as instituições da União e os Estados membros…"*[462].

Certamente que a opção por uma Constituição poderia reforçar o papel da subsidiariedade ao originar a sua consagração plena ao nível de lei fundamental que regerá o dia a dia do cidadão, isto é, como afirma **CLERGERIE,** a Constituição seria um projecto que *"...contrairement à un Traité, s'appliquerait*

---

[458] Mota Campos, J. *Direito Comunitário*, I vol., *op. cit.*, p. 297.

[459] Miranda, J., *Manual…*, Tomo III, 4ª Edição, 1998, p. 205.

[460] *op. cit.* p. 140.

[461] Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada,* 1993, *op. cit.* p. 80.

[462] Parlamento Europeu, Resolução sobre os relatórios de 1994, 1995 e 1996 da Comissão ao Conselho Europeu sobre os princípios da subsidiariedade e proporcionalidade. JO C 167 de 02.7.1997, p. 34.

directament aux citoyens, aurait de plus une valeur symbolique…"[463] razão pela qual, a nosso ver, a própria aplicação directa aos cidadãos constitui uma consagração da subsidiariedade por várias razões de que se salienta a possibilidade de um controlo jurisdicional próprio a nível constitucional[464] e o reforço de garantia adicional que seria a sua invocabilidade jurisdicional pelo cidadão no sentido de limitar o poder comunitário[465], acrescidos da reformulação das instituições e criação de outras mais adequadas a uma estrutura constitucional comunitária que poderia incluir um órgão de representação regional tipo Senado[466], podendo ainda a opção constitucional proporcionar uma economia legislativa de forma a tornar o edifício legislativo comunitário mais simples e acessível à generalidade dos cidadãos, através de sistemas de codificação e simplificação que reunam disposições institucionais dispersas pelos diversos Tratados e por regulamentos e directivas, reforçando também os direitos humanos garantidos pela União, facilitando assim o caminho a percorrer pelos povos em todo o processo de integração.

Naturalmente que o Comité das Regiões também aborda o tema da simplificação dos Tratados defendendo a unificação dos mesmos num só texto a fim de que se tornem "*...transparentes e compreensíveis para os cidadãos...*"[467], texto que para este Comité ficaria dividido em duas partes ou secções cuja

---

[463] *op. cit.* p. 103. O autor faz esta afirmação ao convidar à ponderação entre a elaboração de uma Constituição e um novo Tratado.

[464] Sentido em que já chega a ser atribuída por J. L. Clergerie aos membros do Tribunal de Justiça a função de Juiz Constitucional. (*op. cit.* p. 120).

[465] Considera Ana Guerra Martins que "*No plano dos princípios*, *desde o momento em que a União Europeia possui poder político que exerce directamente sobre os cidadãos sem mediação por parte dos Estados, deve possuir uma constituição, pois, só, desse modo, se conseguirá, num quadro jurídico, limitar adequadamente o seu poder frente aos cidadãos". (op. cit.* p. 23). No sentido do reforço das garantias do cidadão com base na consagração constitucional do princípio da subsidiariedade, Curti Gialdino afirma, como já anteriormente se referiu, que se trata de um princípio constitucional do ordenamento comunitário". *(op. cit.* p. 58).

[466] Curti Gialdino fala de um novo órgão político *"...di rango costituzionali, il Senato europeo...". (op. cit.*, p. 68).

[467] Comité das Regiões, Parecer sobre o Relatório da Comissão ao Conselho Europeu sobre o princípio da subsidiariedade, *"Legislar melhor 1999"*, JO C 226, de 08.08.2000, p. 60-63.

principal diferença assentaria nos respectivos processos de revisão e alteração em função dos correspondentes conteúdos, proposta que nos parece digna de merecer atenção.

Assim, a primeira parte à qual o Comité das Regiões chama de *«constitucional»* ou básica que só poderia ser alterada por uma Conferência Intergovernamental, incluiría o preâmbulo, os objectivos da União, os direitos fundamentais, as disposições relativas às instituições, os processos de decisão e atribuição de competências, enquanto que a segunda parte poderia ser alterada em processo comunitário simplificado "*...com base na votação por maioria qualificada e na co-decisão…*"[468] sem necessidade de convocação de uma conferência intergovernamental, e nela seriam incluidas matérias susceptíveis de enquadramento no direito derivado, designadamente as políticas da União, matérias de ordem técnica, processual ou institucional.

A dificuldade de compreensão pelo cidadão do processo de integração resultante de sucessivas adesões, avanços e recuos, e a existência de um edifício jurídico complexo que tem conhecido ao longo do tempo diversas entidades jurídicas (Comunidade Económica Europeia, Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, Comunidade Europeia da Energia Atómica) dotadas de Tratados e Instituições diferentes, cria a necessidade de simplificar a estrutura comunitária pelo que que somos de opinião que é chegada a altura de se aceitar a possibilidade de fundir os diferentes Tratados num só texto de cariz constitucional como aquele que constava do Tratado Constitucional que não chegou a ser ratificado, de proceder a uma consolidação na redacção de certos textos, de reagrupar as três Comunidades e a União Europeia numa só entidade preservando o adquirido comunitário[469], o que não significaria, como defendem

---

[468] Comité das Regiões, Parecer sobre "*A Conferência Intergovernamental de 2000*", 17/02/200, Cdr 53/99 fin EN-GP/MS/fv.

[469] Sentido em que se pronunciava a Comissão Europeia que aponta ainda outras dificuldades de lisibilidade dos Tratados, afirmando que *«Le traité a rendu cette situation encore plus compliquée, en ajoutant une nouvelle structure qui modifie et complete celles déjà existantes, et en laissant dans l'ambiguité certaines dispositions des traités précédents qu'il n'a ni reprises ni formellement abrogées (...) en résulte une grande difficulté de lisibilité et de compréhension des textes fondateurs de l'Union, auxquels l'opinion publique peut*

os mais resistentes, uma perda total da intervenção nacional nem a desagregação do próprio Estado pelo protagonismo crescente das entidades infra-estatais[470], pois de qualquer forma, a transferência de competências dos Estados-Membros para a União Europeia ficará sempre dependente da vontade nesse sentido dos Estados membros e da aprovação dos parlamentos dos nacionais[471].

Tendo em atenção a que, como já assinalamos, se encontra, por um lado, totalmente prejudicada a ratificação do Tratado Constitucional pela totalidade dos Estados membros[472] e, em consequência, a sua entrada em vigor[473], e por outro, que os Estados membros chegaram já a acordo no Conselho Europeu de Lisboa de 18-19 de Outubro de 2007 sobre um novo diploma fundamental da União Europeia, o Tratado de Lisboa composto de dois textos que têm o mesmo valor jurídico,[474] destinados a substituir, modificando-os[475], os Tratados da União

---

difficilement adhérer.». **Comission Européenne, «*Conférence Intergouvernementale 1996. Rapport de la Comission pour le groupe de réflexion»,* Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1995, p. 42. No mesmo documento a Comissão chama ainda a atenção que *"...les débats qui ont entouré la ratification du traité ont souligné l'acuité d'un probleme que ses auteurs n'avaient pas pris en compte: celui de sa propre lisibilité.".***

[470] Como salientam Lirola Delgado e Pueyo Losa ao chamarem a atenção para o facto de que o mesmo artigo do Tratado Constitucional, I-5º, afirma que a União respeita a igualdade dos Estados-Membros perante a Constituição, a respectiva identidade nacional e as autonomias local e regional, garante também que a União respeita as funções essenciais do Estado, nomeadamente as que se destinam a garantir a integridade territorial. "*...una cosa es la descentralización y outra la disgregación del Estado, de ahi esse peso a la autonomia regional que supone la mención explícita ala integridade territorial de los Estados membros...".* Lirola Delgado, I. y Pueyo Losa, J., "*Reflexiones sobre el Tratado por el que estabelece una Constitución para Europa: Un paso más en el Proceso de Integración Europeo*", em *Revista Jurídica Galega,* nº 44. 2004, p. 20.**

[471] Acerca da simplificação do edifício legislativo comunitário como forma de defesa e prática do princípio da subsidiariedade, ver *infra* parte I capítulo III.

[472] *Vidé infra* ponto nº 3 da presente secção;

[473] Comprometimento que, pela evolução das ratificações, desde há longo tempo já não representava surpresa a nível doutrinal. Veja-se, a propósito, o sugestivo título "*Comunidades Autónomas y Princípio de Subsidiariedade: Las Potencialidades del Tratado Constitucional (Con o Sin Entrada en Vigor)* dado por J. M. Pérez de Nanclares ao ponto V do seu trabalho "*Comunidades Autónomas y Unión Europea, Hacia una Mejora de la Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Proceso Decisorio Comunitario*", em *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 9, nº 22, Septiembre/Diciembre 2005, p. 795.**

[474] Como expressamente refere o artigo 1º do novo TUE.

Europeia e da Comunidade Europeia e protocolos anexos, respectivamente pelos Tratado da União Europeia, (seguidamente TUE), que mantém o mesmo nome, e pelo Tratado de Funcionamento da União Europeia, (seguidamente TFUE), assinados em Lisboa a 13 de Dezembro de 2007, apontaremos a propósito dos artigos que consagram a subsidiariedade no Tratado Constitucional a forma como os correspondentes preceitos tratam a subsidiariedade no referido Tratado de Lisboa. [476]

Entretando, cabe acentuar que, apesar do seu fracasso, o Tratado Constitucional representou enorme ponto de viragem e avanço futuro na integração europeia em geral e no tratamento da subsidiariedade no quadro jurídico fundamental comunitário em especial, pois as grandes linhas que enformam o quadro jurídico geral da integração e do tratamento da subsidiariedade no Tratado Constitucional continuam presentes no novo Tratado de Lisboa que oferece até maiores garantias acerca da subsidiariedade pois, mantendo o importante papel que os Parlamentos Nacionais desempenham no controlo do princípio da subsidiariedade que abaixo referiremos, e, por esta via, no processo de integração europeia, os protocolos anexos ao mesmo Tratado alargam de seis para oito semanas o prazo para tais Parlamentos accionarem o mecanismo de "*alerta rápido"* para controlo deste princípio em qualquer novo projecto legislativo,[477] chamando-se a atenção de que a referida semelhança entre os Tratados Constitucional e de Lisboa é estrutural e pode ser encarada como o

---

[475] Afastando o método do Tratado Constitucional que derrogava os diplomas anteriores;

[476] A Conferência Intergovernamental que, na sequência de relatório motivado pelo período de reflexão e crise que se seguiram aos *referenduns* negativos de 2005 ao Tratado Cosntitucional, foi convocada pelo Conselho Europeu de Bruxelas de 21 e 22 de Junho de 2007 no final da Presidência alemã, iniciou com um mandato de contornos bem precisos constantes nas *Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de 21 e 22 de Junho de 2007*, 11177/1/07, de 20/7/2007, os seus trabalhos em 21 de Julho de 2007, apresentou em Outubro de 2007 aos Chefes de Estado e Governo o *"Projecto de Tratado que Altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que Institui a Comunidade Europeia"*, CIG 1/1/07, REV 1, Bruxelas 05/10/2007 (OR. fr) e os respectivos protocolos anexos, designadamente o protocolo nº 1 «*Relativo ao Papel dos Parlementos Nacionais na União Europeia»* e o nº 2 «*Relativo à Aplicação dos Principios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade».* CIG 2/1/07, REV 1. *Vid.* http://www.consilium.europa.eu/.

[477] *Vidé infra* ponto nº 3 da presente secção.

ponto de equilíbrio possível entre a vontade política daqueles Estados que já haviam ratificado o Tratado Constitucional, os que o haviam rejeitado, os que ainda não o haviam submetido a *referendum* e aqueles que o tendo referendado positivamente, aproveitaram o impasse provocado pelos *não* de Holanda e França, para questionar novamente aspectos a que já haviam dado o seu acordo, sendo de nosso interesse salientar aqui alguns aspectos que, a nosso ver, resultam fundamentais, como o facto de o Tratado de Lisboa não derrogar os Tratados anteriores como o fazia o Tratado Constitucional,[478] o facto de ser abolida em todo o texto a referência constitucional e aos símbolos da União, de logo no artigo 1º do TUE a menção de que o texto fundamental se inspirava "*...na vontade dos cidadãos e dos Estados da Europa de constituirem o seu futuro comum…"* ter sido substituída pela singela referência à vontade das "*Altas Partes Contratantes…",* simplificação que, suprimindo o princípio da legitimidade dos cidadãos, não terá sido casual e poderá transmitir a ideia de que se quer afastar do processo qualquer novo *susto* referendário, e ainda que o primado do direito comunitário deixou de de constar do corpo do Tratado e passou a constar de uma declaração anexa.[479]

---

[478] Embora altere o nome do *Tratado CE* para *Tratado de Funcionamento da União Europeia*, o que poderá tornar-se confuso para o cidadão. Talvez que, face à opção de não derrogar que, em nosse juízo, seria positiva, fosse preferível manter a denominação inicial com que o cidadão já se familiarizara. Parece que a não derrogação se insere na preocupação de afastar o conceito constitucional.

[479] Cabe ainda uma breve resenha do Tratado de Lisboa que mantém o essencial do Tratado Constitucional, salientando-se a substituição da expressão "*Comunidade Europeia"* por *União Europeia,* o reconhecimento de personalidade jurídica única à União (artigo 32 do TUE, igual ao artº I-7 do Tratado Constitucional), o reconhecimento do valor jurídico da Carta dos Direitos Fundamentais da União (artigo 6-artº I-9 do T.Constitucional), a criação da figura do Presidente do Conselho Europeu (artigo 9B), a criação do Alto Representante da União para os Assuntos Externos e de Segurança (artigo 9E do TUE. O artigo I-28 do TConstitucional criava a figura do Ministro dos Negócios Estrangeiros da União que terá provocado discordância), mantém-se no artigo 8B/4 do TUE o direito de iniciativa legislativa popular que constava do artigo I-47 do TConstitucional. Outras medidas são o fortalecimento da figura do Presidente da Comissão, a inclusão no TUE, entre os princípios gerais, do artigo 8 C destinado a reforçar o papel dos parlamentos nacionais na construção europeia, o aumento do sistema legislativo de co-decisão, a extensão do voto por maioria qualificada, alterações no mecanismo de cooperação reforçada passando a ser exigido um mínimo de nove Estados (artigo 10 TUE), a elevação do Conselho Europeu à categoria de instituição, o abandono da denominação de actos legislativos em *Leis* e *Lei-Quadro,* para manter o clássico *Regulamento* e *Directiva,* e as referências a novos temas como a energia e as alterações climáticas.
Cfr. a versão consolidada não oficial do Tratado de Lisboa em língua espanhola supra citada de J. M. Pérez de Nanclares e Mariola Urrea Corres disponível na página Web do Real Instituto Elcano (www.realinstitutoelcano.org).

2-DECLARAÇÃO DE LAEKEN SOBRE O FUTURO DA UNIÃO. CONVENÇÃO SOBRE O FUTURO DA EUROPA.

A Conferência Intergovernamental de 2000 que culminou com o Tratado de Nice constatou as necessidades de, por um lado, prosseguir uma reforma institucional cujo desenvolvimento, na opinião de muitos participantes, fora demasiado escasso[480] e, por outro, de lançar um debate mais amplo e aprofundado sobre o futuro da União com vista a, entre outros objectivos, melhorar a legitimidade democrática e a transparência da União e das suas instituições por forma a aproximá-la dos cidadãos tendo o Conselho Europeu adoptado a *"Declaração respeitante ao Futuro da União"*[481] centrada na reflexão e debate sobre o futuro da Europa incidindo sobre os vários sectores políticos e sociais da integração comunitária, tendo sido proposta para esse processo uma metodologia assente em três fases das quais a primeira consistiria num debate alargado, a segunda cujas modalidades viriam a ser definidas pelo Conselho Europeu de Laeken de Dezembro de 2001 e uma terceira fase na qual, tendo como ponto de partida o trabalho preparatório resultante daquele debate, se convocaria para 2004 uma nova Conferência Intergovernamental a fim de decidir as alterações aos Tratados que se afigurassem necessárias.

Certamente que nesse processo a *subsidiariedade* estaria presente como ideia central na abordagem de vários temas tais como a questão da delimitação das competências entre os Estados e a União, a simplificação dos Tratados com vista a facilitar a sua apreensão pelos cidadãos, a importância das *regiões* e da sua

---

[480] Ana Guerra Martins considera que a escassez de resultados no Tratado de Nice se fica a dever à dificuldade em obter consensos *"...sobre questões que se situam, cada vez mais, no cerne da soberania dos Estados, como é o caso da matéria relativa à reforma institucional da União em que o que se discute é, fundamentalmente, a distribuição de poder dentro da União. Esses consensos são tanto mais difíceis de obter quanto maior for o número de Estados, pelo que os sucessivos alargamentos só têm contribuído para os dificultar."*, pelo que, considera a autora, "*A insatisfação generalizada que o Tratado de Nice provocou foi evidente aos vários níveis da União, tendo conduzido à inclusão no próprio Tratado de uma declaração – a declaração nº 23 -, respeitante ao futuro da União, que foi adoptada pela Conferência.". (op. cit.* pp. 25/27). A autora considera mesmo que "*O resultado final da conferência de Nice foi para muitos, não só decepcionante, como também demasiado complexo...". Ibid.* p. 29.

[481] Esta declaração foi, como se referiu, anexada ao Tratado de Nice como Declaração n° 23.

participação "*...como una condición relevante en algunos Estados miembros...*" [482], o reforço do papel dos parlamentos nacionais no processo de integração e o estatuto da Carta dos Direitos Fundamentais.

Na mesma declaração a CIG salientou que com a ratificação do Tratado de Nice, a União completara as alterações institucionais necessárias à adesão dos novos Estados, apelou a que as sucessivas Presidências da União fomentassem um debate mais amplo e aprofundado sobre o futuro da União Europeia associando todas as partes interessadas como representantes dos parlamentos nacionais, do conjunto da opinião pública e da sociedade civil tais como os círculos políticos, económicos e universitários, tendo sido convidados a participar nessa Conferência os Estados candidatos que já tivessem concluído as negociações de adesão que contaria com a presença, embora com o estatuto de observadores, dos restantes Estados que ainda não tinham terminado o seu processo de adesão, estabelecendo-se ainda na mesma declaração, a título meramente indicativo, como temas a abordar que muito têm a ver com a subsidiariedade e sua defesa, o estabelecimento e manutenção de uma delimitação precisa das competências entre a União Europeia e os Estados membros respeitando o princípio da subsidiariedade, o Estatuto da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia proclamada em Nice de acordo com as conclusões do Conselho Europeu de Colónia de Junho de 1999[483], a simplificação dos Tratados de forma a reagrupar as disposições fundamentais dos quatro Tratados num só tornando-os mais claros, legíveis e compreensíveis para os cidadãos e o papel dos Parlamentos nacionais na arquitectura europeia.

---

[482] Mangas Martin, A., *El control del Principio de Subsidiariedad,* en *La constitucionalización del proceso de integración europea,* Colección Escuela Diplomática nº 9, Escuela Diplomatica de España, AEPDIRI, BOE, Madrid, 2005, p. 53.

[483] Conselho Europeu de Colónia de 3/4 de Junho de 1999, *"Conclusões da Presidência".* As conclusões da presidência deste Conselho Europeu de Colónia estão disponíveis na Internet em http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_pt.htm, visitado em 05.12.17.

Conforme o previsto, um ano após Nice, o Conselho Europeu de Laeken adoptou em 15 de Dezembro de 2001 a Declaração sobre o Futuro da União Europeia convocando a Convenção sobre o Futuro da Europa que viria a ter início em Março de 2002 com o objectivo genérico de discutir e reformular a União Europeia.

Certamente que o conteúdo da referida Declaração de Laeken, ao fixar linhas de acção e propostas para a Convenção, constituiu uma declaração ambiciosa abrangendo questões relativas ao futuro da União como a definição e repartição das competências entre a União e os Estados membros, o respeito pelos níveis de competências estaduais e regionais, sentido em que se recomenda que a União se deve *"...dedicar mais às suas preocupações concretas e não entrar em pormenores em domínios que, pela sua natureza, poderiam ser confiados com vantagem aos eleitos dos Estados membros e das Regiões"*[484] onde a diversidade histórica e de tradições pode ser factor do enriquecimento comunitário[485], evitando-se caminhar para um super-Estado em que as Instituições se ocupem de tudo.

Continuando, a declaração de Laeken propõe a simplificação e redução dos instrumentos legislativos, a preferência pelos não vinculativos, a eficácia do processo de decisão, um funcionamento mais transparente e democrático das instituições, um debate acerca de vários temas como a designação do Presidente e dos membros da Comissão, o aumento dos poderes do Parlamento Europeu, o papel desempenhado pelo Conselho, o equilíbrio institucional, o papel dos Parlamentos nacionais, o papel da subsidiariedade na relação da União e suas Instituições com o cidadão e com as suas preocupações[486], designadamente as

---

[484] Declaraçãode Laeken de 15/12/2001, ponto I, "*A Europa numa encruzilhada*".

[485] Para José Magalhães as acções necessárias para o cumprimento dos objectivos previstos nos Tratados devem respeitar as esferas próprias dos Estados "*...e das estruturas infra-estaduais, em nome da eficácia, eficiência, equidade e autonomia.*". *(Dicionário...,* Editorial Notícias, 1999, p. 188).

[486] Preocupação já manifestada pelo Comité das Regiões ao considerar que a subsidiariedade reforça a legitimidade democrática porquanto *"...evita a configuração de um poder central europeu excessivo e desligado dos problemas dos cidadãos, sendo uma das*

respeitantes à justiça e segurança, criminalidade transfronteiriça e ambiente, a presença da subsidiariedade nas várias políticas comunitárias, a necessidade de a União se tornar mais democrática e transparente pela publicidade das decisões e acesso do cidadão aos documentos, não esquecendo a perspectiva do processo de integração como um caminho para o progresso da Europa de acordo com a sua condição de ser uma das três regiões mais prósperas do planeta[487].

Finalmente, e como um dos maiores propósitos da declaração de Laeken e da Convenção que se lhe seguiria, surgia o objectivo de iniciar um procedimento de reforma "*...en dos etapas...*" actuando "*...a modo de pretendido processo consituyente*" [488] destinado a abrir o caminho para uma Constituição Europeia[489]

---

componentes básicas dessa legitimidade a aproximação da União ao cidadão". **Comité das Regiões, "*Parecer sobre a revisão...",* cit., JO C 100 de 02/04/1996, p. 03.**

[487] **Juntamente com os Estados Unidos e o Japão. A declaração de Laeken não esquece o contributo da integração para a paz em que a Europa vive há mais de 50 anos, e que a sucessão de guerras devastadoras criou nos Europeus a consciência da necessidade de uma Europa forte e unida. A nível da segurança internacional, a União deve transmitir aos cidadãos uma maior certeza na participação nos mecanismos de prevenção e controlo de crises no espaço intra e extra-comunitário e de estabilizador a nível mundial através da existência de uma política externa e de defesa comum, ultrapassando a ideia de ineficácia ou mesmo impotência da União que transpareceu no desenrolar do conflito da ex-Jugoslávia. Chama-se também à atenção para que a construção comunitária não se efectue à margem da evolução de um mundo *"...globalizado y manifiestamente incierto..."* perante o qual a Europa tem enormes responsabilidades *"...en dimensión no solo enconómica sino tambuén política."*. (Lirola Delgado, I. y Pueyo Losa, J., *"Reflexiones sobre el Tratado por el que estabelece una Constitución para Europa...", op. cit.* p. 14. *Trata-se de uma reflexão dos autores após a assinatura do Tratado Constitucional, acerca das circunstâncias em que pelo mesmo se processou a reforma do Direito Originário*), sabendo-se que nos dias de hoje a rapidez das alterações tecnológicas, da informação e das comunicações tornam a convivência dos povos cada vez mais interdependente e solidária com vista a um desenvolvimento sustentável, devendo a Europa procurar promover a globalização de valores que nela tiveram a sua origem, *v.g.* a liberdade, a solidariedade, o respeito pela diversidade dos povos, suas línguas, culturas e tradições, e a luta contra todos os radicalismos.**

[488] **Lirola Delgado, I. y Pueyo Losa, J., *"Reflexiones sobre el Tratado por el que estabelece una Constitución para Europa...", op. cit.* p. 14.**

[489] **Ana Guerra Martins considera que o Conselho Europeu de Laeken "*...não conferiu qualquer mandato expresso à convenção para elaborar uma constituição para a Europa"*, defendendo que o uso das expressões «*texto constitucional*» e «*constituição*» se efectua a propósito da simplificação e da reorganização dos Tratados, mas sempre ao lado do termo «*tratado*», sem nunca manifestar preferência por um ou por outro. Porém, salientando a acção do presidente da Convenção Giscar d'Estaing, a autora afirma que foi devido à persistência dele que *"...os trabalhos da convenção foram orientados, desde muito cedo, no sentido da adopção de um projecto de constituição europeia ou de tratado constitucional.*". *(op. cit.* p. 29).**

que permitisse simplificar e unir a estrutura jurídica comunitária juntando num só texto o Tratado fundamental e as demais disposições constantes de quatro Tratados sobre os objectivos, competências e instrumentos políticos, pois a dispersão não é útil sob o ponto de vista de transparência e compreensão pelo cidadão, propondo-se ainda a revisão da distinção entre a União e as Comunidades e a inclusão de uma Carta dos Direitos Fundamentais no Tratado[490], e ainda uma reflexão sobre a adesão da Comunidade Europeia à Convenção Europeia dos Direitos do Homem[491].

A Convenção sobre o Futuro da Europa iniciou-se em 28 de Fevereiro de 2002,[492] sendo dividida para efeitos de trabalho em dez grupos[493] dos quais

---

[490]O Tratado Constitucional dedica a sua parte II à Carta dos Direitos Fundamentais da União, artigos II-61º a II-114º. O Tratado de Lisboa reconhece o respeito dos direitos da Carta dos Direitos Fundamentais no artigo 6 do Tratado de Lisboa de 13/12/2007 (TUE), não incorporando o respectivo texto, mas dando-lhe o mesmo valor que os Tratados.

[491] Adesão que apresenta algumas dificuldades. Assim, o Comité das Regiões salienta a impossibilidade de a União aderir enquanto tal, por falta de competência, à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, conforme o Parecer 2/94 de 28 de Março de 1996 do Tribunal de Justiça Europeu sobre a adesão da Comunidade à Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais que especifica que esta adesão implicaria a inserção da Comunidade num sistema institucional internacional distinto e a transposição das disposições da Convenção Europeia dos Direitos do Homem para a ordem jurídica comunitária, defendendo o Tribunal que para tal seria necessária uma revisão dos Tratados. C. R., Parecer sobre "*O processo de elaboração de uma Carta dos Direitos Fundamentais dos Cidadãos da União Europeia.*" Cdr 327/99 fin, Com-Ass. Inst./008, de 24/02/2000. O referido Parecer pode ser visto em (http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61994V0002:FR:HTML visitado em 05.12.31). O preâmbulo da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia reafirma os direitos que decorrem da referida Convenção, das Cartas Sociais aprovadas pela Comunidade e pelo Conselho da Europa e da jurisprudência do TJCE e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. O seu artigo 53º estabelece que a Carta não pode ser interpretada no sentido de lesar ou restringir direitos consagrados, designadamente, na Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

[492] Presidida pelo deputado europeu e *ex*-Presidente Francês, Giscard d'Estaing, integrou 105 membros representando os Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros e dos então candidatos, dos respectivos parlamentos nacionais, do Parlamento Europeu e da Comissão, e incluíu, como observadores, representantes do Comité Económico e Social, dos parceiros sociais europeus e do Provedor de Justiça Europeu. Pela sua amplitude, esta composição pretendeu "*...ultrapassar o défice democrático do processo de revisão, uma vez que os órgãos representativos dos cidadãos, como é o caso do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais, actuam numa fase preparatória da decisão final e, como tal podem ainda influenciá-la*". (Guerra Martins, A. M., *op. cit.* p. 32). Para a autora, esta Convenção, não sendo uma Assembleia Constituinte, apresentou maior legitimidade democrática que o processo de revisão dos Tratados do artigo 48 do TUE em que os Parlamentos Nacionais *"...só participam numa fase em que o texto aprovado pela conferência intergovernamental já se não pode alterar e o Parlamento Europeu tem uma competência, meramente consultiva.". Ibid.* p. 34.) A Convenção dispôs de um *Praesidium* e

referiremos aprofundadamente, por se identificarem mais com o tema da subsidiariedade, os grupos I, II, IV e IX.

3-SUBSIDIARIEDADE NO TRATADO CONSTITUCIONAL E NO TRATADO DE LISBOA.

Antes de entrar na análise em concreto da expressão da subsidiariedade no Tratado Constitucional e dos trabalhos preparatórios que o antecederam, cabe aqui referir de forma mais genérica relativamente ao processo constitucional iniciado após a CIG de Nice, continuado pela declaração de Laeken e pela Convenção sobre o Futuro da Europa, que a maioria dos participantes nesta Convenção se manifestou a favor da elaboração de um projecto de Tratado Constitucional[494] condensando os Tratados anteriores e incorporando a Carta dos Direitos Fundamentais, projecto que viria a ser aprovado por consenso pela Convenção Europeia em 13 de Junho de 2003 sob a designação de Projecto de Constituição para a Europa[495] o qual seria apresentado em 20 de Junho de 2003

---

de um Secretariado integrado de um *Fórum.* O *Praesidium* foi composto por doze personalidades, (Presidente, dois vice-presidentes, representantes dos Governos dos três Estados-Membros que exerceram a Presidência do Conselho durante a realização da Convenção (Espanha, Dinamarca e Grécia), dois representantes dos Parlamentos nacionais, dois representantes do Parlamento Europeu e dois representantes da Comissão (M. Barnier e A. Vitorino), e um representante do Parlamento da Eslovénia que representou os países candidatos. Ao *Praesidium* e ao seu presidente competiu, em especial, preparar e estimular os trabalhos a partir das conclusões tiradas dos debates públicos, apresentar aos Conselhos Europeus um relatório sobre os trabalhos e recolher as opiniões dos Chefes de Estado e Governo. Ao Secretariado coube, através do *Fórum,* a divulgação na Internet nas diferentes línguas dos documentos da Convenção, o seu debate público com os cidadãos, empresas, universidades, Comissão e demais instituições e órgãos da União.

[493] Cada grupo, presidido por um membro do *Praesidium*, integrou 20-25 membros, sendo-lhes atribuídas diferentes competências: Assim: Grupo I (subsidiariedade); Grupo II (Carta dos Direitos Fundamentais no Tratado e adesão da União à Convenção Europeia dos Direitos do Homem); Grupo III (Reconhecimento da personalidade jurídica à União Europeia); Grupo IV (Papel dos parlamentos nacionais na União Europeia); Grupo V (Articulação das competências com os Estados); Grupo VI (Cooperação económica e financeira e moeda única); Grupo VII (Acção exterior); Grupo VIII (Defesa); Grupo IX (Simplificação processual); Grupo X (Espaço de liberdade, segurança e justiça).

[494] A Comissão refere-se à Convenção Europeia como a "*...responsável pela definição das bases constitucionais da nossa União...*". Comunicação da Comissão "*Governança Europeia: Legislar Melhor*", COM (2002) 275 final, 05.06.02.

[495] Jorge Miranda contesta esta designação afirmando que "*Não se trata, em rigor, de uma Constituição, não só porque a União Europeia não é um Estado mas também porque:*

ao Conselho Europeu reunido em Salónica e posteriormente entregue ao Presidente do Conselho Europeu de Roma a 18 de Julho de 2003, iniciando-se em 4 de Outubro em Roma a CIG com vista a debater e adoptar a versão final da primeira "*Constituição Europeia*", tendo o texto final do *"Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*" ou Constituição Europeia[496], após alterações pedidas por alguns Estados membros, sido assinado em Bruxelas a 29 de Outubro de 2004[497], iniciando-se a partir daí o processo de ratificação previsto no artigo IV-447º do Tratado Constitucional[498].

Este Tratado apontou inicialmente o dia 1 de Novembro de 2006 para a sua entrada em vigor se já se encontrassem depositados todos os instrumentos de ratificação ou, assim não acontecendo nessa data, após o depósito do último acto de ratificação por via parlamentar ou por *referendum* de acordo com a respectiva previsão constitucional interna, por todos os Estados membros. Nessa data, quinze Estados haviam realizado o processo de ratificação com resultado

---

a) A Convenção não foi uma assembleia constituinte, não foi eleita por sufrágio universal e directo, nela não houve votações, prevaleceram procedimentos do tipo diplomático.
b) A «Constituição» está sujeita a aprovação e a ratificação por todos os Estados membros, como qualquer tratado.". **Acerca do conteúdo do referido Tratado Constitucional, o autor refere que "*Em termos globais estas inovações representam um plano inclinado para uma crescente centralização com expressões uniformizadoras desconhecidas até de Estados federais.".* Salienta ainda o autor a "*...quebra do princípio da igualdade dos Estados membros, com abertura do «directório» dos grandes em relação aos demais...". (Manual...,* Tomo III, 5ª Edição, 2004, p. 209).**

[496] **A dupla referência ao documento "*...no resulta necesariamente antinómica...",* como afirmam Pueyo Losa e Lirola Delgado, antes se insere na evolução dinâmica que tem caracterizado constantemente o processo de integração europeia desde o seu início e na vontade de progredir no mesmo. Acerca desta perspectiva *cfr.* (***"Reflexiones sobre el Tratado por el que estabelece una Constitución para Europa..."*, *op. cit.* p. 13-15).**

[497] **O Tratado e a respectiva acta final foram publicados no JO C 310 de 16 de Dezembro de 2004.**

[498] **O processo de ratificação e entrada em vigor encontrava-se previsto no Tratado Constitucional no artigo IV-447º, (artigo IV-8.º do Projecto), o qual estabelecia que:**
" 1. O presente Tratado é ratificado pelas Altas Partes Contratantes, em conformidade com as respectivas normas constitucionais. Os instrumentos de ratificação são depositados junto do Governo da República Italiana. 2. O presente Tratado entra em vigor no dia 1 de Novembro de 2006, se tiverem sido depositados todos os instrumentos de ratificação ou, não sendo o caso, no primeiro dia do segundo mês seguinte ao do depósito do instrumento de ratificação do Estado signatário que proceder a esta formalidade em último lugar.".

positivo[499], dois tinham rejeitado em referendo[500], faltando ainda 7 Estados concluir o respectivo processo de ratificação[501], resultando deste panorama um impasse ou crise apelidado inicialmente pelos responsáveis de *"fase de reflexão"*[502] que veio a culminar, como sabemos, na elaboração do novo Tratado de Lisboa assinado em 13 de Dezembro de 2007 e que, após essa data, entrou em fase de ratificação que, pretendem os responsáveis europeus, se conclua antes das eleições para o Parlamento Europeu a realizar em Junho de 2009.

Certamente que o texto final do Tratado Constitucional foi fortemente influenciado pelos contributos fornecidos pelos vários grupos de trabalho criados pela Convenção atrás anunciados os quais apresentaram no final dos respectivos trabalhos os respectivos relatórios após o que a Convenção dedicou os seus trabalhos, a partir de 2003, à conclusão e redacção do "*documento final"* o qual, juntamente com o resultado dos debates nacionais sobre o futuro da União, serviu de ponto de partida para os trabalhos da CIG de 2004 que tomaria as decisões finais[503].

Conforme já foi referido, foi criado no âmbito da Convenção Europeia um Grupo de Trabalho especificamente encarregue de tratar o tema da subsidiariedade cujos trabalhos, relatório e propostas procuraremos referir de seguida em conjunto com o regime que para a subsidiariedade foi consagrado Tratado Constitucional, no *"Protocolo Relativo ao papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia"* e no *"Protocolo relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade",* ambos anexados ao Tratado Constitucional, respectivamente, com os nºs 1 e 2.

---

[499] Espanha, Alemanha, Luxemburgo, Itália, Grécia, Hungria, Eslováquia, Letónia, Lituânia, Áustria, Bélgica, Chipre, Malta, Eslovénia e Estónia.

[500] França e Holanda.

[501] Reino Unido, Portugal, Finlândia, Polónia, República Checa, Suécia, Dinamarca e Irlanda, Bulgária e Roménia.

[502] Mais propriamente de crise.

[503] *Vid.* "*A Convenção Europeia sobre o Futuro da União",* "RAPID", Representação em Portugal da Comissão Europeia, Lisboa, 2002.

Esse conjunto de especialistas denominado "*Grupo I-Subsidiariedade",* foi presidido pelo deputado espanhol Méndez de Vigo tendo como representante da Comissão o Comissário português António Vitorino [504] e apresentou na sessão plenária da Convenção Europeia de 3 e 4 de Outubro de 2002 um relatório com as respectivas conclusões[505], referindo que em execução da missão que lhe foi atribuída pelo documento CONV 71/02, observou o princípio da subsidiariedade sob uma perspectiva de eficácia, transparência e democracia, ouvindo peritos[506] e analisando vários princípios, orientações e propostas destinadas a melhorar a aplicação e o controlo do princípio da subsidiariedade.

O Grupo I considerou que a aplicação deste princípio melhorou a legislação europeia sendo, todavia, necessários alguns melhoramentos para os quais se tornariam convenientes alterações ao Tratado e ao Protocolo relativo à aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade, quer no que toca à sua aplicação quer ao seu controlo jurisdicional "*ex post*" por parte do Tribunal de Justiça, sendo ainda necessário que as Instituições assegurem de futuro uma aplicação mais rigorosa do princípio da subsidiariedade durante o processo legislativo e que os parlamentos nacionais possam intervir rápida e eficazmente assegurando um controlo político quando considerem que este princípio não é

[504] Todos os grupos de trabalho incluem um representante da Comissão. A presente abordagem do labor dos grupos é feita sem prejuízo de variadas referências que, a propósito deste princípio, de outros temas e do Tratado Constitucional em geral, já vêm sendo efectuadas ao longo do trabalho.

[505] (CONV 286/02).

[506] O Grupo ouviu vários peritos sobre questões relativas à aplicação e ao controlo do princípio da subsidiariedade. Assim, sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade pela Comissão, Michel Petite, Director-Geral do Serviço Jurídico da Comissão. Sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade pelo Parlamento Europeu, Dietmar Nickel, Director-Geral das Comissões e Delegações do Parlamento Europeu. Sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade nas relações entre as entidades descentralizadas e os Estados, Jos Chabert, Ministro e antigo Presidente e membro do Comité das Regiões, Henrich Hoffschulte, primeiro Vice-Presidente do CCRE (Conselho das Comunas e das Regiões da Europa), e Jeremy Smith, Secretário-Geral do CCRE. Sobre a aplicação pelo Conselho do princípio da subsidiariedade, Jean-Claude Piris, Jurisconsulto e Director-Geral do Serviço Jurídico do Conselho. Sobre o controlo pelo Tribunal de Justiça do princípio da subsidiariedade, Francis Jacobs, Advogado-Geral no Tribunal de Justiça. Sobre o controlo pelo Conselho de Estado e pelo Conselho Constitucional da observância em França do princípio da subsidiariedade, Jacques Arrighi de Casanova, Conselheiro de Estado. Sobre a prática dos Parlamentos nacionais no controlo do princípio da subsidiariedade, Andreas Maurer, professor associado da Universidade de Colónia.

observado por determinada iniciativa legislativa, tendo as propostas apresentadas girado em torno de três eixos, designadamente o reforço do respeito, da aplicação e do controlo do princípio da subsidiariedade no processo legislativo e a participação nesse processo não só das Instituições comunitárias mas também dos parlamentos nacionais.

Começaremos a abordagem da subsidiariedade referindo genericamente vários preceitos e enquadramentos em que a mesma surgia referida ao longo do Tratado Constitucional de forma implícita e explícita visando aproximar os cidadãos do projecto europeu e das instituições europeias[507], consagrando meios de controlo do respeito pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, propondo medidas como a simplificação dos instrumentos de acção da União e do processo decisório no sentido de tornar o funcionamento das instituições europeias mais transparente e mais compreensível[508], o reforço da democracia e da eficácia da União Europeia e o aumento do contributo dos parlamentos nacionais para a legitimidade do projecto europeu e a sua participação no controlo do princípio da subsidiariedade.

---

[507] O presente trabalho está centrado na análise do regime da subsidiariedade no Tratado Constitucional. No entanto, para uma análise acerca das principais novidades que o Tratado Constitucional trazia para o Direito da União Europeia, *cfr.* Lirola Delgado, I. y Pueyo Losa, J., *"Reflexiones sobre el Tratado por el que estabelece una Constitución para Europa..."*, ***op. cit.*** **p. 15-39. Nesta obra os autores reflectem sobre o assunto abordando de forma sistemática vários temas como a determinação dos elementos definitórios da União Europeia, (*ibid. p. 15-19*), a clarificação das relações entre a União Europeia e os Estados membros, designadamente os princípios que regem as relações e a repartição de competências entre a União Europeia e os Estados membros. Os autores abordam ainda o sistema reforçado de controlo do princípio de subsidiariedade, (*ibid.* p. 19-27), a hierarquização do sistema normativo da União Europeia, (*ibid. p.* 27-30), os ajustamentos no sistema institucional da União Europeia, (*ibid.* p. 30-34), e a identificação dos elementos denocráticos da União Europeia, (*ibid. p. 34-38*).**

[508] ***Vid. "Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*", JO C 310, de 16/12/2004. *Cfr.* também o "*Projecto de Tratado que institui uma Constituição para a Europa".* JO C 169, de 18/7/2003. Existem ao longo do Tratado substanciais diferenças na numeração dos artigos relativamente aos mesmos artigos do projecto de Tratado o que fica a dever-se à diferente sistemática adoptada na numeração. No projecto a numeração inicia-se em cada uma das quatro partes fazendo anteceder o número do artigo escrito em numeração árabe, pela indicação da parte em caracteres romanos. Por seu lado, no Tratado Constitucional a numeração é seguida independentemente da parte a que respeita.**

Assim, cumpre desde já assinalar que, para além do regime geral da subsidiariedade que no Tratado Constitucional resultava do artigo I-11/3º colocado na Parte I, Título III do Tratado dedicado às competências da União e ainda do "*Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade"*[509]*,* eram várias as referências implícitas ou explícitas que ao mesmo princípio vão surgindo ao longo do texto do Tratado, designadamente no artigo I-5º sob a epígrafe "*Relações entre a União e os Estados-Membros"* no qual, além de se afirmar a que a União respeita a igualdade dos Estados-Membros perante a Constituição, se afirmava igualmente o respeito pelas identidades nacionais constantes das respectivas estruturas políticas e constitucionais, incluindo no que se refere à autonomia local e regional, preceito no qual, além de se afirmar o respeito pelas autonomias constitucionais internas, se poderá ver um estímulo ou impulso no sentido de "*...promover la descentralización regional y local..."* em confronto com outros indicadores do Tratado, "*...sobre todo por la vía de los mecanismos de control del princípio de subsidiariedad..."*[510].

Prosseguindo, surgia o artigo I-18.º, o qual, sob a epígrafe "*cláusula de flexibilidade"* consagrava um mecanismo com idêntica função ao do artigo 235º TCE destinado a suprir a necessidade de legislar em casos em que os poderes necessários não estejam ainda previstos, determinando que a Comissão informe os parlamentos nacionais dessas propostas para efeitos de controlo, surgindo depois no título VI sob a epígrafe *"Vida democrática da União",* o artigo I-46.º "*Princípio da democracia representativa",* em que eram fixadas uma série de garantias de participação dos cidadãos e se assegura a sua representação directa através do Parlamento Europeu[511].

---

[509] **O Regime resultante do artigo I-11 e do protocolo será detalhadamente analisado mais à frente, após breve panorámica geral da subsidiariedade no Tratado.**

[510] **Lirola Delgado, I. y Pueyo Losa, J.,** *"Reflexiones sobre el Tratado por el que estabelece una Constitución para Europa...",* ***op. cit.*** **p. 20.**

[511] **Dispõe o nº 3 do artigo 46º que "*Todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União. As decisões são tomadas de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível.".***

Por seu lado o artigo I-47º, "*Princípio da democracia participativa",* determinava que as instituições da União deveriam proporcionar aos cidadãos e às suas associações representativas a possibilidade de expressarem e partilharem publicamente os seus pontos de vista sobre todos os domínios de acção da União, resultando do disposto nos artigos I-48º e I-50º o reconhecimento da necessidade de se estabelecer um diálogo aberto, transparente e regular com as organizações representativas da sociedade civil com amplas consultas a todas partes interessadas no processo de integração, e a consagração da necessidade de ser assegurada a transparência e publicidade dos trabalhos das instituições da União, bem como a possibilidade de acesso aos documentos das instituições, órgãos e agências da União[512].

Posteriormente, incluía-se a parte II dedicada a consagrar a Carta dos Direitos Fundamentais da União a qual tratava ao longo dos seus vários títulos e artigos temas como a dignidade, as liberdades, a igualdade, a solidariedade, a cidadania e justiça, reafirmando no seu preâmbulo o respeito pela diversidade de culturas e tradições dos povos da Europa, pela identidade nacional dos Estados membros e pela organização interna dos poderes a nível nacional, regional e local, bem como pelas atribuições e competências da União e ainda, na observância do princípio da subsidiariedade, o respeito pelos direitos decorrentes de outros instrumentos como a Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, voltando a reafirmar a observância do princípio da subsidiariedade no seu artigo II-111º relativo ao âmbito de aplicação no qual se afirma que "*As disposições da presente Carta têm por destinatários as instituições, órgãos e organismos da União, na observância do princípio da subsidiariedade, bem como os Estados-membros, apenas quando apliquem o direito da União (...)"*[513].

---

[512] Correspondem, respectivamente, aos artigos I-46, I-47 e I-49 do Projecto.

[513]Corresponde ao artigo II-51 do Projecto de Tratado Constitucional. Ana Guerra Martins afirma que *"A necessidade de protecção dos direitos fundamentais no União surge da susceptibilidade de violação dos direitos da pessoa directamente por parte da União e não apenas pelos Estados membros. (...) A incorporação da Carta no projecto de Constituição configura-se portanto, mais do que uma aspiração, como uma necessidade de proteger o ser humano de eventuais abusos por parte dos órgãos da União. Daí que, segundo o art. lI-51.º,*

Igualmente no capítulo IV da parte III dedicado ao "*Espaço de liberdade, segurança e justiça"* surgia, no artigo III-259º a referência de que "*No tocante às propostas e iniciativas legislativas apresentadas no âmbito das Secções 4 e 5 do presente capítulo, os parlamentos nacionais dos Estados-Membros velam pela observância do princípio da subsidiariedade, em conformidade com as disposições específicas previstas no Protocolo relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade."*[514].

Passaremos agora a analisar o regime geral positivado da subsidiariedade no Tratado Constitucional que, conforme se salientou antes, constava do artigo I-11º do Tratado e do "*Protocolo Relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade"* anexado ao Tratado Constitucional, e consta do artigo 5 do Tratado de Lisboa (TUE), comentário que complementa as breves anotações que já se encontram dispersas ao longo trabalho a propósito de vários temas, começando por se salientar que o regime da subsidiariedade, à semelhança do que sucede com o Tratado de Maastricht no artigo 5º TCE[515], não constava de um artigo que lhe fosse exclusivamente dedicado, antes surgindo integrado num preceito dedicado ao regime competencial da União no qual constam igualmente aos princípios da atribuição de competências e da proporcionalidade.

Deste modo, podia-se ler no nº 1 do artigo I-11 que "*A delimitação das competências da União rege-se pelo princípio da atribuição. O exercício das competências da União rege-se pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.",* consagrando no nº 3 do mesmo artigo o princípio da subsidiariedade segundo o qual *"Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas*

***os destinatários da Carta são as instituições, os órgãos e as agências da União e não os Estados membros.". (op. cit.* p. 92).**

[514] Corresponde, sem alterações de texto, ao artigo 63 do do Tratado de Funcionamento da União Europeia assinado em Lisboa a 13/12/2007

[515] Ex-artigo 3B. Ver *supra* parte I/capítulo II/secção II.

se e na medida em que os objectivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da acção projectada, ser melhor alcançados ao nível da União"[516].

Uma questão que levantou alguma polémica no âmbito da redacção do princípio da subsidiariedade constante do artigo 5º TCE, foi a de saber se o princípio da subsidiariedade constituiria um princípio relativo apenas ao exercício de competências ou também à sua atribuição.

Pois bem, esta questão surgia clarificada com firmeza no Tratado Constitucional e mantém-se no Tratado de Lisboa, pois da conjugação entre os números 1 e 2 do artigo I-11º resultava claramente que a delimitação das competências da União se regia pelo princípio da atribuição, e que estas competências são atribuídas à União pelos Estados membros "*...na Constituição para alcançar os objectivos por esta fixados."*[517], surgindo ainda no nº 2 a clarificação de que pertencem aos Estados membros as competências que não sejam atribuídas à União na Constituição[518], contribuindo para toda esta

---

[516] Correspondem, sem alterações, aos números 1 e 3 do artigo I/9º do Projecto. A redacção constante do artigo 5º TCE rezava que *"Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados membros, e possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário.".*
O *Tratado de Lisboa* estabelece o princípio da atribuição e define o da subsidiariedade do mesmo modo e com a mesma redacção do Tratado Constitucional. Assim, reza no nº 1 do artigo 5º do TUE que "*A delimitação das competências da União rege-se pelo princípio da atribuição. O exercício das competências da União rege-se pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.".* Por seu turno, na primeira parte do nº 3 do mesmo artigo 5º, define-se o princípio da subsidiariedade: «*3. Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objectivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da acção considerada, ser melhor alcançados ao nível da União".*

[517] Artigo I-11º/2 do Tratado Constitucional.

[518] O que significa que, como até aqui, a União não tem competências próprias, mas apenas as competências atribuídas pelo texto constitucional. Ana Guerra Martins afirmou, por referência ao texto do projecto, que *"O projecto é até mais cauteloso do que a actual versão do Tratado, ao afirmar expressamente que as competências não atribuídas à União na constituição pertencem aos Estados membros. Trata-se de uma cláusula explícita da*

clarificação o facto de no texto constitucional se particularizarem no artigo 12º do Tratado as categorias de competências e nos artigos 13º e 14º os âmbitos materiais de competências exclusivas e partilhadas[519].

Outra questão anteriormente bastante controversa que a redacção do Tratado Constitucional clarificava, e o Tratado de Lisboa fá-lo igualmente, quanto ao princípio da subsidiariedade é a relativa aos destinatários do princípio ao salientar no texto do artigo I-11/3º (artigo 5 do Tratado de Lisboa) que a intervenção da União se processa apenas quando ocorrer insuficiência face à acção pretendida por parte dos Estados membros "*....tanto a nível central como ao nível regional e local...*", satisfazendo assim reclamações regionais e doutrinárias antigas[520], passando a ser claro, conforma afirma **ANA GUERRA MARTINS** que *"...no domínio das competências não exclusivas, a União apenas poderá exercer a competência em questão, quando algum destes níveis não puder actuar adequadamente."*[521], o que "*...invitavelmente tendra consecuencias politicas – y probalemente también jurídicas-tanto en el plano comunitario, como sobre todo en el plano interno...",*[522] abrindo a porta à possibilidade de invocação do princípio por violação das competências infra-estatais, arguição que, conforme se referirá, terá de ser efectuada a nível político,

---

competência residual dos Estados membros.". (op. cit.* p. 55). Esta questão surge clarificada da mesma forma no nº 1 do artigo 4º do Tratado de Lisboa onde se lê que "*Nos termos do artigo 5º, as competências que não sejam atribuídas à União nos Tratados, pertencem aos Estados-Membros.".

[519] **Neste sentido, Lirola Delgado, I. y Pueyo Losa, J.,** *"Reflexiones sobre el Tratado por el que estabelece una Constitución para Europa...",* ***op. cit.* p. 23.**

[520] **Ver *supra* parte I/capítulo I, epígrafe 2.2. Do mesmo modo, como já se referiu, a questão dos destinatários infra-estatais surge contemplada da mesma forma no nº 3 do artigo 5º do Tratado de Lisboa, onde se lê que a União apenas intervém quando os objectivos não possam ser alcançados de maneira suficiente pelos Estados membros "*…*tanto ao nível central como ao nível regional e local*…".**

[521] ***op. cit.* p. 57. A afirmação é proferida por refeência ao projecto que, quanto ao assunto, dispunha de igual forma.**

[522] **Pérez de Nanclarez, J. M., "***Comunidades Autónomas y Unión Europea, Hacia una Mejora de la Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Proceso Decisorio Comunitario***", em *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 9, nº 22, Septiembre/Diciembre 2005, p. 797.**

pelos parlamentos nacionais e a nível jurisdicional, por estes através dos governos estatais.

O Tratado Constitucional estabelecia por remissão, na segunda parte do artigo I-11/3º a forma como se devia processar a aplicação do princípio da subsidiariedade determinando que "*As instituições da União aplicam o princípio da subsidiariedade em conformidade com o protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo à constituição. Os parlamentos nacionais velam pela observância deste princípio de acordo com o processo previsto no referido protocolo"*[523].

Passaremos a analisar seguidamente o regime relativo ao controlo da aplicação do princípio da subsidiariedade, começando por se registar que o Grupo I considerou insuficiente que a aplicação do princípio da subsidiariedade estivesse apenas sujeita ao controlo jurisdicional do Tribunal de Justiça que intervém após a adopção dos actos legislativos, tendo ponderado, entre outras, a hipótese de se prever um mecanismo de controlo cujos procedimentos poderiam

---

[523] Este protocolo tem o seu antecedente no "*Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade*", anexado em 1997 ao TCE pelo Tratado de Amesterdão, que já foi objecto de análise anterior neste trabalho. Ver *supra* parte I/capítulo II/secção 3.

No Tratado de Lisboa, a remissão para o protocolo, bem como a atribuição aos parlamentos nacionais da incumbência de velar pelo respeito do princípio da subsidiariedade, constam com texto igual da segunda parte do nº 3 do artigo 5º. Estas missões atribuídas aos Parlamentos nacionais surgem reforçadas no Tratado de Lisboa, designadamente nas alíneas *a)* e *b)* do artigo 8 C do TUE dedicado ao papel dos parlamentos nacionais, nas quais se lê que "*Os Parlamentos Nacionais contribuem activamente para o bom funcionamento da União:*

a) Sendo informados pelas Instituições da União e notificados dos projectos de actos legislativos europeus, de acordo com o Protocolo relativo ao papel dos Parlamentos nacionais na União Europeia;

b) Garantindo o respeito pelo princípio da subsidiariedade, de acordo com os procedimentos previstos no Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade";

Igualmente no artigo 63º se lê que *"No tocante às propostas e iniciativas legislativas apresentadas no âmbito dos capítulos 4 e 5, os Parlamentos nacionais velam pela observância do princípio da subsidiariedade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade"*;

Igualmente o artigo 308, (ex-235º), destinado a suprir necessidades não previstas, concede relevância ao controlo da subsidiariedade afirmando no nº 2 que "*No âmbito do processo de controlo do princípio da subsidiariedade referido no nº 3 do artigo 5º do Tratado da União Europeia, a Comissão alerta os Parlamentos nacionais para as propostas baseadas no presente artigo.*".

variar entre a natureza política ou jurisdicional ou assumir a forma de um misto das duas, vindo a concluir que devem coexistir os dois tipos de controlo do respeito do princípio da subsidiariedade, sendo um de natureza essencialmente política a efectuar "*ex ante"* e ao qual são associados os parlamentos nacionais para o que lhes será dado conhecimento das propostas e iniciativas legislativas[524], e outro controlo, este de natureza jurisdicional a efectuar "*ex post"* por recurso ao Tribunal de Justiça, modelo que foi aceite pela Convenção e transposto para o Projecto de Tratado Constitucional[525], encontrando-se o respectivo regime previsto em dois protocolos anexos ao Tratado Constitucional que, dada a sua relação neste âmbito, se pode afirmar que "*...constituyen vasos comunicantes..."*[526] respectivamente o "*Protocolo Relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade"*[527] e o "*Protocolo Relativo ao papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia"*[528].

---

[524] A participação dos parlamentos nacionais no controlo do princípio da subsidiariedade pode começar em momento anterior às propostas da Comissão, designadamente através de uma maior cooperação com os respectivos Governos na definição da posição dos Estados. Esta orientação foi apoiada pelo Grupo de Trabalho IV da Convenção dedicado ao tema: *"Qual o papel desempenhado pelos Parlamentos nacionais na actual arquitectura da União Europeia?"*, com o qual o Grupo da Subsidiariedade trabalhou em conjunto.

[525]A existência do duplo sistema de controlo constitui uma boa opção. O princípio da subsidiariedade é tão jurídico como os outros princípios pois está consagrado no articulado jurídico do Tratado devendo, por isso, a sua violação ser submetida ao controlo jurisdicional. Relativamente ao controlo político, não parece necessário para se defender a sua existência argumentar com a sua natureza "*mais política*" ou com a sua localização no Tratado, pois a subsidiariedade, como todo o processo de integração, acarreta um conjunto de actos jurídicos que implicam opções políticas.

[526] Mangas Martin, A., *El control del Principio de Subsidiariedad..., op. cit.* p. 54.

[527]Doravante protocolo sobre a subsidiariedade. Constituiu o protocolo nº 2 anexado ao Tratado Constitucional. O Tratado de Lisboa tem, entre os protocolos anexos, o nº 2 «*Relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade».* Este protocolo tem redacção igual, salvo as excepções abaixo assinaladas quanto ao prazo e ao processo legislativo ordinário, ao Protocolo anexo ao Tratado Constitucional, pelo que valem no âmbito do Tratado de Lisboa as considerações efectuadas no âmbito do Tratado Constitucional.

[528]Doravante protocolo sobre os Parlamentos Nacionais. Constituiu o protocolo nº 1 anexado ao Tratado Constitucional. Do mesmo modo, o Tratado de Lisboa tem, entre os protocolos anexos, o nº 1 «*Relativo ao papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia».* Este protocolo tem redacção igual, salvo a excepção abaixo assinalada quanto ao prazo, ao Protocolo anexo ao Tratado Constitucional, pelo que valem no âmbito do Tratado de Lisboa as considerações efectuadas no âmbito do Tratado Constitucional.

O protocolo sobre a subsidiariedade anuncia logo no seu preâmbulo o objectivo de contribuir para aproximar as decisões dos cidadãos da União consagrando dois tipos de regras destinadas, por um lado, a fixar as condições de aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, e por outro, a instituir um sistema de controlo da aplicação dos referidos princípios pelas instituições[529], atribuindo genericamente a todas as instituições no artigo 1º o dever de assegurar continuamente a observância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e fixando ao longo do seu articulado outros deveres dirigidos individualmente a cada instituição, sendo de salientar o papel que este protocolo atribuído à Comissão no que se refere à observância e ao controlo do respeito dos mesmos princípios.

Assim, antes de se entrar no regime do controlo da subsidiariedade propriamente dito, cabe salientar que a Comissão, nos termos do artigo 2º do protocolo sobre a subsidiariedade, deve fazer anteceder cada proposta de acto legislativo de amplas consultas a todos os sectores que possam ser afectados pelo acto a praticar[530], devendo nessas consultas ser tidas em conta as dimensões regional e local das acções previstas[531], obrigação que constitui um reflexo do próprio texto do princípio da subsidiariedade no Tratado o qual no seu artigo I-11º refere que a União deve, antes de intervir, avaliar se o objectivo pode ser alcançado "*...pelos Estados-Membros, tanto a nível central como a nível regional e local...*".

No artigo 9º do mesmo protocolo surge outro importante dever dirigido à Comissão, o de apresentar anualmente ao Conselho Europeu, ao Parlamento

---

[529]O mesmo objectivo e os mesmos fins constam do protocolo de 1997.

[530] Nomeadamente os Estados-Membros, mundo económico, poderes locais e regionais e parceiros sociais.

[531] O preceito admite uma excepção destinada aos casos de urgência excepcional nos quais a Comissão ficará isenta de proceder a estas consultas, fundamentando a sua decisão na proposta que apresentar. Estas consultas foram propostas pelo grupo de trabalho I da Convenção integradas num espírito que visa uma melhor aplicação e controlo do princípio da subsidiariedade.

Europeu, ao Conselho de Ministros, aos parlamentos nacionais dos Estados-Membros, ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social um relatório sobre a aplicação do artigo I-11.º da Constituição referente ao princípio da subsidiariedade[532], registando-se também que nos termos do artigo 1.º do protocolo sobre os parlamentos nacionais a Comissão deve enviar aos parlamentos nacionais os seus documentos de consulta (livros verdes, livros brancos e comunicações), aquando da sua publicação, o programa legislativo anual e qualquer outro instrumento de plano ou esboço regulamentar ou de estratégia política, ao mesmo tempo que os envia ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

Paralelamente, resulta do artigo 5º do Protocolo sobre os parlamentos nacionais que o Conselho deve enviar as ordens do dia e as actas das reuniões em que o Conselho delibere sobre projectos de actos legislativos europeus, directa e simultaneamente aos parlamentos nacionais e aos Governos dos Estados-Membros, determinando o artigo 7º que o Tribunal de Contas deve enviar o seu relatório anual em simultâneo ao Parlamento Europeu, ao Conselho e aos Parlamentos nacionais.

Passando seguidamente à análise do duplo sistema de controlo do princípio da subsidiariedade efectuado a nível político[533] e jurisdicional consagrado nos Tratados Constitucional e de Lisboa e nos dois protocolos anexos[534], analisaremos em primeiro lugar o controlo político e seguidamente o controlo jurisdicional, assinalando que o regime que veio a ser consagrado correspondeu na quase totalidade às propostas do Grupo I da Convenção o qual propôs a

[532]Este dever constava já em 1997 do número 9 do protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade anexo ao Tratado de Amesterdão.

[533] Este controlo político deveria, na opinião do grupo de Trabalho I da Convenção, anteceder necessariamente o controlo jurisdicional a ocorrer após esgotadas sem êxito as possibilidades de controlo político.

[534] Mangas Martin salienta a existência de duas dimensões do controlo da subsidiariedade: Uma comunitária ou institucional e outra externa ou nacional à qual atribui *"...una bifurción secuencial: primero, un controlo preventivo de carácter político y, después, un control posterior de naturaleza judicial.". (El control del Principio de Subsidiariedad..., op. cit.* p. 54).

criação de um mecanismo de alerta rápido, "*early warning system*", destinado a permitir aos parlamentos nacionais exprimirem-se na fase inicial do projecto legislativo e antes que se inicie o processo legislativo propriamente dito, quanto à conformidade ou desconformidade das propostas legislativas da Comissão Europeia com o princípio da subsidiariedade[535], promovendo também deste modo uma participação directa destes parlamentos no controlo da observância daquele princípio, processo que se inicia, nos termos do artigo 4º do protocolo sobre a subsidiariedade, do artigo 2º do protocolo sobre os parlamentos nacionais e do artigo I-18º do Tratado Constitucional, com o envio pela Comissão directamente a cada um dos parlamentos nacionais[536] de todas as suas propostas legislativas ao mesmo tempo que as envia ao legislador da União, *i.é*., ao Conselho e ao Parlamento Europeu, podendo tais parlamentos de seguida pronunciar-se por meio de parecer dirigido aos Presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, fundamentada e exclusivamente sobre a não observância do princípio da subsidiariedade na proposta em causa, isto é, sobre o uso pela União

---

[535] A pretensão já não era nova. Em 1996.10.17, o deputado europeu Georges Berthu apresentou ao Conselho uma pergunta escrita acerca da possibilidade de se reforçar o papel dos Parlamentos nacionais "*...conferindo a cada um o direito de veto sobre as questões da subsidiariedade.",* reforma que se lhe apresentava lógica na medida em que é aos cidadãos de cada Estado que compete apreciar quais as competências que muito concretamente pretenderam delegar na CE. A pergunta surgiu na sequência de declarações do Presidente da Comissão opondo-se à criação de quaisquer instituições ou órgãos destinados a fazer com que os Parlamentos nacionais venham a desempenhar um *«papel colectivo»*, nomeadamente no que respeita ao controle da aplicação do princípio da subsidiariedade. A resposta do Conselho foi de que *"...não tem que se pronunciar sobre as propostas em análise na CIG.". Cfr.* JO C 091, de 20/03/1997, p. 29.

[536] Pela expressão *"cada Parlamento nacional"* entende-se cada Câmara do mesmo Parlamento quando este seja composto por duas Câmaras. Actualmente, o Protocolo sobre os Parlamentos Nacionais deixa a comunicação das iniciativas da Comissão aos parlamentos nacionais a cargo dos respectivos governos os quais, por sua vez, têm obrigações internas perante as respectivas entidades *infra*-estatais que, assim, são chamadas também a participar no controlo da subsidiariedade. Veja-se, a título de exemplo, os casos dos novos estatutos valenciano e catalão. Assim, nos termos do artigo 188 do estatuto catalão, o respectivo parlamento deve ser previamente consultado sobre as propostas legislativas europeias para efeito de controlo dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade nos assuntos que afectem as competências de Catalunha. Lei orgânica 6/2006, de 19 de Julho, de reforma do Estatuto de Autonomía da Catalunha. BOE nº 172, de 20/7/2006. Igualmente a alínea b) do nº 3 do artigo 61 do Estatuto de Autonomia do Estatuto Valenciano prevê que esta CCAA participará nos mecanismos de controlo do princípio de subsidiariedade previsto na Constituição Europeia. Lei orgânica 1/2006, de 10 de Abril, de reforma da Lei Orgânica nº 5/1982 do Estatuto Valenciano, de 1 de Julho. BOE nº 86, de 11/4/2006.

das competências concorrentes[537], sendo ainda as mesmas iniciativas da Comissão enviadas pelo Presidente do Conselho aos Governos dos Estados membros, ao Tribunal de Justiça, ao Banco Central Europeu e ao Banco Europeu de Investimentos se deles emanar o projecto[538], havendo a referir ainda que, para os mesmos efeitos e com os mesmos fundamentos[539], o Parlamento Europeu envia os seus projectos de actos legislativos e propostas de alteração aos parlamentos nacionais, devendo também o Conselho efectuar esse envio relativamente todos os projectos de actos legislativos europeus e respectivas alterações emanados de um grupo de Estados membros, do Tribunal de Justiça ou dos Bancos Central Europeu e Europeu de Investimento, sendo também enviadas logo após aprovação as resoluções legislativas do Parlamento Europeu e as posições do Conselho de Ministros.

Relativamente ao conteúdo das propostas, e com o fim de permitir o controlo do respeito pelo princípio da subsidiariedade, todos os projectos de actos legislativos europeus devem, de acordo com o artigo 5º do protocolo sobre a subsidiariedade, ser devidamente justificados e fundamentadas quanto aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade através de uma "*ficha de*

---

[537] E não sobre outros aspectos da proposta como o seu conteúdo ou substância ou sobre motivos próprios da nulidade do acto como violação de normas superiores, incompetência, forma substancial ou desvio de poder. Neste sentido, Mangas Martin defende que se deve, no entanto, fazer uma leitura flexivel sobre o conteúdo do parecer que, por certo, se não limitará ao aspecto "*...casi inapreensible de la subsidiariedad.*", devendo as Instituições procurar ver em tais pareceres o que possa ser útil para os consensos necessários à construção comunitária. *(El control del Principio de Subsidiariedad..., op. cit.* p. 62/63). Cabe, no entanto perguntar se um parecer centrado em temas que vão além da questão de subsidiariedade ou quase exclusivamente fora da mesma questão, poderá contar para a formação do terço necessário para obrigar a Comissão a rever a proposta. *Cfr.* também Pueyo Losa, J., *"Sobre el sistema de control judicial en la Constitución Europea",* **em** *Soberania del Estado y Derecho Internacional,* **en Salinas de Frias, A., y Gómez-Uturria, M. V., (Coord's),** ***Soberanía del Estado y Derecho Internacional,*** **Homenaje al Profesor J. A. Carrillo Salcedo, Servicio de Publicaciones de las Universidades de Cordoba, Sevilla y Málaga, Sevilla, 2005, p. 1163.**

[538] Artigos 6º do protocolo sobre a subsidiariedade e 3º do protocolo sobre os parlamentos nacionais.

[539] Artigos 2º do protocolo sobre os parlamentos nacionais e 4º do protocolo da subsidiariedade.

subsidiariedade" [540] que permita aos parlamentos nacionais, ao legislador comunitário e aos demais interessados avaliar melhor, caso a caso, o respeito pela subsidiariedade e proporcionalidade no início do processo legislativo e nas alterações que possam ocorrer ao longo do seu decurso, pois pode acontecer de que a violação da subsidiariedade que não ocorreu no momento inicial do processo legislativo, possa vir a ter lugar posteriormente nas alterações, incluindo no âmbito do processo de co-decisão[541], razão pela qual o Grupo I chamou a atenção de que a convocação do Comité de Conciliação constitui um momento oportuno para voltar a associar os parlamentos nacionais ao controlo político do princípio da subsidiariedade, pelo que propôs à Convenção que a Comissão envie aos parlamentos nacionais aquando da convocação do mesmo Comité, a posição comum do Conselho, as alterações adoptadas pelo Parlamento Europeu e a posição final a que se possa chegar, o que dá aos parlamentos nacionais a possibilidade de comunicar aos respectivos Governos a sua apreciação relativamente à subsidiariedade e ainda, se o desejarem, de enviar aos Presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, em condições idênticas às anteriormente indicadas e no prazo fixado para o desenrolar do processo de conciliação (seis semanas), um parecer fundamentado sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade[542].

---

[540] Esta ficha deve indicar as razões pelas quais se considera que o objectivo em causa pode ser alcançado mais adequadamente ao nível comunitário, deve fornecer elementos quantitativos e qualitativos que permitam a apreciação do impacto do projecto no plano financeiro e a avaliação da proporcionalidade dos encargos financeiros comunitários, nacionais ou regionais face ao objectivo pretendido bem como, estimar, nos casos das leis-quadro e directivas, as suas implicações sobre a regulamentação a implementar pelos Estados-Membros a nível nacional ou regional e ainda avaliar as razões que permitam concluir que determinado objectivo da União pode ser melhor alcançado ao nível desta. Devem ainda fundamentar que os projectos de actos legislativos europeus têm em conta a necessidade de assegurar que qualquer encargo de natureza financeira ou administrativa que incumba à União, aos governos nacionais, às autoridades regionais ou locais, aos agentes económicos e aos cidadãos, seja o menos elevado possível e seja proporcional ao objectivo a realizar. O dever de fundamentar já constava do protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade anexo ao Tratado de Amesterdão. O Grupo de Trabalho I da Convenção acrescentou-lhe esta ficha que representa uma nova exigência de rigor de fundamentação.

[541] Artigo 251/3/4/5/6 TCE.

[542] J. Díez-Hochleitner defende que não se permita a emissão de novos pareceres pelos parlamentos nacionais aquando da convocação do Comité de Conciliação, considerando que tal medida permitiria complicar o sistema. ("*El sistema competencial de la Unión Europea en el Proyecto de Constitución elaborado por la Convención Europea***" em** *El*

Prosseguindo nesta fase do controlo da subsidiariedade, os parlamentos nacionais podem, caso entendam que há violação do princípio da subsidiariedade, isto é, se considerarem que o projecto de acto legislativo[543] não responde a um critério de necessidade, a um problema transnacional ou não dá uma solução mais eficaz do que a que seria dada a nível nacional ou regional, desencadear o processo de controlo político do respeito do princípio da subsidiariedade nas propostas e projectos legislativos relativos às matérias de competência concorrente[544] a efectuar através de um mecanismo de alerta rápido, "*early warning system*", o qual, permitindo aos parlamentos nacionais *"...avaliarem se o princípio da subsidiariedade está a ser correctamente aplicado…"* pode chegar até à *"…interposição de um recurso, com base no art. III-270, pelos Estados membros, mas a solicitação dos parlamentos nacionais"*[545], devendo nesta fase os parlamentos nacionais ou cada uma das suas câmaras consultar, nos casos pertinentes, os parlamentos regionais com competências legislativas, de acordo com o artigo 6º do protocolo da subsidiariedade[546].

Proyecto de Nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa, **Alberti Rovira, Roig Moles, Valência, 2004, p. 254-255).**

[543] **Nos termos do artigo 3º do protocolo sobre a subsidiariedade e artigo 2º do protocolo sobre os parlamentos nacionais, entende-se por projecto de acto legislativo as propostas da Comissão, as iniciativas de um grupo de Estados membros, as iniciativas do Parlamento Europeu, os pedidos do Tribunal de Justiça, as recomendações do Banco Central Europeu e os pedidos do Banco Europeu de Investimento que tenham em vista a adopção de um acto legislativo europeu.**

[544] **Porque relativamente às matérias de competência exclusiva comunitária não se coloca a questão da subsidiariedade.**

[545] **Guerra Martins, A. M., *op. cit.* p. 57.**

[546] **Acerca do critério da pertinência das consulta regionais, salienta Mangas Martin que, embora o Tratado não obrigue a tais consultas, "*...no seria congruente en un Estado fundado en Comunidades Autónomas eludir tal consulta.". (El control del Principio de Subsidiariedad..., op. cit.* p. 61). Certamente que nos Estados em que exista uma segunda câmara representativa das regiões, a expressão regional no controlo da subsidiariedade estará menos dependente das vontades políticas alheias que nos monocamarais ou naqueles onde, existindo segunda câmara, a mesma não constitua expressão fiel dos poderes políticos regionais. De qualquer forma, os parlamentos nacionais terão de fixar nos seus regulamentos os processos de análise das propostas que lhes sejam remetidas, bem como as formas e valor das consultas aos parlamentos regionais, havendo que ponderar e regular bem a distribuição interna do prazo de seis semanas a fim ser possível ter em conta os resultados das consultas internas *infra*-estatais nos pareceres a dirigir às Instituições comunitárias.**

O regime de efectivação deste controlo político do respeito da subsidiariedade nos projectos legislativos, cuja análise pelos parlamentos nacionais e fundamentação da sua violação não serão fáceis dada a forte componente política do princípio, resulta da conjugação das disposições constantes do protocolo sobre os parlamentos nacionais com o protocolo sobre a subsidiariedade que temos vindo a analisar, dispondo o artigo 3º do protocolo sobre os parlamentos nacionais que "*Os parlamentos nacionais dos Estados-Membros poderão dirigir aos Presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho de Ministros e da Comissão um parecer fundamentado sobre a conformidade de determinada proposta legislativa com o princípio da subsidiariedade, de acordo com o procedimento previsto no Protocolo relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade."* o qual dispõe no artigo 6º que qualquer parlamento nacional ou qualquer câmara de um desses parlamentos possa enviar pareceres fundamentados ao Parlamento Europeu, ao Conselho[547] e à Comissão, nos quais deverão alegar as razões pelas quais consideram que a proposta da Comissão não está conforme com o princípio da subsidiariedade[548], argumentando *"...en qué medida el problema-solución de la propuesta legislativa no deve ser assumido por la UE, ni es un problema transnacionais ni la UE es más eficaz..."*[549].

---

[547] Que os enviará, se destes tiver emanado o pedido de acto legislativo, ao grupo de Estados membros, ao Tribunal de Justiça, ao Banco Central Europeu ou ao Banco Europeu de Investimentos.

[548]O artigo 6º do protocolo sobre a subsidiariedade reza que: *"Qualquer parlamento nacional ou qualquer das câmaras de um desses Parlamentos pode, num prazo de seis semanas a contar da data de envio da proposta legislativa da Comissão, dirigir aos Presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho de Ministros e da Comissão um parecer fundamentado em que exponha as razões pelas quais considera que a proposta em questão não obedece ao princípio da subsidiariedade. Cabe a cada um dos parlamentos nacionais ou a cada uma das câmaras de um parlamento nacional consultar, nos casos pertinentes, os parlamentos regionais com competências legislativas".*

[549] Mangas Martin, A., *El control del Principio de Subsidiariedad..., op. cit.* p. 63. A ilustre autora parece sugerir que se devem verificar comulativamente as três condições para que se justifique parecer negativo. Parece no entanto, que nos casos em que se verifique apenas uma ou duas dessas condições, p. ex., a questão não assumir carácter transnacional, podem os parlamentos nacionais emitir o parecer de censura de subsidiariedade.

O envio de tais pareceres deve ser efectuado num prazo de seis semanas[550] após o envio de uma proposta de acto legislativo europeu, prazo durante o qual o Conselho não pode debater o projecto legislativo, impedindo-se assim que possa ser alterado um projecto que ainda está em estudo nos parlamentos nacionais[551].

Posteriormente, as consequências destes pareceres para o seguimento do processo legislativo consistem na graduação resultante de um sistema de ponderação de votos atribuídos aos parlamentos nacionais pelo artigo 7º do protocolo sobre a subsidiariedade que expressa a quantidade dos parlamentos que emitiram parecer, conforme se trate de sistema parlamentar unicamaral no qual o parlamento dispõe de dois votos, ou bicamaral em que cada uma das câmaras parlamentares dispõe de um voto, podendo nestes sistemas acontecer que as duas câmaras de um mesmo Estado membro não tenham a mesma opinião sobre o respeito da subsidiariedade num projecto legislativo, caso em que, se não chegarem a acordo, será contabilizado um só voto proveniente da estrutura parlamentar desse Estado, considerando-se, com **MANGAS MARTIN** que o texto do protocolo é "*…claro en el sentido de que cada câmara nacional emite su voto por si misma, independientemente de la posición divergente de la outra câmara…* "[552], registando-se que a distribuição dos dois votos pelas duas câmaras no caso de parlamentos bicamarais se deve ao princípio da igualdade e do respeito pelos sistemas constitucionais nacionais[553].

---

[550] O Protocolo nº 2 *"Relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade"* anexado ao Tratado de Lisboa, alarga, no seu artigo 6, este prazo para oito semanas. De igual forma procede o artigo 4º do Protocolo nº 1 «*Relativo ao papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia».*

[551] O artigo 4º do protocolo sobre os parlamentos nacionais prevê que "*Deve mediar um prazo de seis semanas entre a data em que um projecto de acto legislativo europeu é transmitido aos parlamentos nacionais (...) e a data em que o projecto é inscrito na ordem do dia provisória do Conselho com vista à sua adopção...".* Idêntica redacção consta do artigo 4º do Protocolo nº 1 «*Relativo ao papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia»* anexo ao Tratado de Lisboa, alargando, como se viu, para oito semanas o prazo previsto.

[552] Mangas Martin, A., *El control del Principio de Subsidiariedad..., op. cit.* p. 64.

[553] Princípio da igualdade que se encontra também no artigo 8º do protocolo sobre os parlamentos nacionais onde se afirma que "*Caso o sistema parlamentar nacional não seja unicamaral, os artigos 1.º a 7.º aplicam-se às câmaras que o compõem.".* Os artigos 9º e 10º deste protocolo referem a cooperação interparlamentar.

Concretizando agora os efeitos dos pareceres, caso a soma dos votos correspondentes aos pareceres fundamentados enviados tempestivamente pelos vários parlamentos sobre a inobservância do princípio da subsidiariedade numa proposta da Comissão represente, pelo menos, um terço do total dos votos atribuídos aos parlamentos nacionais dos Estados-Membros e às respectivas câmaras, isto é, corresponda no mínimo a 17 votos[554], a Comissão ou as demais Instituições ou órgãos de que emane o projecto, devem reanalisar a sua proposta[555] podendo mantê-la, alterá-la ou retirá-la, fundamentando a sua decisão[556].

---

[554] Total que numa Europa a 25 correspondia a 50 votos, pelo que um terço corresponderia a 17.

[555] O regime exposto resulta do artigo 7º do protocolo sobre a subsidiariedade o qual estabelecia ainda, quanto ao mínimo necessário de votos para nova análise, que *"Este limiar é de um quarto quando se tratar de um projecto de acto legislativo europeu apresentado com base no artigo III-264º da Constituição, relativo ao espaço de liberdade, segurança e justiça*." O mesmo artigo 7º estabelece ainda que "*O Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, bem como, eventualmente, o grupo de Estados membros, o Tribunal de Justiça, o Banco Central Europeu ou o Banco Europeu de Investimentos, se deles emanar o projecto de acto legislativo, terão em conta os pareceres fundamentados emitidos pelos parlamentos nacionais dos Estados-Membros ou por uma câmara desses parlamentos.".*

O artigo 7º do Protocolo nº 2 «*Relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade»* anexo ao Tratado de Lisboa é composto de três números. Nos primeiros dois reproduz integralmente o texto do artigo 7º do Protocolo anexo ao Tratado Constitucional. No terceiro acrescenta o procedimento do controlo parlamentar da subsidiariedade no quadro do procedimento legislativo ordinário. É o seguinte o seu teor: « ***3. Além disso, no quadro do processo legislativo ordinário, caso os pareceres fundamentados sobre a inobservância do princípio da subsidiariedade numa proposta de acto legislativo representem, pelo menos, a maioria simples dos votos atribuídos aos parlamentos nacionais nos termos do segundo parágrafo do nº 1, a proposta deve ser reanalisada. Depos dessa reanálise, a Commissão pode decidir mater a proposta, alterá-la ou retirá-la.***

Se optar por manter a proposta, a Comissão deverá especificar, em parecer fundamentado, a razão pela qual entende que a mesma obedece ao princípio da sub sidiariedade. O parecer fundamentado da Comissão, bem como os pareceres fundamentados dos Parlamentos nacionais, deverão ser submetidos aolegislador da EU, para ponderação no processo legislativo:

(a) antes de concluir a primeira leitura, o legislador (Conselho e Prlamento Europeu) ponderará a compatibilidade da proposta legislativa com o princípio da subsidiariedade, tendo especialmente em conta as razões expressas e partilhadas pela maioria dos Parlamentos nacionais, bem como o parecer fundamentado da Comissão.

(b) se, por maioria de 55% dos membros do Conselho ou por maioria dos votos expressos no Parlamento Europeu, o legislador considerar que a proposta não écompatível com o princípio da subsidiariedade, a proposta legislativa não continuará a ser analisada.».

[556] O texto do protocolo corresponde à posição manifestada no seu relatório pelo Grupo I da Convenção o qual previa que se o legislador comunitário recebesse apenas um pequeno

Certamente que caberá aqui efectuar uma reflexão sobre a eficácia ou mais valia do sistema de controlo político consagrado de igual forma nos Tratados Constitucional e de Lisboa, começando por se salientar que este controlo que não pode, no seu final, ter por efeito obrigar a Comissão a suspender ou retirar o projecto legislativo, constitui apenas "*...una fuerte llamada de atención...*"[557] aos autores do projeto, permitindo que a proposta sobre a qual os parlamentos nacionais manifestaram um juízo negativo sobre o respeito da subsidiariedade venha a ser, com total discricionariedade, mantida pela Comissão sem qualquer outra sanção que não seja a de a obrigar a fundamentar novamente essa proposta legislativa e de sentir a pressão que politicamente possa representar o facto de se chegar a aprovar uma proposta que foi censurada pelos parlamentos nacionais por violação da subsidiariedade.

Trata-se, assim, de um sistema de controlo do qual, conforme salientam **LIROLA DELGADO** e **PUEYO LOSA** "*...no se deriván consecuencias jurídicas vinculantes...*" [558], e para o qual nem sequer estão previstos quaisquer efeitos úteis em termos de recurso jurisdicional a que haja lugar futuramente, o que poderia acontecer se fosse atribuída aos parlamentos nacionais legitimidade activa para recorrer jurisdicionalmente ao Tribunal de Justiça por violação do princípio da subsidiariedade, havendo, no entanto, que notar que a ausência de atribuição ao controlo político da subsidiariedade de efeitos suspensivos ou mesmo bloqueadores do processo legislativo terá tido por trás razões que têm a ver com o equilíbrio institucional e com a própria ideia do sistema decisional do processo de integração comunitária desde o seu início, podendo afirmar-se que o eventual reconhecimento de tais efeitos ao controlo político da subsidiariedade pelos parlamentos nacionais equivaleria a um verdadeiro direito de veto que

---

número ou um número limitado de pareceres, deveria fundamentar melhor o acto no tocante à subsidiariedade, enquanto que se recebesse um número significativo de pareceres emanados de um terço dos Parlamentos nacionais, a Comissão teria de rever a proposta a qual poderia ser mantida, alterada ou retirada. Na redacção final houve o cuidado de quantificar a expressão *"número significativo"*.

[557] **Mangas Martin, A., *El control del Principio de Subsidiariedad..., op. cit.* p. 65.**

[558] **Lirola Delgado, I. y Pueyo Losa, J.,** *"Reflexiones sobre el Tratado por el que estabelece una Constitución para Europa..."*, ***op. cit.*** **p. 26.**

suporia, como chama a atenção **MANGAS MARTIN**, reconhecer-lhes uma posição central no sistema institucional "*...minando la dinâmica institucional.*"[559].

Certamente que a par da constatação da falta de efeitos jurídicos obrigatórios, haverá que reconhecer que a eficácia deste sistema de controlo político não se esgotará pelos efeitos directos antes vistos de apenas obrigar a nova fundamentação que podem constuir "*…un magro dividendo para este mecanismo de alerta temprana.*"[560], será forçoso também considerar como positivos alguns efeitos indirectos como o facto de que os parlamentos nacionais passam a tomar sempre conhecimento e a discutir internamente os projectos legislativos comunitários logo no seu início[561] numa fase em que os mesmo ainda são susceptíveis de ser influenciados e condicionados, independentemente da existência ou não de parecer sobre a questão da subsidiariedade, podendo ainda considerar-se que os parlamentos nacionais que não emitam parecer acerca da subsidiariedade em determinada proposta legislativa, produzem como que uma autorização sobre a mesma, enquanto que aqueles parlamentos que remetam tal parecer não produzem "*...una desautorización o veto*"[562], podendo também admitir-se que este controlo político da subsidiariedade poderá permitir algum controlo dos parlamentos sobre os governos nacionais que consistirá no facto de um ministro nacional se poder sentir condicionado no Conselho pelo facto de uma câmara do seu Estado ter emitido um parecer, tornando-se deste modo mais difícil o consenso no Conselho "*...ante la pressión de los parlamentos nacionales.*"[563].

---

[559] **Mangas Martin, A., *El control del Principio de Subsidiariedad..., op. cit.* p. 66.**

[560] ***Ibid*.**

[561] **O que até agora não acontecia ou acontecia de forma muito limitada.**

[562] **Mangas Martin, A., *El control del Principio de Subsidiariedad..., op. cit.* p. 62.**

[563] ***Ibid.* p. 67.**

Relativamente ao controlo jurisdicional do princípio da subsidiariedade *a posteriori*, o mesmo é estabelecido no artigo 8º do protocolo sobre a subsidiariedade o qual atribui competência ao Tribunal de Justiça para conhecer dos recursos com fundamento em violação do princípio da subsidiariedade por um acto legislativo europeu, apresentados pelos Estados membros ou transmitidos por estes, em conformidade com o seu direito interno, em nome dos seus parlamentos ou de uma câmara desse parlamento, verificando-se que o preceito atribuía legitimidade directa para a interposição de tais recursos de nulidade apenas aos Estados membros nos termos do artigo III-365º da Constituição[564], sendo, no entanto atribuída legitimidade de forma indirecta aos parlamentos nacionais ou a qualquer uma das suas câmaras, no caso de parlamentos bicamarais[565], mecanismo que faculta, ainda que indirectamente, a possibilidade de as regiões disporem de mais um meio de participação no

---

[564] **Artigo III-365.º: "*1. O Tribunal de Justiça da União Europeia fiscaliza a legalidade das leis e leis-quadro europeias, dos actos do Conselho de Ministros, da Comissão e do Banco Central Europeu, que não sejam recomendações ou pareceres, e dos actos do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros. O Tribunal de Justiça fiscaliza também a legalidade dos actos dos órgãos ou dos organismos da União destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros.***

2. Para o efeito, o Tribunal de Justiça é competente para conhecer das acções com fundamento em incompetência, violação de formalidades essenciais, violação da Constituição ou de qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação, ou em desvio de poder, propostas por um Estado-Membro, pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho de Ministros ou pela Comissão.

3. O Tribunal de Justiça é competente, nas condições dos nºs 1 e 2, para conhecer das acções propostas pelo Tribunal de Contas, pelo Banco Central Europeu e pelo Comité das Regiões com o objectivo de salvaguardar as respectivas prerrogativas.

4. Qualquer pessoa singular ou colectiva pode propor, nas condições dos nºs 1 e 2, uma acção contra os actos de que seja destinatária ou que lhe digam directa e individualmente respeito, bem como contra os actos regulamentares que lhe digam directamente respeito e que não necessitem de medidas de execução.

5. Os actos que criam os órgãos e organismos da União podem prever condições e modalidades específicas relativas às acções propostas por pessoas singulares ou colectivas contra actos desses órgãos ou organismos destinados a produzir efeitos jurídicos.

6. Os recursos previstos no presente artigo devem ser propostos no prazo de dois meses a contar, conforme o caso, da publicação do acto, da sua notificação ao recorrente ou, na falta desta, do dia em que o recorrente tenha tomado conhecimento do acto.".

[565] **O protocolo de 1997 não continha qualquer referência ao recurso jurisdicional por violação do princípio da subsidiariedade.**

controlo do princípio da subsidiariedade[566], especialmente naqueles Estados que disponham de uma segunda câmara ou senado de representação regional.

O Grupo de Trabalho I da Convenção exprimiu-se no sentido da atribuição de legitimidade directa para este recurso aos parlamentos nacionais que tivessem accionado o referido mecanismo de alerta rápido para, após a adopção dos actos legislativos, recorrer ao Tribunal de Justiça por violação do princípio da subsidiariedade, não se pronunciando no sentido de que a apresentação desses recursos se efectuasse através dos respectivos Estados membros, podendo a atribuição de legitimação jurisdicional activa transportar várias vantagens como a de constituir em sede de subsidiariedade um "*...contrapeso durante la fase posterior de control del princípio de subsidiariedade...*"[567] face ao sistema de toma de decisões comunitário e ainda a de materializar também um corolário lógico para o sistema de controlo político do princípio de subsidiariedade na medida em que conferia efeito útil a um sistema que, tal como está, pode carecer de eficácia, pois qualquer iniciativa de controlo jurisdicional do princípio da subsidiariedade que os parlamentos nacionais queiram tomar tem de ser interposta em seu nome pelos respectivos governos nacionais os quais, através do assento que têm no Conselho, podem desencadear sistemas de cumplicidades políticas que, em última análise, podem esvaziar de conteúdo, por ineficácia, o controlo político do princípio da subsidiariedade.

Relativamente à apresentação pelos Estados membros desses recursos jurisdicionais, apesar de os governos não estarem obrigados pelo Tratado Constitucional "*...a adoptar normas internas que garanticen la interposición del recurso cuando asi lo solicite el Parlamento...*"[568], parece-nos inevitável que

---

[566] **Lamentavelmente, o artigo 8º relativo ao controlo jurisdicional não menciona expressamente os parlamentos regionais como o faz o artigo 6º relativo ao controlo político.**

[567] **Lirola Delgado, I. y Pueyo Losa, J.,** *"Reflexiones sobre el Tratado por el que estabelece una Constitución para Europa..."*, ***op. cit.*** **p. 26.**

[568] **Pueyo Losa, J.,** *"Sobre el sistema de control judicial en la Constitución Europea"*, ***op. cit.*** **p. 1164. *Cfr.* também no mesmo sentido Lirola Delgado, I. y Pueyo Losa, J. que salientam que, deste modo, cabe unicamente aos governos a decisão de actuar. (***"Reflexiones sobre el Tratado por el que estabelece una Constitución para Europa..."***, *op. cit.* p. 26-27. Por seu**

após a ratificação do Tratado de Lisboa[569] os Estados terão de adoptar normas internas reguladoras desta nova relação Governo *versus* Parlamento que se cria com o mecanismo de interposição de recurso jurisdicional junto do TJCE por iniciativa parlamentar, de forma a disciplinar internamente o exercício de um direito atribuído aos parlamentos pelo direito comunitário, devendo essas normas regular temas como o de saber de que forma a decisão de um parlamento de interpôr recurso jurisdicional de um projecto legislativo que alega violar o princípio da subsidiariedade vincula o governo do respectivo Estado a transmitir esse recurso evitando-se a situação de que um direito atribuído ao parlamento nacional pelo direito comunitário fique dependente da disponibilidade, boa vontade ou interesse do governo interno, questão cuja regulação jurídica assume enorme importância naqueles casos em que a norma em causa tenha sido votada favoravelmente no Conselho por esse mesmo governo que não poderá, sob pena de defraudar todo o sistema em defesa dessa sua posição, negligenciar ou mesmo negar-se a transmitir o recurso que lhe solicitou o respectivo parlamento[570].

Paralelamente, sustentando a obrigatoriedade de apresentação pelos governos dos recursos quando lho solicitem os parlamentos, o próprio facto de este recurso vir consagrado expressamente no artigo 8º do protocolo sobre a subsidiariedade, evidencia que a intenção do legislador comunitário foi ir mais além da mera possibilidade de os governos interporem recurso de anulação de actos legislativos violadores do princípio da subsidiariedade os quais até poderiam corresponder a pedido nesse sentido dos parlamentos, pois esta faculdade já se encontrava

---

lado Mangas Martin refere que este "…*será outro ponto de mira para observar las transformaciones que la UE provoca en la dinâmica constitucional y política de los EEMM.*". *(El control del Principio de Subsidiariedad..., op. cit.* p. 70).

[569] Fracassado que está o Tratado Constitucional.

[570] Mangas Martin opina que o regulamento preveja a "*rebeldia*" do governo e o seu controlo pelo Tribunal Constitucional. A autora refere mesmo que o artigo 8º incita a regular internamente a petição de recurso pelos parlamentos nacionais, recurso que não rompe com o carácter unitário face ao Tribunal de Justiça. *(El control del Principio de Subsidiariedad..., op. cit.* p. 76). Acerca da questão em Espanha, *vidé* também Pérez de Nanclarez defender que em Espanha o pedido ao governo de interposição de recurso de subsidiariedade pelos Parlamentos nacionais deveria caber ao Senado, dependendo da hipótese de que "*…finalmente sale adelante la anunciada reforma…*". *("Comunidades Autónomas y Unión Europea, Hacia una Mejora de la Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Proceso Decisorio Comunitario*", op. cit. p. 798).**

consagrada no artigo III-365 do Tratado Constitucional[571], não parecendo, portanto, que o artigo 8º do protocolo da subsidiariedade constitua uma previsão facultativa no sentido de que um Estado possa negar o pedido do seu Parlamento nacional ou estabelecer que tal pedido não gera uma obrigação do governo, tratando-se, portanto, como salienta **MANGAS MARTIN** *"...de un acto debido, y no de una mera facultad de gobierno o acto discrecional."*[572], devendo o artigo 8º do protocolo ser interpretado no sentido de que nele se consagra uma faculdade criada pelo direito da União a favor dos Parlamentos nacionais.

Por sua vez o Comité das Regiões passa a dispor também, nos termos do mesmo artigo 8º do Protocolo da Subsidiariedade, de legitimidade para interpor recursos jurisdicionais por violação do *princípio da subsidiariedade* relativamente aos actos legislativos para cuja adopção o Tratado de Lisboa impõe que lhe sejam submetidos para consulta, reconhecendo-se assim, parcialmente, a aspiração do CdR de ter legitimidade activa diante do Tribunal de Justiça, o que constituiu uma novidade muito positiva dos Tratados Constitucional e de Lisboa, podendo até a intervenção do CdR "*...suplir la falta de actividad de los parlamentos nacionales, e incluso en alguns casos puede actuar com mayor agilidad en la defensa de los intereses regionales"*[573].

Acerca do regime exposto, cabe referir que embora o Grupo de Trabalho I da Convenção se exprimisse no sentido de que o acesso ao recurso jurisdicional apenas deveria ter lugar em casos limitados e excepcionais após se encontrarem esgotadas as possibilidades de se encontrar solução através do controlo político, esta ideia não se expressou no protocolo no qual[574] não se formula qualquer

[571] Corresponde ao artigo 230 TCE e 230 do Tratado de Funcionamento da União Europeia assinado em Lisboa a 13/12/2007.

[572] Mangas Martin, A., *El control del Principio de Subsidiariedad..., op. cit.* p. 75. A autora sustenta ainda a sua posição no percurso do artigo 8º do protocolo no interior dos Grupos I e IV da Convenção, no Praesidium e na CIG'04.

[573] *Ibid.* p. 70.

[574] Nem teve acolhimento no Grupo IV sobre o papel dos parlamentos nacionais nem no Praesidium. *Cfr.* documentos Conv. 286/02, p. 7, Conv. 353/02, p. 25 e Conv. 579/03, de 27/2, p. 3.

relação de dependência entre o recurso jurisdicional a apresentar pelos parlamentos nacionais através dos respectivos governos e a prévia apresentação pelos mesmos do parecer fundamentado a que alude o artigo 6º do protocolo, podendo concluir-se que ainda que não tenha apresentado tal parecer fundamentado na fase de controlo político, poderá qualquer parlamento nacional, ou qualquer uma das suas câmaras independentemente uma da outra, solicitar ao respectivo governo a interposição do recurso por violação do princípio da subsidiariedade.

Cumpre ainda referir que foram consideradas no seio do Grupo de Trabalho da subsidiariedade algumas hipóteses que não chegaram a ter concretização prática, como a criação de um órgão próprio encarregado do controlo da aplicação do princípio da subsidiariedade que se decidiu afastar por razões de eficácia no processo de tomada de decisão nas Instituições[575], tendo também sido rejeitada a proposta de uma fase de controlo jurisdicional intercalar "*ex ante*" a efectuar entre a aprovação do acto comunitário e a sua entrada em vigor, semelhante a certas disposições dos Estados–Membros em matéria de controlo preventivo da constitucionalidade das leis, especialmente porque a introdução de um controlo jurisdicional na fase legislativa equivaleria, como afirma **PUEYO LOSA** "*...a hacer que el controlo de la subsidiariedad perdiera su carácter eminentemente político.*"[576] que se propõe para esta fase, havendo ainda a

---

[575] **Esse órgão próprio consistiria na designação no seio da Comissão de um *"Senhor ou Senhora Subsidiariedade",* ou de encarregar especificamente um Vice-Presidente que poderia ser ouvido pelos Parlamentos nacionais, de velar pela observância do princípio da subsidiariedade, sendo-lhe obrigatoriamente submetidas todas as propostas legislativas. Todavia, apesar de algumas vantagens (nomeadamente a de reforçar a aplicação do princípio da subsidiariedade pela Comissão e dar aos parlamentos nacionais a possibilidade de disporem de um interlocutor único e identificado na Comissão), esta proposta não foi aceite, especialmente porque cada Comissário deve ser responsável pela observância do princípio da subsidiariedade nos domínios da sua competência, cabendo à Comissão estabelecer a sua organização interna.**

[576] **Pueyo Losa, J.,** *"Sobre el sistema de control judicial en la Constitución Europea"*, ***op. cit.*** **p. 1163. No mesmo sentido, Díez-Hochleitner afirmando que "*...las instituciones y los Estados miembros (a través del Consejo) podrían utilizar este mecanismo como arma política, recurriendo a el para paralizar el procedimiento legislativo cada vez que la propuesta o los debates en curso no fueran de su agrado...*". (**"*El sistema competencial de la Unión Europea en el Proyecto de Constitución elaborado por la Convención Europea*", ***op. cit.*** **p. 257.**

registar que, relativamente ao funcionamento do Tribunal de Justiça, o Grupo I analisou a possibilidade de criar naquele órgão jurisdicional uma secção *"ad hoc"* encarregada das questões da subsidiariedade, vindo a ser considerado no plenário da Convenção que compete ao próprio Tribunal tomar as medidas organizativas necessárias, tendo sido também rejeitada a proposta do Grupo I no sentido de que se concedesse o direito de recurso ao Tribunal de Justiça por violação do *princípio da subsidiariedade* às *regiões* que internamente disponham de autonomia política e legislativa, havendo certamente que reconhecer que esta rejeição da possibilidade de legitimidade activa regional implica que as possibilidades que as regiões dispõem dentro do quadro constitucional de controlar o princípio da subsidiariedade são reconhecidas exclusivamente por via indirecta através da consulta que os parlamentos nacionais lhes façam aquando do mecanismo de "*alerta rápido"* e através do Comité das Regiões durante a fase de recurso jurisdicional.

Caberá no âmbito do tema que vem sendo abordado, por um lado, uma reflexão final sobre quais os objectivos que a subsidiariedade pode desempenhar no quadro constitucional comunitário que as vias de controlo criadas pretendem defender, e por outro, um comentário sobre a qualidade e o reconhecimento do contributo do Grupo de Trabalho I para o tema da subsidiariedade em especial, para o Tratado Constitucional em geral e também, dada a identidade entre ambos, como fonte do Tratado de Lisboa, havendo a salientar mais uma vez a flexibilidade, ambivalência ou mesmo duplicidade de papéis desempenhados pela subsidiariedadede na construção comunitária pois, pretendendo-se que com a aplicação efectiva do princípio da subsidiariedade, por um lado, atribuir aos entes menores a realização das tarefas que possam cumprir satisfatoriamente, e por outro, que a comunidade maior intervenha relativamente àquelas tarefas que os seus componentes menores não possam por si sós realizar a contento, temos que, no primeiro caso, a subsidiariedade aparece a defender a soberania estatal e a

autonomia dos seus entes menores[577], e no segundo caso, a subsidiariedade surge a defender os Tratados comunitários e os seus objectivos mais profundos.

Ao mesmo tempo, a criação dos mecanismos de controlo permitia que o envio das propostas legislativas aos parlamentos nacionais e o dispositivo *"de alerta rápido"*, colocando todos os parlamentos nacionais em pé de igualdade, trouxesse para a integração um procedimento inovador que além de permitir a análise das propostas legislativas da Comissão pelos parlamentos nacionais no tocante ao princípio da subsidiariedade, ao mesmo tempo que reforçava o papel dos parlamentos nacionais na integração europeia através da sua participação directa no processo legislativo comunitário, permitindo ainda garantir um melhor conhecimento e tomada em consideração pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu na qualidade de legislador comunitário, através dos parlamentos nacionais, das preocupações nacionais e, indirectamente, das regionais reflectidas através da consulta que os parlamentos nacionais efectuem aos respectivos parlamentos regionais politicamente autónomos no âmbito da elaboração dos pareceres inseridos no mecanismo de alerta rápido.

Deste modo, pode também afirmar-se que dentro do quadro constitucional se assistia a uma ligeira melhoria no que se refere ao "*deficit democrático"* na medida em que o Tratado atribuia legitimidade ao Comité das Regiões para os recursos de subsidiariedade junto do Tribunal de Justiça, embora restrito aos casos em que este deva ser consultado para adoptar legislação, dentro de um processo no qual, conforme manifesta **PUEYO LOSA** "*...se detecta un progresivo – pero aun lento-reconocimiento del hecho regional en el texto constitucional a través de distintas vías y mecanismos...* "[578].

---

[577] **Afirma J. Delors, relacionando integração comunitária, soberania e subsidiariedade, que *"…las obras en curso para la construcción europea (…) nos ofrecen la oportunidad de un ejercício en comun de la soberania, respectando al mismo tiempo nuestras diversidades y con ellas los principios de pluralismo y de subsidiariedad.».* Jacques Delors, discurso proferido em 17/10/1989 no acto solene de abertura do 40º ano académico do Colégio de Bruges, Bol. CE 10/89, p. 113**.

[578] **Pueyo Losa, J.,***"Sobre el sistema de control judicial en la Constitución Europea"***, *op. cit.* p. 1165.**

No entanto, e apesar dos avanços, consideramos necessário e útil que a legitimidade para o recurso jurisdicional sobre a subsidiariedade seja alargada ao maior número de entidades possível, como Instituições e órgãos comunitários, aos Estados e directamente aos parlamentos nacionais, ao Comité das Regiões e às entidades infra-estaduais, pois certamente a questão do respeito da subsidiariedade pode ser objecto de cumplicidades políticas ao longo do processo legislativo, as quais levarão certamente a que os actores principais não impugem as normas onde ela está ausente[579], motivo pelo qual cremos que quanto mais amplo for o direito de recurso, maior é a hipótese de a sua violação ser detectada, impugnada e corrigida, havendo que reconhecer que os mecanismos consagrados já constituem algum avanço no controlo do respeito pela subsidiariedade.

Finalmente, é de atribuir uma avaliação positiva ao debate e às soluções que os Grupos de Trabalho I e IV proposeram e cuja maioria foi consagrada no Tratado Constitucional e posteriormente no Tratado de Lisboa, contribuindo assim para um sistema que se apresentou "*...como una reforma de gran calado...*"[580]*,* pois tais propostas e soluções respeitam o processo legislativo comunitário não o tornando mais pesado por o sistema de controlo político escolhido ser efectuado "*...através de un mecanismo ad hoc (...) de carácter flexible que no viene a prolongar o bloquear el proceso legislativo, ni a generar más burocracia...*"[581].

Paralelamente, há a considerar que tais soluções reforçavam no âmbito do Tratado Constitucional e continuam a reforçar no Tratado de Lisboa devido à identidade de redacção, a legitimidade democrática da construção europeia pela

---

[579] ***Vid.*** **neste sentido, Petschen, Santiago, "*El Mandato para el Tratado de Reforma: la consoldación definitiva de la Europa del estabishment político de los Estados",* ARI, nº 99/2007, 19/09/2007. O autor manifesta grande desconfiança acerca da chamada dos parlamentos nacionais a participar no controlo do princípio da subsidiariedade, que interpreta como uma forma de os aparelhos políticos internos quererem manter e reforçar o seu controlo sobre a construção comunitária.**

[580] ***Ibid.*** **O autor salienta ainda que a consagração do recurso jurisdicional por violação do princípio da subsidiariedade que vem potenciar a natureza constitucional do Tribunal de Justiça, sem necessidade de criação de um novo tribunal do tipo Tribunal Constitucional.**

[581] ***Ibid.*** **p. 1162.**

inovadora, embora limitada, possibilidade de participação dos parlamentos nacionais na faceta mais nobre da construção comunitária que é a produção legislativa, através de uma relação directa com as Instituições comunitárias inserida num processo destinado a velar pela correcta aplicação do princípio da subsidiariedade, permitindo paralelamente implicar desde a fase inicial as opiniões públicas nacionais no debate sobre as propostas legislativas europeias através do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais que assim começam a ver diminuída a sua marginalização no processo de integração europeia[582], podendo concluir-se que do debate neste grupo resultou uma delimitação mais precisa das competências entre a União e os Estados "*...asi como un más eficaz control del cumplimiento del principio de subsidiariedad...*" com um resultado que garante "*...mayor transparencia y control del sistema...*"[583].

Resta saber se este sistema, que pretende aliar os parlamentos nacionais ao controlo do princípio da subsidiariedade e cuja eficácia dependerá de muitos factores, entre os quais, o uso que deles façam as próprias instâncias parlamentares nacionais, ultrapassará a barreira das boas intenções quando for testado e se corresponderá às esperanças que nele se deposita, ou se, pelo contrário, não passará de um sistema bem intencionado que ao ser experimentado, venha a constituir um mecanismo "*...en ultima instancia y en cuanto a su operatividad, mas virtual que real...*"[584].

O tempo o dirá.

---

[582] ***Cfr.*** **Mangas Martin, A., *El control del Principio de Subsidiariedad..., op. cit.* p. 57-58. A autora afirma que o mecanismo de *"alerta rápido"* compensa através de um mecanismo colectivo a progressiva perda de influência global dos parlamentos sobre os respectivos governos.**

[583] **Lirola Delgado, I. y Pueyo Losa, J.,** *"Reflexiones sobre el Tratado por el que estabelece una Constitución para Europa..."*, ***op. cit.*** **p. 22.**

[584] ***Ibid.*** **p. 25.**

CAPÍTULO III

DEFESA, APLICAÇÃO E PRÁTICA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

1-SUBSIDIARIEDADE E PRÁTICA LEGISLATIVA DAS INSTITUIÇÕES E DOS ESTADOS.

Entre os temas mais discutidos nas instituições comunitárias e nos Estados-membros durante e depois do debate que conduziu ao Tratado de União Europeia, salienta-se *"...a importância que a Comunidade consagra a três questões interligadas, a saber: um controlo democrático reforçado, uma maior transparência da legislação e das restantes acções comunitárias e o respeito pelo princípio da subsidiariedade..."*[1] temas de importância vital para o relacionamento entre as várias instituições e órgãos, entre estes e os Estados e entre ambos e o cidadão europeu.

Em torno desse debate sobre a *implementação comunitária da subsidiariedade* giram diversas questões que se prendem com variadas políticas, acções e comportamentos concretos da Comunidade e das suas instituições em vastos domínios, com especial relevo para a *representação regional* e a actividade legislativa.

Sobre a *participação e representação regional no processo de integração* e o papel do *Comité das Regiões* ocupamo-nos em momento posterior deste trabalho, cabendo agora salientar especialmente a forma como a prática legislativa das instituições é influenciada e condicionada desde 1992 pela positivação do princípio da subsidiariedade através de linhas de actuação dirigidas à transparência das instituições e procedimentos, à qualidade e à simplificação da legislação e à participação, através de consultas, no processo legislativo do cidadão e demais entidades às quais as normas comunitárias se dirigem.

[1] **"*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu*", SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* p. 1. Nesta comunicação a Comissão propõe-se tratar do alcance e da aplicação do princípio da subsidiariedade em três domínios: a preparação da acção comunitária, a gestão das políticas comunitárias e o controlo financeiro ou outro das actividades comunitárias.**

Procuraremos também abordar as possibilidades de substituição dos mecanismos legislativos por meios alternativos de regulação[2], quando e sempre que tal se mostre possível atendendo a que, como reconhece a Comissão, mais Europa não significa necessariamente mais legislação, o que não significa que todas as normas comunitárias constituam um aumento do peso legislativo, pois em muitos casos uma norma comunitária reduz muitas normas comunitárias anteriores e grande quantidade de medidas fragmentadas internas nos vários Estados[3].

Por outro lado, há que estar consciente que não se pode criar a ideia de que, em nome da subsidiariedade se pode ou deve deixar de produzir normas vinculativas, pois decorre exactamente da subsidiariedade que, se a Comunidade deve deixar de agir quando desnecessário, deve, por outro lado, agir quando possa fazer melhor que os Estados, sendo, neste contexto, necessário prevenir manobras dilatórias por parte das Instituições e dos Estados para que a reforma da regulamentação não ultrapasse o exercício sobre a subsidiariedade e que a análise deste princípio não seja dissociada da questão de fundo para não se permitir que a subsidiariedade venha a ser usada como "*...subsidiarité-alibi...*"[4] isto é, como forma de bloquear o processo de decisão usando este princípio como pretexto para ignorar ou ultrapassar as competências atribuídas à União ou alterar princípios e regras constantes nos Tratados, na tentativa de satisfazer tendências políticas momentâneas ou resolver um assunto específico, gerando uma inércia que poderia *"...acabar por destruir a dinâmica da União Europeia..."*[5].

---

[2] Como a auto-regulação, a co-regulação e os acordos mútuos.

[3] Relatório da Comissão....*"Legislar Melhor 1997*", COM (97) 626 final, de 26.11.1997.

[4] Como Jacques Delors se refere a este uso pelo Conselho em "*Le principe de subsidiarité – Contribution au debat***", *op. cit.* p. 174.**

[5] Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*", JO C 198, de 14/7/1999, p. 73. Continua o CR afirmando que "*...este princípio não deve servir de alibi para a inércia de todos os níveis de governo*".

Por outro lado, quando se fala de legislação há que ter presente os seus destinatários e as suas reações às normas produzidas.

Assim, o direito comunitário visa, como se tem chamado a atenção múltiplas vezes, regular a vida quotidiana dos cidadãos do velho continente, sendo preocupante a indiferença com que a grande maioria dos cidadãos assiste à integração, indiferença a que não será alheia a complexidade da legislação, motivo pelo qual urgente se torna que os decisores comunitários prestem mais mais atenção aos efeitos que, em termos de confusão e desgaste, a legislação provoca na generalidade dos cidadãos.

Certamente que o mecanismo que pode ao mesmo tempo tornar possível recuperar a atenção do cidadão para a Comunidade e aligeirar o corpo legislativo sem deixar de atender aos objectivos e necessidades da integração, passa pela defesa, *aplicação e prática do princípio da subsidiariedade* através da *simplificação legislativa.*

É assim que, *projectando a subsidiariedade sobre o edifício legislativo*, deve ser preocupação dos dirigentes políticos que as decisões sejam tomadas a um nível de proximidade dos cidadãos que permita *"...conseguir la necesaria adhesión da las opiniones públicas nacionales al TUE."*[6], e motivar os cidadãos para a construção europeia fazendo-os sentir que em Bruxelas se decidem aspectos das suas vidas quotidianas, o que se conseguirá através da aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade cujo respeito é também obrigatório nos termos do Tratado de União, da declaração e do acordo interinstitucional de 29 de Outubro de 1993 sobre os procedimentos de aplicação do princípio da subsidiariedade[7] e das regras "*...do jogo claras em matéria de subsidiariedade e*

[6] Boixareu Carrera, A., "*El principio de subsidiariedad*", *op. cit.* p. 793. Por seu lado, J. L. Clergerie chama ao princípio da subsidiariedade, neste sentido, o princípio da proximidade. (op. *cit.* p. 98).

[7] JO C 329 de 6.12.1993, p. 135.

de proporcionalidade…"[8] que constam do Protocolo anexo ao Tratado de Amesterdão.

Certo é que, em maior ou menor grau, desde cedo algumas das autoridades comunitárias começaram a sentir a necessidade de interessar os cidadãos na integração comunitária, sentido em que o Conselho Europeu de Birmingham de 16 de Outubro de 1992, correspondendo às recomendações efectuadas em Lisboa, reafirmou o propósito de aproximar a decisão daqueles a quem a mesma respeita, aprovando "*...no seguimento de um amplo debate destinado a aproximar e Comunidade dos cidadãos..."* uma declaração anexa intitulada "*Declaração de Birmingham – Uma Comunidade próxima dos seus cidadãos*"[9] na qual se afirma que a integração comunitária apenas poderá avançar com o apoio dos seus cidadãos, apoio que passa por contrariar o descrédito e a indiferença que se instalaram, conquista-se fazendo sentir no dia a dia ao comum dos cidadãos[10] que a integração melhora a sua vida e não a complica como ocorria e ainda ocorre na maioria dos sistemas internos[11], que o acesso ao direito é fácil e que as normas são claras e simples[12].

---

[8] Relatório intercalar da Comissão de 1998, ao Conselho Europeu de Cardiff "*Legislar menos para agir melhor: os factos"*, COM (1998) 345 FINAL, de 27/5/1998.

[9] Conselho Europeu de Birmingham de 16/10/1992, "*Conclusões da Presidência",* SN/343/1/92, anexo I, p. 4, Bol. CE 10.1992.

[10] O que se diz para o cidadão, diz-se para as empresas. Ou a legislação é clara, ou não há progresso.

[11] Em especial nas áreas administrativas.

[12] O Parlamento Europeu exprime a sua convicção da necessidade de uma legislação simples, eficaz e compreensível para os cidadãos na sua Resolução sobre o relatório da Comissão ao Conselho Europeu "*Legislar melhor 1997"* (A4-0460/98) JO C 098 de 07/09/1999, p. 0500, e na Resolução sobre os relatórios da Comissão ao Conselho "*Legislar melhor 2000"* e "*Legislar melhor 2001",* Boletim UE 4-2003. Também o Comité das Regiões, no seu Parecer sobre o Relatório da Comissão ao Conselho Europeu *"Legislar melhor 1999"*, JO C 226, de 08.08.2000, p. 60-63, defende que a compreensão da legislação comunitária pelos seus destinatários é essencial numa Europa que se deseja mais transparente e ainda mais próxima do cidadão, pelo que os textos devem ser claros, coerentes e totalmente isentos de ambiguidade, "*...para garantir uma aplicação uniforme da legislação em todos os Estados-Membros. Esta necessidade faz-se sentir tanto mais quanto os textos finalmente adoptados são, muitas vezes, resultado de compromisso cuja transposição para as legislações nacionais nem sempre é fácil",* considerando ainda o CR o acordo interinstitucional de Dezembro de 1998 sobre a qualidade da redacção comunitária "*...como um progresso nesse sentido".*

Naturalmente que para contrariar tal indiferença é necessário convencer o cidadão de que para conhecer os mais elementares direitos individuais não tem que continuar a ser obrigado a percorrer a um exército de repartições públicas, a pagar a um batalhão de advogados e demais técnicos especializados em procurar e interpretar as leis num acervo infindável de textos mal publicitados[13], pouco claros e dispersos que *"...representa mais de 80 000 páginas..."*[14] e que, em consequência, pela sua quantidade e complexidade coloca em causa o princípio da igualdade, não sendo, portanto, aceitável que *"...os particulares e as empresas (...) que desejam conhecer os seus direitos no intrincado do direito comunitário, se vejam confrontados com a necessidade de codificar eles próprios os textos em vigor."*[15] e de frequentemente ter de recorrer aos Tribunais nacionais e comunitários para superar dificuldades.

Para contrariar estas dificuldades de acesso e compreensão do edifício legislativo haverá que simplificar a regulação legislando melhor através de um método em que o legislador possa *"...colocar-se ao nível do utente da norma jurídica."*[16], possa assegurar a participação, evitar a inflação legislativa sem deixar de regular o essencial, ter em conta o impacto da legislação, evitar custos

---

[13] M. Duverger aponta a falta de publicidade da legislação comunitária como um dos principais problemas da construção europeia, problema que se dever, para o autor, ao facto de que "*...os Chefes de Estado e de Governo (...) nos Conselhos Europeus ou Conselhos da União vêem-se mais como participantes em reuniões de relações internacionais do que como participantes numa instituição com autoridade própria, de natureza comunitária.*" O autor reforça a ideia, afirmando que "*...o nome do organismo que prepara os tratados instituintes é revelador: Conferência intergovernamental.*". (op. *cit.* pp. 71-72).

[14] Comunicação da Comissão — Plano de Acção "*Simplificar e melhorar o ambiente regulador*" COM (2002) 278 final de 5.6.2002. A Comissão considera desejável uma redução de pelo menos 25% em páginas e/ou número de actos até Janeiro de 2005. A Comunicação da Comissão "*Simplificar e melhorar ambiente regulador* – COM (2001) 726 final, de 5.12.2001, referia que esse número poderia aumentar com a adesão de novos Estados, propondo medidas de simplificação. No Parecer do Comité das Regiões sobre o Relatório da Comissão *«Legislar melhor 2002»* e na Comunicação da Comissão *«Actualizar e simplificar o acervo comunitário»* (2004/C 73/07) JO C 73 de 23.3.2004, fala-se em cerca de 97 000 páginas. Por outro lado, a comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – "*Codificação do acervo comunitário*", COM (2001) 645 final, aprovada em 21 de Novembro de 2001, refere que a codificação da legislação existente reduziria o acervo entre 30 000 e 35 000 páginas.

[15] "*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu*", SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* p. 14, (anexo).

[16] Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «*Legislar melhor*», (2006/C 24/12), JO C 24, de 31.1.2006.

desnecessários, contribuindo deste modo para dar uma boa imagem da capacidade das instituições europeias para governar eficazmente.

Paralelamente à simplificação legislativa, tomando aqui como exemplo as regras fundamentais do conteúdo individual da integração, contribuirá também para tornar possível obter o apoio do cidadão para o processo comunitário a fixação clara do conteúdo da nova cidadania europeia criada pelo Tratado de Maastricht[17], preocupação que a Comunidade já evidenciava em 1992 ao fazer notar na referida declaração do Conselho Europeu de Birmingham que se mostrava urgente a reformulação do direito de residência que se encontrava disperso por cerca de dez regulamentos e directivas adoptados entre 1968 e 1990, colocando assim problemas de conhecimento exacto por parte do cidadão[18].

Devem, enfim as autoridades comunitárias ter presente que a melhoria, a transparência e a acessibilidade do edifício legislativo são prioridades absolutas para conquistar o cidadão para a Europa, para aumentar "*...la legitimité des actes de l'Union…"*[19]*,* para elevar a competitividade das empresas, potenciar o crescimento e o emprego e fomentar um desenvolvimento sustentável e uma melhoria da segurança e da qualidade de vida dos cidadãos europeus[20] podendo, deste modo, considerar-se a existência de uma legislação melhor como condição *"...sine qua non para que a acção da União seja melhor compreendida, melhor aplicada e, logo, melhor aceite pelos cidadãos europeus."*[21].

---

[17] O Comité das Regiões considera que as regiões e os demais entes locais têm interesse nos problemas relativos à *"…clarificação e reforço do conceito de cidadania europeia constante do Tratado."*. "*Parecer sobre a revisão...",* JO C 100 de 02/04/1996,cit., p. 01, seg's.

[18] Certamente que a reivindicação que se faz para os cidadãos de uma melhoria da compreensão e acesso ao directo comunitário é extensível às empresas.

[19] Comissão Europeia, «*Conférence Intergouvernementale 1996. Rapport de la Comission pour le groupe de réflexion »,* Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1995, p. 37. Neste documento a Comissão insiste na questão da acessibilidade, clareza, lisibilidade, justificação e transparência dos actos comunitários, tudo por referência ao princípio da subsidiariedade *«…que le traité a consacré…».*

[20] Relatório da Comissão "*Legislar Melhor 2004",* COM (2005) 98 final, de 05.03.21, p. 2.

[21] Comunicação da Comissão "*Simplificar e melhorar ambiente regulador* – COM (2001) 726 final, de 5.12.2001.

Apesar de se efectuar nas páginas seguintes uma exposição e análise de conjunto das diferentes contribuições para a afirmação do *princípio da subsidiariedade*, certo é que ao longo do trabalho se têm feito já variadas referências a muitas dessas fontes[22] às quais agora se dará tratamento mais aprofundado, procurando, na medida do possível, evitar repetições, efectuando-se, quando se considere útil, remissão para os capítulos onde tais referências se encontrem, dedicando-se ainda uma breve exposição separada sobre a projecção deste princípio no sector ambiental por ter sido neste domínio que, como já se referiu, a subsidiariedade começou a ser formalizada no edifício legislativo comunitário.

Iniciaremos de seguida a exposição e análise das formas como, atendendo às importantes consequências que sempre se tem desejado que este princípio desempenhe no âmbito da União Europeia, em especial "*...para la acción normativa da la Comunidad...*"[23]*,* foi desenvolvido o princípio da subsidiariedade na vertente legislativa, referindo-se o trabalho efectuado pelas Instituições no exercício das respectivas competências legislativas e nas Conferências e Acordos Interinstitucionais, bem como pelos Estados na dupla vertente que desempenham, tanto nos ordenamentos jurídicos internos como no Conselho da União e nos Conselhos Europeus, salientando-se, quanto a estes os que se seguiram ao Tratado de Maastricht, concretamente os Conselhos Europeus de Lisboa, Birmingham e Edimburgo cuja especial atenção se deve ao facto de neles se ter começado a definir as regras que levariam ao desenvolvimento e à prática da subsidiariedade, salientando-se de novo o Conselho Europeu de Edimburgo[24] devido ao seu maior papel neste domínio, pretendendo-se ao longo da exposição realçar o que foi feito em nome da subsidiariedade para rever e simplificar o edifício legislativo comunitário através de métodos e práticas como a avaliação das iniciativas

[22] Documentos da Comissão, dos Conselhos Europeus, do Parlamento Europeu, do Conselho de Ministros e dos Estados.

[23] Marino Menéndez, F. M., *op. cit.* p. 17.

[24] Marino Menéndez salienta o papel dos Conselho Europeus de Lisboa e Birmingham na aclaração da subsidiariedade., *Ibid.* p. 18.

pendentes, a participação e redução do "*déficit democrático",* as avaliações de impacto e qualidade da redacção, a intervenção mínima, o recurso ao reconhecimento mútuo, à co-regulação à auto-regulação e às Agências Europeias de Regulamentação, a transparência, a revogação, a consolidação, a reformulação e a codificação e a criação de uma hierarquia de normas.

Entre as fontes usadas para captar a mudança legislativa operada por força da subsidiariedade e os meios utilizados para tal, entendemos destacar desde já os documentos anuais denominados "*Comunicações"* e *"Relatórios"* que a Comissão Europeia começou a elaborar em 1992 e a dirigir ao Conselho[25] dedicados expressamente ao princípio da subsidiariedade.

Efectivamente, aquela instituição, logo após a consagração do princípio da subsidiariedade pelo Tratado de Maastricht, assumiu no Conselho Europeu de Lisboa o compromisso de entregar ao Conselho Europeu de Edimburgo um relatório sobre os primeiros resultados da revisão legislativa efectuada à luz do princípio da subsidiariedade comunicando a sua intenção de "*...apresentar propostas de alteração de certos elementos da legislação já existente…",* indicando quais os diplomas relativamente aos quais tencionava propor uma revisão no ano seguinte, evitando normas técnicas demasiado pormenorizadas[26] e comprometendo-se a apresentar até Dezembro de 1993 um relatório sobre os resultados da reapreciação *"...de certas regras comunitárias, com vista a adaptá-las ao princípio da subsidiariedade…"*[27].

---

[25] Estes relatórios têm sido pontos de referência obrigatória das várias instituições sempre que se aborda o tema da subsidiariedade e, em geral, da democratização da União e da melhoria do edifício legislativo. O estudo e comentário do relatório anual da Comissão sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade está a cargo do Conselho "*Assuntos Gerais"* que é o responsável pelas questões gerais relacionadas com a subsidiariedade.

[26] Comissão Europeia, *"Relatório da Comissão ao Conselho Europeu sobre a adaptação da legislação em vigor ao princípio da subsidiariedade",* COM (93) 545 final. Bruxelas, 24 de Novembro de 1993, p. 3. É anunciada a inclusão no programa para 1993 da reapreciação, em função da subsidiariedade, de grupos de regulamentações relativas à circulação de géneros alimentícios, como doces, águas naturais, sumos de fruta, mel, café, extractos, substituindo-os apenas pelos requisitos essenciais a que devem obedecer para circular na Comunidade.

[27] Conselho Europeu de Edimburgo, 11-12 de Dezembro de 1992 " *Conclusões da Presidência",* SN/456/92, p. 1 e 4 a. Este relatório constitui o anexo 2 à parte *A* das

Tais relatórios desempenham um papel importante no que se refere a mecanismos de informação e divulgação da subsidiariedade e nos quais a Comissão relata de forma sistemática as acções de aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade na legislação pendente e em vigor e na sua prática institucional, as medidas e procedimentos adoptados e os sectores sobre os quais incidiram[28], o resultado da avaliação de impacto de tais medidas junto dos Estados, das entidades infra-estaduais, dos cidadãos e das empresas, se elucida sobre a elaboração no início de cada ano das "*Orientações gerais para a política legislativa"* da Comissão, contendo instruções internas visando assegurar a eficácia da actividade legislativa, chamando-se permanentemente a atenção para a responsabilidade de todas as instituições na observância dos dois princípios e na melhoria da legislação[29].

Sendo certo que não se pode ignorar que tais documentos poderão mostrar apenas a perspectiva unilateral da Comissão, certo é também que os mesmos representam cerca de 50% dos mecanismos de diálogo[30] e "*...correspondem*

"*Conclusões da Presidência".* A importância da apresentação deste relatório da Comissão em Edimburgo é salientada pela Comissão Europeia no seu relatório «*Conférence Intergouvernementale 1996. Rapport de la Comission pour le groupe de réflexion»,* Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1995, p. 37.

[28] Existem relatórios e comunicações a que poderemos chamar gerais versando a política legislativa comunitária destinada a legislar melhor na globalidade dos sectores, e existem também alguns relatórios sectoriais. Indicam-se como exemplos a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu "*Legislar melhor para o crescimento e o emprego na União Europeia".* COM (2005) 97 final de 16.3.2005, a comunicação dedicada à agricultura, Comunicação da Comissão "*Simplificar e legislar melhor no domínio da Politica Agrícola comum"*, COM (2005) 509 final, de 19.10.2005, a comunicação dedicada ao ambiente, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, *"Acordos ambientais concluídos a nível comunitário no âmbito do Plano de Acção «Simplificar e melhorar o ambiente regulador»*", COM (2002) 412 final, 17.7.2002, e o documento de trabalho da Comissão "*Legislar Melhor*" e "*Estratégias Temáticas para o Ambiente*", {SEC(2005) 1197}, COM(2005) 466 final, de 28.09.2005.

[29] Como se salienta em muitos documentos comunitários. *Vid.* p. ex. Comunicação da Comissão *"Governança Europeia: Legislar Melhor",* COM (2002) 275 final, de 5.6.2002. Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «*Legislar melhor*», (2006/C 24/12), JO C 24, de 31.1.2006.

[30] Relatório intercalar da Comissão de 1996 sobre a adaptação da legislação aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, CSE (96) 2 final, transmitido ao Conselho Europeu de Florença de 12/6/1996.

geralmente a pedidos do Parlamento e do Conselho..."[31], constituindo também uma fonte de debate institucional com base na qual as outras instituições e órgãos podem apresentar as suas questões sobre os temas versados nos relatórios que, conforme se estabeleceu no Conselho Europeu de Viena de Dezembro de 1998, lhes são previamente apresentados *"...a tempo de permitir um debate aprofundado, designadamente no Comité das Regiões."*[32], contribuindo para um debate mais aprofundado e melhor preparação dos Conselhos Europeus[33].

Considerando a importância que os mesmos relatórios e comunicações desempenham para o diálogo, a transparência e a informação, faremos aqui breve resumo da sua evolução, usando o seu conteúdo ao longo da tese em geral e do presente capítulo em particular como referência acerca do que tem sido feito para adaptar a legislação e respectivos procedimentos ao princípio da subsidiariedade, confrontando-os com os oportunos comentários, críticas e sugestões das outras Instituições e órgãos, especialmente os pareceres do Parlamento Europeu, e dos Comités Económico e Social sobre os ditos relatórios da Comissão.

A Comissão apresentou em Junho de 1992 ao Conselho Europeu de Lisboa um relatório sobre o princípio da subsidiariedade[34], tendo nessa altura os Estados solicitado à Comissão para elaborar um relatório anual sobre a reapreciação de normas comunitárias com vista a adaptá-las ao princípio da subsidiariedade[35] o que começou a ser efectuado logo a partir do Conselho Europeu de Edimburgo.

---

[31] Relatório da Comissão...."*Legislar Melhor 1997*", cit. p. 1.

[32] Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões."* Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73. (www.celexext!) De igual modo e com idêntico objectivo, os programas trimestrais da Comissão devem ser enviados a cada uma das Instituições da União, de modo a que possam organizar as suas próprias actividades. Relatório da Comissão ao Conselho "*Legislas Melhor 2002"* COM (2002) 715 final, de 11.12.2002.

[33] "*Relatório da Comissão ao Conselho Europeu - Legislar melhor 1999",* cit., p. 1.

[34] Conselho Europeu de Lisboa de 26/27 de Junho de 1992. Bol. CE nº 6-1992.

[35] Comissão das Comunidades Europeias, [COM (92) 109, de 01/04/1992,]. No relatório «*Conférence Intergouvernementale 1996. Rapport de la Comission pour le groupe de réflexion»,* Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1995, p. 37, a Comissão salienta de novo o convite que lhe foi feito para apresentar todos os anos um relatório anual sobre a subsidiariedade. Esta obrigação foi reforçada em

Assim, as primeiras comunicações e relatórios da Comissão relativos aos anos de 1992, 1993 e 1994, tiveram como os seus títulos indicam[36], como objecto principal o princípio da subsidiariedade, tendo a partir de 1995 a Comissão considerado conveniente alargar o âmbito do relatório ao conjunto das acções tendentes a elaborar uma legislação de qualidade, simples e acessível aos cidadãos, razão pela qual o relatório passou a incluir medidas e acções como a simplificação, codificação e reformulação, adoptadas no sentido "*legislar melhor"* contribuindo para clarificar e tornar o direito comunitário mais compreensível, o que passa a ser espelhado no título que lhe foi atribuído nesse ano de 1995, "*Legislar melhor – Relatório da Comissão ao Conselho Europeu relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade e sobre a simplificação e a codificação"* [37]*,* tendo sido proposto em Dezembro de 2001 ao Conselho Europeu de Laeken que a partir de 2002 o relatório anual relativo à

---

protocolo anexado ao TCE no âmbito das alterações introduzidas em 1997 pelo Tratado de Amesterdão. Em 1996 e alguns dos anos subsequentes foi apresentado um relatório intercalar sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e de proporcionalidade relativo ao primeiro semestre dos respectivos anos. O primeiro relatório intercalar foi transmitido ao Conselho Europeu de Florença de 12/6/1996. CSE (96) 2 final, e em 1998 a Comissão apresentou ao Conselho Europeu de Cardiff um relatório intercalar "*Legislar menos para agir melhor: os factos"*, COM (1998) 345 FINAL, de 27/5/1998.

[36] O primeiro desses documentos foi presente em 1992 ao Conselho Europeu de Bruxelas intitulado "*Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o Princípio da Subsidiariedade.".* Nesse documento a Comissão efectua breve exercício teórico sobre a subsidiariedade, debruça-se sobre a avaliação do respeito da subsidiariedade na legislação comunitária e os critérios que devem presidir às iniciativas e regulamentação para se respeitar a subsidiariedade e a proporcionalidade. O segundo, presente ao Conselho Europeu de Bruxelas em 1993.11.29, denominou-se *"Relatório ao Conselho Europeu sobre a adaptação da legislação em vigor ao princípio da subsidiariedade"*, e o terceiro, denominado *"Relatório ao Conselho Europeu sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade, 1994*", foi presente ao Conselho Europeu de Essen em 1994.11.25.

[37] CSE (95) 580 transmitido ao Conselho Europeu de Madrid, de 24/11/1995. Sucederam-se os seguintes relatórios: O de 1996, «*Legislar melhor 1996*», CSE (96) 7 final, de 27.11.1996; O de 1997 "*Legislar melhor 1997".* COM (97) 626 final, de 26.11.1997. O de 1998 "*Legislar Melhor 1998 - Uma responsabilidade a partilhar"*, [COM (1998) 715 final, de 01.12.1998], o de 1999, *"Legislar Melhor 1999"*, Boletim UE 10-2000, o de 2000, "*Legislar Melhor 2000*", COM/2000/0772, final. Por sua vez o intercalar de 2001 denominou-se *"Melhorar e simplificar o ambiente regulador*", [COM (2001) 130], sendo o do final de 2001 presente ao Conselho Europeu de Laeken, "*Legislar Melhor 2001*", [COM/2001/0728 final]. Em 2002 houve o relatório intercalar "*Governança Europeia: Legislar Melhor",* [COM (2002) 275 final], e o relatório final de 2002 "*Legislar Melhor 2002"*, [COM (2002) 715 final, de 11.12.2002]. Em 2003 apresentou-se o "*Legislar melhor 2003",* [COM (2003) 770 final, de 12.12.2003], em 2004 o relatório "*Legislar Melhor 2004",* [COM (2005) 098 final, de 21.03.2005], em 2005 o "*Legislar Melhor 2005",* COM/2006/0289 final, de 13.6.2006, e em 2006, a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité

aplicação do princípio da subsidiariedade incidisse também sobre os objectivos principais das políticas da União[38].

Certamente que estes relatórios foram evoluindo ao longo do tempo, melhorando a sua qualidade no sentido de uma cada vez maior abrangência da relação entre a subsidiariedade e a legislação, verificando-se, aliás, que a própria evolução dos títulos dos relatórios anuais da Comissão constitui uma chamada de atenção para as responsabilidades das restantes instituições e dos Estados membros no processo legislativo e sua simplificação, pois o título inicial de *"Relatório sobre os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade..."* usado nos primeiros anos, foi evoluindo para um título mais abrangente *"Legislar melhor",* a que se seguiu "*Legislar melhor – Uma responsabilidade a partilhar"*, espelhando também um conteúdo mais denso.

Relativamente aos conteúdos, comparando o relatório de 1996 com os anteriores, verifica-se que este espelha maior intensidade na sua preparação e na forma como aborda o relacionamento entre a subsidiariedade e a legislação comunitária, encontrando-se dividido em duas grandes partes correspondendo a primeira às *"propostas legislativas"* e a segunda ao tema da "*revisão da legislação em vigor e melhor acessibilidade dos textos legislativos",* manifestando-se na primeira a preocupação de conformidade das propostas legislativas com o princípio da subsidiariedade, a submissão das iniciativas aos critérios da necessidade e da eficácia, a diminuição do número de propostas apresentadas ao Conselho, a retirada de propostas que constavam do programa da Comissão[39], a procura de soluções alternativas à legislação promovendo o recurso a códigos de conduta, a mecanismos de auto-regulação, ao estabelecimento de

---

Económico e Social e ao Comité das Regiões (*Análise Estratégica do Programa "Legislar Melhor" na União Europeia),* COM (2006) 689 final, de 14.11.2006.

[38] "*Legislar Melhor 2001*", COM/2001/0728 final.

[39] Relatório da Comissão ao Conselho Europeu «*Legislar melhor 1996*», CSE (96) 7 final, de 27.11.1996, p. 3.

medidas mínimas comuns e a directivas-quadro, todos como forma, também, de cumprir o princípio da proporcionalidade[40].

Terminamos esta abordagem genérica sobre os relatórios da Comissão referindo que, apesar da utilidade que se lhes reconhece, tem havido alguma discórdia relativamente aos mesmos. Assim, o Parlamento Europeu convida as restantes instituições a reflectirem sobre se continua a ser necessária a apresentação pela Comissão de um relatório anual separado sobre a subsidiariedade e proporcionalidade ou se o mesmo deverá passar a ser um anexo ao relatório legislativo anual a tratar dessas questões[41], lamentando que a Comissão "*...trate num único documento, por um lado da aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, e por outro lado, das questões respeitantes à qualidade formal dos textos...*", considerando ainda que esta abordagem se faz com prejuízo *"...de uma análise aprofundada das diferentes questões."*[42], visão da questão que também chega a ser partilhada pelo Comité das Regiões que lamenta que não se tenha acolhido a sua proposta de tratar separadamente as questões relativas à subsidiariedade e proporcionalidade e à qualidade formal dos textos[43].

2-RESPONSABILIDADE COMUM DAS INSTITUIÇÕES PELA SUBSIDIARIEDADE.

[40] A Comissão apresenta todos os anos outros relatórios sobre diversos temas além da subsidiariedade, como emprego, ambiente, etc. Os relativos ao ambiente serão referidas no nº 2 deste capítulo.

[41] Resolução do Parlamento Europeu sobre os relatórios da Comissão ao Conselho Europeu relativos aos anos de 1994, 1995 e 1996, sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e medidas de simplificação legislativa, de 15 de Maio de 1997. JO C 167 de 02.7.1997, p. 34.

[42] Resolução do Parlamento Europeu sobre o relatório da Comissão ao Conselho Europeu "*Legislar melhor 1997*" (A4-0460/98) JO C 098 de 07/09/1999, p. 0500.

[43] Comité das Regiões, "*Parecer sobre o Relatório da Comissão ao Conselho Europeu Legislar melhor 1998. Uma responsabilidade a partilhar.*", CDR/50/99 FIN, de 15/9/1999, JO C 374 de 23/12/1999 99.11-15, e Parecer sobre o Relatório da Comissão ao Conselho Europeu *"Legislar melhor 1999"*, JO C 226, de 08.08.2000.

Certamente que, tentando responder às três questões interligadas acima referidas, *"Deficit democrático",* "*Transparência*" e "*Subsidiariedade*"[44], bem como às consequentes preocupações do cidadão europeu, já em vários momentos os diversos actores da integração comunitária têm colocado em relevo a importância da consagração do princípio da subsidiariedade, assinalando-se que em 26 e 27 de Junho de 1992, pouco após a assinatura do Tratado de União Europeia, os Estados membros reunidos no Conselho Europeu de Lisboa salientaram a importância da subsidiariedade no contexto da unidade europeia e na integração[45] e deram um primeiro impulso à sua concretização prática[46] a que só será possível dar seguimento com um compromisso político emergente de Maastricht que reforce "*...a democracia no processo de tomada de decisões a nível europeu...*"[47], tendo sido convidados a Comissão e o Conselho a iniciarem trabalhos e desenvolverem esforços e comportamentos sobre as medidas e procedimentos para pôr em prática a subsidiariedade e para tornar o processo de tomada de decisões mais transparente e reforçar "*...o diálogo com os cidadãos da Europa sobre o Tratado de Maastricht e a sua implementação.*"[48],

---

[44] **Conjunto triplo, "*tríptico*" ou "*tríada*" salientado por Boixareu Carrera, A,** "*El principio de subsidiariedad…*"**, *op. cit.*, p. 771.**

[45] **Assim, "*O Conselho Europeu recorda o importante papel que o princípio da subsidiariedade desempenhou na elaboração do Tratado da União, tanto através da inclusão no Tratado do princípio da subsidiariedade enquanto nova regra fundamental juridicamente vinculativa (...) como através da introdução, pela primeira vez, de uma delimitação rigorosa do tipo de acção comunitária que pode ser executada nas novas áreas de competência conferidas à União pelo Tratado.*". Conselho Europeu de Lisboa de 26/27 de Junho de 1992. "*Conclusões da Presidência*", SN/3321/1/92, p. 5.**

[46] **Conselho Europeu de Lisboa de 26/27 de Junho de 1992, Bol. CE nº 6-1992. Este Conselho Europeu evidencia a convicção de que o desenvolvimento harmonioso da União depende "*...da rigorosa aplicação, por todas as Instituições, do princípio da subsidiariedade à legislação presente e futura. Isto será essencial para assegurar uma orientação da construção europeia em conformidade com o desejo comum dos Estados membros e dos seus cidadãos.*". Conselho Europeu de Lisboa de 26/27 de Junho de 1992. "*Conclusões da Presidência*", SN/3321/1/92. Veja-se também CIDES *asbl* (…), em que se afirma que «*L'importance d'un tel principe, ainsi que la nécessité de lui donner un contenu, a été réaffirmée à l'ocasion du Conseil européen de Lisbonne du 26 et 27 de Juin 1992.*». ("*La subsidiarité*"), *op. cit.* p. 1.**

[47] **Conselho Europeu de Lisboa de 26/27 de Junho de 1992. "*Conclusões da Presidência*", SN/3321/1/92.**

[48] ***Ibid.*, p. 6.**

comprometendo-se a incluir nesse diálogo o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais.

Posteriormente, e sobre esses primeiros alicerces, o Conselho Europeu de Edimburgo de Dezembro de 1992[49] mantém a preocupação de assegurar o cumprimento do princípio da subsidiariedade na actuação da Comunidade como parte das soluções essenciais "*...para que os cidadãos voltem a ganhar confiança na construção da Europa…",* definindo-se em Edimburgo algumas regras, procedimentos, princípios básicos e práticas que conduzem ao estudo e implementação de "*...directrizes para aplicar o princípio da subsidiariedade e medidas para aumentar a transparência e a abertura no processo decisório da Comunidade."*[50]*,* sendo reforçada a acção do mesmo princípio num documento intitulado *"Abordagem global da aplicação pelo Conselho do princípio da subsidiariedade e do artigo 3-B do Tratado da União Europeia"*[51]*,* no qual, além de se conter as principais conclusões, se salienta a importância e o dinamismo deste princípio afirmando-se que *"A União Europeia assenta no princípio da*

---

[49] Conselho Europeu de Edimburgo de 11-12 de Dezembro de 1992, Bol. CE 12-1992, 1.1 a 1.88.

[50] Conselho Europeu de Edimburgo, 11-12 de Dezembro de 1992 " *Conclusões da Presidência",* SN/456/92, p. 2 *a).* Tais princípios básicos já foram sendo referidos e comentados ao longo das secções II e III do presente capítulo, designadamente a consideração do princípio da subsidiariedade como uma obrigação para todas as instituições, a não afectação pelo mesmo do equilíbrio institucional, o primado do direito comunitário, o acervo comunitário, o dinamismo do conceito de subsidiariedade, a obrigação de os Estados acatarem a exclusão da intervenção comunitária por força da subsidiariedade e o controlo da sua aplicação pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. Ao longo do tempo a Comissão foi consolidando os princípios elementares para a reforma legislativa e boa governação, considerando em 2001 que são cinco os princípios essenciais para a melhoria do ambiente regulador e para a *"...instauração de uma governança mais democrática.",* concretamente os princípios da abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência. A Comissão considera ainda que a aplicação de tais princípios reforça os da subsidiariedade e da proporcionalidade. Comissão Europeia, "*Governança Europeia-Um livro branco",* COM (2001) 428 final, JO C 287 de 12/10*/2001.* Sobre tais princípios, o Comité Económico e Social refere que *"Além dos cinco princípios mencionados, o Comité gostaria de destacar a subsidiariedade como o princípio básico mais importante da boa governação."* Parecer do Comité Económico e Social sobre "*Governança Europeia – Um Livro Branco COM (2001) 428 final"* JO C 125 - 27.5.2002.

[51] Este documento, com 12 páginas, constitui o anexo 1 à parte A das " *Conclusões da Presidência"* do Conselho Europeu de Edimburgo de 11-12 de Dezembro de 1992, SN/456/92.

subsidiariedade..."[52] e se declara entender que o Tratado de União Europeia define os princípios de atribuição de competências, da subsidiariedade e da proporcionalidade que anteriormente vinham a ser desenvolvidos sem "*...o apoio de um artigo específico do Tratado…",* atribuindo-lhes "*...um novo significado jurídico..."* e consagrando-os como princípios gerais da legislação comunitária, reconhecendo-se *"...o princípio da subsidiariedade como princípio de base do Tratado da União..."*[53] em cujo desenvolvimento e aplicação a Comissão tem um importante papel devido, em especial, ao seu direito de iniciativa que "*...não é, aliás, posto em causa pela aplicação deste artigo"*[54].

Este Conselho Europeu considera que os critérios definidos no primeiro parágrafo do artigo 3-B[55] *(limite da acção comunitária)* se aplicam a todas as acções da Comunidade devendo as instituições certificar-se de que *"...a acção proposta não excede os limites das competências conferidas pelo Tratado e se destina a alcançar um ou mais dos seus objectivos",* sendo que, quanto ao segundo parágrafo que visa responder à questão de saber se há lugar à intervenção da Comunidade, deve o legislador comunitário certificar-se que os dois critérios da subsidiariedade são respeitados, isto é, "*...que os objectivos da acção proposta*

---

[52] Conselho Europeu de Edimburgo, 11-12 de Dezembro de 1992 " *Conclusões da Presidência",* SN/456/92, anexo 1 parte A, p. 1.

[53] Neste sentido, o Conselho Europeu de Lisboa de Junho de 1992 entende que o desenvolvimento harmonioso da União passa pela observação pelas instituições do princípio da subsidiariedade na sua participação no processo de decisão e na aplicação da legislação, obrigações comuns que a Comissão salienta em "*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu"*, SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* p. 1. *Vid.* Curti Gialdino, C., *op. cit.*, p. 66. Por seu lado, o Parlamento Europeu chama a atenção para que a Comissão, no âmbito dos processos de co-decisão, tenha o cuidado *"...de não alterar o equilíbrio entre as instituições, a fim de conferir à União um carácter mais transparente e mais democrático."* Resolução do PE sobre os relatórios de 1994, 1995 e 1996, da Comissão ao Conselho Europeu sobre os princípios da subsidiariedade e proporcionalidade, (JO C 167 de 02.7.1997, p. 34).

[54] Conselho Europeu de Edimburgo, 11-12 de Dezembro de 1992 " *Conclusões da Presidência",* SN/456/92, Anexo 1 à parte A intitulado *"Abordagem global da aplicação pelo Conselho do princípio da subsidiariedade e do artigo 3-B do Tratado da União Europeia"*, p. 10. No documento é assumido claramente o respeito pelo princípio da atribuição de competências segundo o qual a Comunidade só pode actuar quando lhe tenham sido atribuídas competências para tal, considerando-se a subsidiariedade como um critério de exercício e não de atribuição de competências.

[55] Actual artigo 5º TCE.

não podem ser suficientemente realizados pela acção dos Estados-membros e que podem, portanto, ser mais bem alcançados mediante uma acção da Comunidade…", seguindo, para tal várias condições[56], tendo o Conselho entendido em Edimburgo que o terceiro parágrafo (*natureza e alcance da intervenção da Comunidade*), é aplicável a todas as acções da comunidade, sejam ou não da sua competência exclusiva, e que os encargos financeiros ou administrativos que recaiam sobre a Comunidade, os governos nacionais, as autoridades locais e regionais, as empresas e os cidadãos devem ser reduzidos ao mínimo e ser proporcionais ao objectivo a alcançar[57].

Quanto às Instituições, há que ressaltar que o aumento da capacidade de intervenção de alguns dos órgãos comunitários, em especial do Parlamento Europeu, do Comité das Regiões e do Comité Económico e Social representaria para a integração comunitária um reflexo da forma como lentamente se vem a aceitar a ideia de que a subsidiariedade constituirá um dos princípios motores da integração e da sua democracia. O Parlamento Europeu adoptaria já em 18 de Novembro de 1992 uma resolução sobre a prática do princípio da subsidiariedade na qual acentua que para fazer face ao triplo desafio que se coloca à União, déficit democrático, redefinição dos processos de decisão e preparação do futuro alargamento, bastaria efectuar uma correcta aplicação dos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade[58]. Salienta esta instituição a necessidade de

---

[56] Conselho Europeu de Edimburgo, 11-12 de Dezembro de 1992 " *Conclusões da Presidência",* SN/456/92, Anexo 1 à parte A, p. 6 a 9. As condições a observar para aferir da oportunidade da acção comunitária serão, designadamente, os aspectos transfronteiriços que não possam ser regulamentadas de forma satisfatória pela acção dos Estados membros, a possibilidade de o desenvolvimento das acções apenas a nível dos Estados membros ou a falta de acção comunitária lesarem de forma importante os interesses dos Estados membros ou colidirem com as exigências do Tratado, v.g. a correcção de distorções de concorrência, restrições dissimuladas ao comércio, reforço da coesão económica e social, a comprovada vantagem da acção a nível comunitário em virtude da sua dimensão ou dos seus efeitos em cotejo com a acção a nível dos Estados-membros, devendo as razões que determinam a necessidade da intervenção comunitária ser "*...corroboradas por indicadores qualitativos ou, quando tal for possível, quantitativos*".

[57] Neste sentido se pronuncia também o Comité das Regiões no seu Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões."* Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73.

[58] Parlamento Europeu, « *Resolução sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade »,* JO C 337 de 21/12/1992. O Parlamento Europeu destacara já os princípios da subsidiariedade e proporcionalidade no seu projecto de Constituição da União adoptado por resolução de

promover uma maior ligação com os Parlamentos nacionais[59], permitindo que aqueles colaborem estreitamente e com vantagens no controlo da aplicação do princípio da subsidiariedade[60], procurando fomentar o aumento da associação dos Parlamentos nacionais ao processo legislativo da União o que, além de dar cumprimento a um imperativo de subsidiariedade, passará a conferir ao processo de integração mais legitimidade e um carácter democrático acrescido[61], permitindo, assim, que os parlamentos nacionais deixem de ser apenas "*...simples câmaras de registo por ocasião da transposição de um texto…*"[62].

10/2/1994, especialmente nos artigos 1º nº 2 e artigo 10º dedicado ao exercício dos poderes da União.

[59] Necessidade que o próprio Parlamento Europeu salienta na sua Resolução sobre o relatório da Comissão ao Conselho Europeu "*Legislar melhor 1997*". (A4-0460/98) JO C 098 de 07/09/1999, p. 0500.

[60] Conforme se prevê na "*Declaração relativa à Conferência dos Parlamentos*" anexada ao Tratado de União Europeia com o nº 14. Jean Louis Clergerie refere a importância dessa colaboração. *(op. cit.*, p. 107). A declaração referida pode ser vista em Pueyo Losa. J., y Ponte Iglésias, M. T., *Derecho Internacional Publico, Organización Internacional, Union Europea-Recopilación…*, *op. cit.* p. 1371/2. A Assembleia da República portuguesa afirma que "*...importa que os parlamentos nacionais fiscalizem em geral a acção das instituições europeias, dado que se traduzirá em prejuízo do exercício de competências destes a não aplicação do princípio do convencionado, (...) do princípio da proporcionalidade, (...) e do princípio da subsidiariedade...*". (*Acompanhamento parlamentar da revisão do Tratado da União Europeia..., op. cit.* p. 65). Ver o papel atribuído aos parlamentos nacionais no controlo da subsidiariedade pelos protocolos relativos à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade anexos aos Tratados Constitucional e de Lisboa.

[61] José Magalhães chama a atenção para a necessidade de criar antídotos que evitem que da composição do Conselho por um colectivo de governos, enquanto órgão legislativo comunitário, não resulte a sua transformação em "*...alavanca de um primado governamental na esfera interna, destruidor da reserva de competência legisltaviva do Parlamento, da separação de poderes…*". O autor defende que tais antídotos passam por novas fórmulas da acção parlamentar nacional e pela colaboração entre os Deputados dos vários Estados. *(Dicionário...,* Editorial Notícias, 1999, p. 85). O mesmo autor salienta a importância do controlo pelo parlamento nacional dos actos comunitários, da "*...articulação com outros parlamentos nacionais e a colaboração com o Parlamento Europeu.*", referindo ainda que em Portugal se procurou uma fórmula que garantisse um "*...equilíbrio: garantir ao parlamento poderes de fiscalização proporcionados ou correspondentes às faculdades legislativas que pode tendencialmente perder por força do processo de construção europeia...*". *Ibid.* p. 107/108.

[62] "*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu*", SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* p. 14, (anexo). Por seu lado, Jacques Delors afirma que «*La subsidiarité (…) laisse aux États – et en premier lieu, à leurs Parlements nationaus – l'autonomie la plus large possible.* ». ("*Le principe de subsidiarité – Contribution au debat*", *op. cit.* p. 170). A acta final do Tratado da União Europeia inclui uma declaração relativa ao papel dos Parlamentos nacionais na União Europeia na qual se afirma que «*A Conferência considera importante incentivar uma maior participação dos parlamentos nacionais nas actividades da União Europeia* ».

Neste sentido, o Parlamento Europeu considera desejável que os Livros Verdes e Livros Brancos, bem como as propostas legislativas, sejam colocados à disposição dos Parlamentos Nacionais em tempo útil para que estes possam tomar posição sobre os assuntos e reforçar a cooperação com o Parlamento Europeu conforme prevê o Protocolo Anexo ao Tratado de Amesterdão sobre o Papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia[63], lamentando ainda que os Parlamentos nacionais sejam "*...frequentemente incapazes de controlar eficazmente a transposição das directivas comunitárias para as legislações nacionais...*"[64], e convidando-os a garantir a transposição correcta e atempada dessas directivas "*...tanto no que respeita às suas competências como às do governo de que exercem o controlo...*"[65].

Em jeito de balanço, pode apontar-se no geral um papel bastante activo da parte do Parlamento Europeu na defesa da aplicação do princípio da subsidiariedade exercido sob múltiplas formas que vão desde a formulação de perguntas à Comissão, até à aprovação de resoluções sobre o tema[66], passando por recomendações à Comissão para que "*...prossiga os seus esforços de simplificação, codificação, consolidação e melhoria do acesso aos textos jurídicos da Comunidade...*"[67].

---

[63] Nºs 1, 2 e 3 do Protocolo 13 anexado ao Tratado de União Europeia pelo Tratado de Amesterdão.

[64] Resolução do PE sobre os relatórios de 1994, 1995 e 1994, da Comissão ao Conselho Europeu sobre os princípios da subsidiariedade e proporcionalidade, (JO C 167 de 02.7.1997, p. 34), ponto 16.

[65] Resolução do Parlamento Europeu sobre o relatório da Comissão ao Conselho Europeu "*Legislar melhor 1997*" (A4-0460/98) JO C 098 de 07/09/1999, p. 0500.

[66] Como, por exemplo a pergunta escrita nº P-1958/97. JO C 373 de 09/12/1997, p. 161, apresentada pelo deputado Per Gahrton em 28/5/97, pedindo para a Comissão fornecer uma lista das normas jurídicas comunitárias que foram modificadas em obediência ao princípio da subsidiariedade, ao que foi respondido remetendo para os relatórios anuais da Comissão sobre o princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade.

[67] Neste sentido, Parlamento Europeu, Resolução do Parlamento Europeu sobre o relatório da Comissão ao Conselho Europeu "*Legislar melhor 1997*" (A4-0460/98) JO C 098 de 07/09/1999, p. 0500.

Devemos recordar, finalmente, e tal como já foi analizado, que os Tratados Constitucional e de Lisboa também se ocupam do reforço do papel parlamentar na construção europeia no protocolo sobre o papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia, dispondo que a Comissão deve remeter aos parlamentos nacionais diversos documentos tais como livros verdes, livros brancos e comunicações), o seu programa legislativo anual, propostas e outros documentos legislativos que sejam enviados ao Parlamento Europeu e ao Conselho de Ministros[68], podendo os parlamentos nacionais dirigir ao Parlamento Europeu, ao Conselho de Ministros e à Comissão um parecer sobre a conformidade de determinada proposta legislativa com o princípio da subsidiariedade, de acordo com o procedimento previsto no Protocolo relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade, devendo ainda a Comissão enviar o seu relatório anual também aos parlamentos nacionais dos Estados-Membros, nos termos do artigo 9º do referido protocolo anexo aos Tratados Constitucional e de Lisboa.

Também a Comissão, por seu lado, salienta a importância do princípio da subsidiariedade afirmando logo após a consagração do mesmo em Maastricht que "*O princípio da subsidiariedade tem por objectivo assegurar que as decisões são tomadas ao nível mais próximo dos cidadãos, certificando incessantemente que a acção a desenvolver a nível comunitário se justifica em relação às possibilidades oferecidas à escala nacional ou local...*"[69], importância que torna extensível à proporcionalidade ao afirmar no Relatório ao Conselho Europeu "*Legislar melhor 1997*" que os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade continuam a ser "*...o fio condutor da actividade de iniciativa da Comissão...*"[70].

---

[68] *Vid.* o referido protocolo anexo aos Tratados Constitucional e d Lisboa. Acerca da participação dos parlamentos nacionais no controlo do princípio da subsidiariedade no âmbito dos Tratados Constitucional e de Lisboa, ver parte I/capítulo II/secção 4 e epígrafe 3.6 do capítulo III.

[69] *«Relatório ao Conselho Europeu sobre a adaptação da legislação em vigor ao princípio da subsidiariedade»*, COM (93) 545 final, de 24 de Novembro de 1993.

[70] Relatório da Comissão....*"Legislar Melhor 1997*", COM (97) 626 final, de 26.11.1997, p. 2. Também o Conselho Europeu de Copenhaga realizado em 21 e 22 de Junho de 1993 reforça o respeito pelas instituições da aplicação do princípio da subsidiariedade.

Em todo o caso, as Instituições começariam a sentir a necessidade de chegar a acordo sobre mecanismos visando atingir a aplicação do princípio da subsidiariedade, tendo o já referido Conselho Europeu de Edimburgo convidado o Conselho a envidar esforços para ser alcançado um *acordo entre todas as Instituições* sobre "*...a efectiva aplicação do artigo 3ºB por parte de todas as instituições...*", tendo o Parlamento Europeu apresentado a este Conselho Europeu um projecto de acordo interinstitucional sobre a subsidiariedade [71] e a Comissão proposto também os principais elementos de um acordo interinstitucional *"...com o qual, no que diz respeito às partes essenciais, o Parlamento Europeu concordou e que foi acolhido favoravelmente pelos Estados membros, uma vez que o principio da subsidiariedade abrange as três instituições que participam – segundo dispositivos diversos – no processo decisório e legislativo"* [72].

Tendo por base o debate iniciado pelo Parlamento Europeu assente nas conclusões do Conselho Europeu de Edimburgo sobre subsidiariedade, transparência e democracia e ainda a resolução do Parlamento Europeu de 18.11.92, e com o objectivo de promover mecanismos de colaboração recíproca sobre a subsidiariedade, de reforçar as regras de aplicação desse princípio e de dissipar divergências entre as instituições sobre a interpretação e aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade[73], realizaram-se durante o ano de 1993 duas Conferências Institucionais[74] das quais resultou a assinatura

---

[71] Conselho Europeu de Edimburgo, 11-12 de Dezembro de 1992 " *Conclusões da Presidência",* SN/456/92, p. 3 a.

[72] Anexo 2 à parte *A* das "*Conclusões da Presidência"* do Conselho Europeu de Edimburgo de 11-12 de Dezembro de 1992, SN/456/92. A importância da apresentação deste relatório da Comissão em Edimburgo é de novo salientada pela Comissão Europeia no seu relatório « *Conférence Intergouvernementale 1996. Rapport de la Comission pour le groupe de réflexion »,* Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1995, p. 37, no qual se salienta o convite para apresentar todos os anos um relatório anual sobre a subsidiariedade.

[73] Divergências previsíveis face à novidade do princípio, motivo pelo qual F. Marino Menéndez refere que "*...com vistas a superar posibles dificuldades de carácter general relativas al cumplimiento del acuerdo o a completarlo o modificarlo...",* se abriu em Edimburgo a possibilidade de qualquer das instituições convocar uma nova conferência interinstitucional para permitir ultrapassar eventuais dificuldades decorrentes da interpretação e aplicação deste acordo. *(op. cit.* p. 19).

[74] Em Estrasburgo em 7 de Junho de 1993 e no Luxemburgo em Outubro de 1993.

entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão em 25 Outubro de 1993 de um *Acordo Insterinstitucional sobre os procedimentos de aplicação do princípio de subsidiariedade*[75] aplicável a partir da entrada em vigor do Tratado de União Europeia do qual decorre para as três Instituições a obrigação de, no âmbito dos seus procedimentos internos, avaliar regularmente se as medidas previstas são conformes com as disposições relativas à subsidiariedade, quer no que respeita à escolha dos instrumentos jurídicos, quer no tocante ao conteúdo[76].

Este acordo, exprimindo a necessidade de uma maior transparência e publicidade das decisões e na respectiva fundamentação, institui procedimentos que visam regular a aplicação do princípio da subsidiariedade e as modalidades de exercício das competências atribuídas pelos Tratados às instituições comunitárias com vista a serem atingidos os objectivos fixados nos mesmos, salientando-se o dever de a Comissão, no exercício do seu direito de iniciativa, observar o princípio da subsidiariedade e justificar nas suas propostas o respeito por aquele princípio[77], o mesmo se aplicando ao Parlamento Europeu e ao Conselho no quadro das competências destinadas a provocar a iniciativa da Comissão legislativa que lhes são conferidas pelos artigos 192º (ex-128-B) e 208º (ex-152º) do Tratado CE.

---

[75] Incluído na "*Declaración interinstitucional sobre la democracia, la transparencia y la subsidiariedad",* bol. CE de 10-1993, p. 120-121. O Parlamento Europeu adoptou uma resolução aceitando essa declaração *"Resolução sobre a democracia a transparência e a subsidiariedade e o acordo interinstitucional sobre os procedimentos para a aplicação do princípio da subsidiariedade"* de 17.11.1993, JO C 329 de 6.12.1993, p. 132-144. A Comissão Europeia manifesta a importância deste acordo no seu relatório *"Legislar Melhor 1997*", cit. p. 3 e no relatório «*Conférence Intergouvernementale 1996. Rapport de la Comission pour le groupe de réflexion »,* Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxemborg, 1995, p. 38. A Comissão já alertava para a necessidade de um acordo interinstitucional em "*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu"*, SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.,* pp. 17-18, (anexo).

[76] Para além destas obrigações, as próprias instituições vão incluindo nas suas normas internas a obrigação de respeitar a subsidiariedade e a proporcionalidade. Assim, o artigo 49/2 do Regimento do Parlamento Europeu, JO C 175, de 21/6/1999, determina que "*...na apreciação de propostas legislativas, o Parlamento Europeu conferirá particular atenção ao respeito dos direitos fundamentais bem como aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.".*

[77] Afirma Florian Zieganbalg que "*…the Comission has to give some regard to subsidiaruty while using its right of iniciative.".* (*op. cit. p.* 13).

Posteriormente, em Dezembro de 2003, foi assinado neste âmbito pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão outro instrumento denominado o *Acordo Interinstitucional «Legislar melhor»,* no qual as instituições declaram a intenção de promover a transparência e a informação recíproca durante o processo legislativo, a simplicidade, a clareza, a coerência[78] e a qualidade dos textos e da sua transposição para o direito nacional que deve ser correcta, efectuada de acordo com as conclusões dos Conselhos Europeus de Estocolmo e de Barcelona, com fidelidade ao texto, no prazo previsto e de modo uniforme para evitar disparidades de regulamentação entre os vários Estados[79] por forma a permitir uma aplicação coerente, de qualidade e eficaz da legislação pelas administrações, pelos cidadãos, pelos operadores económicos e sociais e pelos tribunais, devendo a Comissão elaborar relatórios anuais sobre a transposição que serão transmitidos ao Parlamento Europeu e ao Conselho, tendo ainda as Instituições assumido o compromisso de respeitar "*...os princípios gerais, como a legitimidade democrática, a subsidiariedade, a proporcionalidade e a segurança jurídica*"[80] e criado um Grupo Técnico de Alto Nível para a Cooperação Interinstitucional destinado a acompanhar a execução do Acordo.

---

[78] A clareza e coerência no direito comunitário eram já preocupações referidas pelas Instituições. Veja-se a Resolução do Parlamento Europeu *"sobre os relatórios de 1994, 1995 e 1994, da Comissão ao Conselho Europeu sobre os princípios da subsidiariedade e proporcionalidade",* (JO C 167 de 02.7.1997, p. 34), e o *Relatório da Comissão ao Conselho Europeu sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, a simplificação e a codificação."* «*Legislar melhor 1996*», CSE (96) 7 final, apresentado ao Conselho Europeu de Dublin de 27.11.1996.

[79] O Comité das Regiões apela ao aperfeiçoamento dos processos de transposição da legislação europeia pelos governos dos Estados-Membros, com recurso a consultas internas extensivas aos órgãos de poder local e regional e respectivas associações. Importa, diz o CR *"...que os Estados-Membros evitem o excesso de aplicação («cosmética»)*". C. R., Parecer sobre o Relatório da Comissão *«Legislar melhor 2002»*, e a Comunicação da Comissão *«Actualizar e simplificar o acervo comunitário»* (2004/C 73/07), JO C 73 de 23.3.2004. Por seu lado o Comité Económico e Social recomenda a criação de um gabinete encarregue de reduzir as disparidades de regulamentação entre os vários Estados. Parecer sobre a "*Comunicação da Comissão — Simplificar e melhorar o ambiente regulador COM(2001) 726 final de 5.12.2001)"* JO C 125 - 27.5.2002.

[80] Acordo Insterinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão "*Legislar melhor",* JO C 321, de 31.12.2003. Estes acordos institucionais não constituem "*...une obligation juridique en tant que telle.",* como salienta J. L. Clergerie, *op. cit.* p. 102. Estes princípios foram-se consolidando ao longo do tempo, referindo o Comité das Regiões a importância do Conselho Europeu de Cardiff e da reunião de Chefes de Estado e Governo de Pörtschach de Outubro de 1998 na consideração do princípio da

Para além dos atrás referidos acordos, a estratégia da União nesta matéria é completada por outros documentos que vêm sendo oportunamente referidos ao longo da presente tese, tais como o Acordo Interinstitucional Sobre um Método de Trabalho Acelerado com vista a Codificação Oficial dos Textos Legislativos[81], o Acordo Interinstitucional sobre as Directrizes Comuns em Matéria de Qualidade de Redacção da Legislação Comunitária[82], o Acordo Interinstitucional para um Recurso mais Estruturado à Técnica da Reformulação dos Actos Jurídicos[83], o Livro Branco sobre a Governança Europeia de Junho de 2001[84], o Acordo Interinstitucional sobre a reformulação[85], o Plano de Acção da Comissão *«Simplificar e melhorar o ambiente regulador»*, de Junho de 2002[86], as Comunicações da Comissão "*Simplificar e melhorar ambiente regulador"*[87], *«Actualizar e simplificar o acervo comunitário»*[88], *"Governança Europeia – Um*

---

subsidiariedade *"...como elemento de reforço da legitimidade democrática da União."* Comité das Regiões, "*Parecer sobre o Relatório da Comissão ao Conselho Europeu Legislar melhor 1998. Uma responsabilidade a partilhar.",* CDR/50/99 FIN, de 15/9/1999, JO C 374 de 23/12/1999 p. 11-15.

[81] Celebrado em 1994.12.20. Publicado no JO C 102 de 04.4.1996.

[82] Celebrado em 1998.12.22. Publicado no JO C 73 de 17.3.1999.

[83] Celebrado em 2001.11.28. Publicado no JO C 077, de 28/3/2002.

[84] COM (2001) 727, 25 de Junho de 2001. Este livro branco esteve em regime de consulta pública durante 8 meses, referindo a Comissão que a resposta à mesma consulta "*...caracterizou-se pela modéstia dos números (260 contributos)...",* o que evidencia o desinteresse que este tipo de questões suscita. Adianta ainda a Comissão que, apesar de tudo, tais contributos tiveram bons conteúdos. "*Relatório da Comissão sobre a Governança Europeia",* COM (2002) 705 final, de 11.12.2002.

[85] De 28 de Novembro de 2001. Publicado no JO C 77 de 28/3/2002.

[86]COM (2002) 278 de 5 de Junho 2002). O referido Plano de Acção contempla as recomendações do "*Grupo sobre a Qualidade da Regulamentação"*, criado em Novembro de 2000 pelos ministros responsáveis pela administração pública e presidido por D. Mandelkern (relatório Mandelkern, aprovado em Novembro de 2001). As oito comunicações em que estão pormenorizados os objectivos são apresentadas no relatório anual *« Legislar melhor»* 2003, COM (2003) 770 de 12 de Dezembro de 2003. Para além disso, o mesmo Plano de Acção dará lugar a outras acções tais como as quais as sintetizadas na "*Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões – Acordos Ambientais concluídos a nível comunitário no âmbito do Plano de Acção «Simplificar e melhorar o ambiente regulador",* COM(2002) 412 final, de 02.07.17, e o Parecer do Comité Económico e Social sobre esta última comunicação. JO C nº 61, de 2003.3.14.

[87] COM (2001) 726 de 5.12.2001.

livro branco"[89]*,* sobre o futuro da União Europeia, *"Governança Europeia – Renovar o método comunitário"*[90]*,* a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu *"Legislar melhor para o crescimento e o emprego na União Europeia"*[91]*,* "*Simplificar e legislar melhor no domínio da política agrícola comum"*[92]*,* a Comunicação da Comissão, "*Governança Europeia: Legislar Melhor"*[93]*,* o Relatório da Comissão sobre a Governança Europeia[94], a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, "*Acordos ambientais concluídos a nível comunitário no âmbito do Plano de Acção «Simplificar e melhorar o ambiente regulador*"[95], a Comunicação da Comissão *"Legislar Melhor"* e *"Estratégias Temáticas para o Ambiente"*[96] e a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, *"Codificação do acervo comunitário*"[97].

Paralelamente, os outros órgãos comunitários contribuem para esta estratégia comentanto, sugerindo, criticando e valorizando os documentos anteriores e as acções da Comissão e das restantes instituições para simplificar o acervo comunitário, designadamente, através de documentos como os Pareceres do Comité Económico e Social sobre a *Comunicação da Comissão* "*Simplificar e melhorar ambiente regulador"*[98]*,* sobre o Relatório da Comissão *«Legislar melhor 2002*» e a Comunicação da Comissão "*Actualizar e simplificar o acervo*

---

[88] (2004/C 73/07) JO C 73/38 de 23.3.2004.

[89] (COM/2001/0428 final).

[90] (COM/2001/727 final), de 17.7.2002.

[91] COM (2005) 97 final 16.3.2005

[92] COM (2005) 509 final, 19.10.2005.

[93] (COM/2002/0275 final).

[94] (COM/2002/0705 final).

[95] COM (2002) 412 final 17.7.2002.

[96] COM (2005) 466 final, 28.09.2005.

[97] COM (2001) 645 final, aprovada em 21 de Novembro de 2001.

[98] JO C 125 de 27.5.2002.

comunitário"[99]*,* sobre "*Governança Europeia – Um Livro Branco* (COM/2001/428 final)"[100], sobre «*Legislar melhor*»[101], o Parecer do Comité das Regiões sobre o "*Seguimento do Livro Branco sobre a Governança Europeia"*[102]*,* o Parecer do Comité Económico e Social sobre a "*Comunicação da Comissão – Acordos Ambientais 412"*[103]*,* salientando-se ainda, a nível individual, a pergunta escrita nº E-0707/02 da deputada Brigitte Wenzel sobre a Participação das Regiões[104].

Na sequência desta maior sensibilidade para a subsidiariedade, já logo na primeira metade dos anos 90, importantes sectores da legislação comunitária começaram a ser revistos no sentido de serem adaptados ao princípio da subsidiariedade e tornados mais acessíveis aos cidadãos e empresas[105].

---

[99] JO C 73, de 2004.03.23, p. 38 a 41.

[100] JO C 125 de 27.5.2002.

[101] (2006/C 24/12) JO C 24 de 31.1.2006.

[102] JO C 256 de 24/10/2003.

[103] JO C 61- 14.3.2003.

[104] JO C 161 E 10.7.2003.

[105] A Comissão informa no *"Relatório ao Conselho Europeu sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade, 1994*" (COM (94) 533 final, de 25.11.1994) que começara já a levar à prática os propósitos anunciados nos relatórios dos dois anos anteriores, tendo já em marcha um projecto de exame e revisão da legislação sob o ponto de vista da subsidiariedade no sentido de alcançar a simplificação, adaptação e consolidação dos textos legislativos. O sector aduaneiro é um bom exemplo da simplificação legislativa por aplicação da subsidiariedade e da proporcionalidade. Trata-se de um sector da competência exclusiva do Comunidade cuja legislação se encontrava dispersa por cerca de vinte e cinco regulamentos ou directivas do Conselho, setenta e cinco regulamentos ou directivas da Comissão, várias centenas de regulamentos e directivas que alteram as anteriores adoptadas desde 1968, a qual se encontra agora condensada no Código Aduaneiro Comunitário constante de dois regulamentos, um do Conselho e outro da Comissão: Regulamento do Conselho 5913/92 de 1992.10.12 (253 artigos), e Regulamento da Comissão 2454/93 de Junho de 1993 (915 artigos). Entre outros âmbitos, há que destacar também os relativos aos produtos farmacêuticos visando a simplificação, redução ou unificação da regulamentação dispersa (cerca de vinte regulamentos e directivas do Conselho, oito da Comissão, duas comunicações e cerca de cinquenta notas explicativas, (Proposta em JO C107 de 15.4.1994 e COM (94) 58 final, destinada a modificar a directiva 77/388/CEE), ao direito de residência disperso por uma dezena de instrumentos jurídicos, ao reconhecimento mútuo de dipomas constante de cerca de quarenta directivas provisórias, à fiscalidade indirecta abrangendo a simplificação em matéria de IVA, à concorrência (Proposta de fusão dos regulamentos CEE 2349/84 e 556/89. JO C 178 de 30.6.1994. Posteriormente a Comissão apresentou novas propostas que culminaram no Regulamento nº 1/2003 do Conselho, de 200212.16. JO L nº 1 de 2003.01.04. A acção da Comissão incidiu sobre outros sectores importantes da vida comunitária como: Impostos

De tal forma, que este princípio não poderia continuar a ser considerado um conceito abstracto ou sem conteúdo como a ele já se referiu de início alguma doutrina, mas sim um guia de conduta que se dirige a todos os actores da integração e se aplica a cada sector de actividade através de métodos ou procedimentos próprios[106], pelo que se justifica que no âmbito de um estudo sobre este princípio se dedique especial atenção a aspectos tão cruciais como o exercício da iniciativa pela Comissão, e a forma como se aprovam, se transpõem e se aplicam as normas da União Europeia, no sentido de uma melhoria e simplificação do conjunto legislativo.

---

especiais de consumo, (Proposta em JO C 215 de 05.8.1994 e COM (94) 179 final, destinada a modificar a directiva 92/12/CEE). Auxílios de Estado, em especial nos domínios da protecção ambiental, (SEC (93) 1268 final). Política social, (Alteração da directiva 77/187/CEE. JO C 274 de 01.10.1994 e COM (94) 300 final). Política dos consumidores através de uma proposta de simplificação das directivas 79/581/CEE, 88/314/CEE, e 88/315/CEE relativas aos dispositivos de indicação de preços dos produtos, e à política de pescas (Comissão Europeia, "*Relatório ao Conselho Europeu sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade, 1994*", cit. p. 30. Sobre este sector, a Comissão afirma que "*...o novo quadro constante dos regulamentos (CEE) nº 2º80/93 e nº (CE) nº 3699/93, aplicável desde 1 de Janeiro de 1994, já tem em atenção o princípio da subsidiariedade…".).* Progressivamente tais procedimentos foram-se alargando a outros sectores vitais para a integração, designadamente ao sector da energia (*Vid. "Relatório ao Conselho Europeu sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade, 1994*" cit. A acção iniciada neste sector pela Comissão em 1994 é continuada no ano seguinte), prevendo-se no relatório da Comissão de 1995 a abrogação e revogação de 14 actos comunitários, (*«Mieux Legiferer - Rapport de la Comission au Conseil européen sur l'application des principes de subsidiarieté et de proportionalité, sur la simplification et la codification »,* CSE (95) 580, p. 3), especialmente nos domínios do petróleo e utilização racional da energia, (Em 1996 no seu "*Relatório intercalar ao Conselho Europeu sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade de proporcionalidade",* CSE (96) 2 final, de 12.06.1996, p. 3. Até Junho de 1996 tinham sido revogados três regulamentos e cinco recomendações, prevendo-se um relatório mais completo sobre o sector).

[106] A subsidiariedade intervirá de diversas formas conforme se dirija à actividade legislativa ou à executiva, e no âmbito material, conforme se trate da economia, do ambiente, da educação, da saúde, etc.

3.APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE ATRAVÉS DA SIMPLIFICAÇÃO LEGISLATIVA.

3.1-IMPLEMENTAÇÃO DA SUBSIDIARIEDADE. AS DIMENSÕES MATERIAL E FORMAL DOS PROCEDIMENTOS DE SIMPLIFICAÇÃO.

Passaremos agora em revista, numa visão conjunta e mais detalhada através dos vários documentos das Instituições, as práticas seguidas para simplificar a legislação comunitária, chamando mais uma vez a atenção para a necessidade de todas as instituições apoiarem politicamente e se responsabilizarem no *processo de implementação da subsidiariedade*[107].

De entre esses métodos ou práticas que vão ser analisados de seguida, usados para alcançar a desejada simplificação do corpo legislativo comunitário que, mais uma vez se repete, tem de constituir um objectivo não só da Comissão mas de todas as Instituições como se reafirma no Acordo Insterinstitucional de 2003[108].

Ora bem, sendo a Comissão detentora do monopólio da iniciativa legislativa, caberá também a esta Instituição a iniciativa das medidas destinadas a aplicar o princípio da subsidiariedade à prática legislativa, tendo em conta factores como o carácter necessário da acção a empreender, a avaliação de impacto e a consulta aos sectores interessados, às partes abrangidas pela medida a adoptar, designadamente às *regiões* e ao respectivo *Comité*, bem como aos *entes locais*, recolhendo e atendendo aos seus contributos, críticas e sugestões, devendo ainda promover a qualidade, a clareza e a simplicidade da legislação comunitária e tornando-a menos pesada, mais simples, clara e acessível, sendo assim útil

---

[107] *"O apoio político do Parlamento Europeu e o Conselho constitui uma condição sine qua non para este efeito".* Comunicação da Comissão — Plano de Acção "Simplificar e melhorar o ambiente regulador" COM (2002) 278 final de 5.6.2002. *Vid.* também o relatório da Comissão Europeia, "*Governança Europeia-Um livro branco",* cit. JO C 287 de 12/10/2001.

[108] No Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, "*Legislar melhor"* JO C 321, de 31.12.2003, estabelece-se que o Parlamento Europeu e o Conselho deverão criar também estruturas *ad hoc* especialmente incumbidas da simplificação legislativa.

surpreender a forma como a Comissão encarou uma tarefa cujo exercício ela própria declarou que deveria assentar na divisa "*...être simple être clair...*"[109].

Naturalmente há que chamar a atenção que a Comissão deve estar consciente que nenhuma dessas preocupações pode constituir, por si só, um objectivo absoluto, havendo que conjugar, por exemplo, a necessidade de diminuir a quantidade de legislação com o maior número de áreas de intervenção e o alargamento a novos Estados membros, devendo resultar da conjugação deste dois factores uma legislação com peso equilibrado que por um lado não seja excessiva, (tendo em conta a necessidade de evitar a dispersão e grande carga burocrática), mas que por outro não seja escassa atendendo a factores como a cada vez maior diversidade de áreas, assuntos e temas sobre os quais é necessário legislar em comum, de forma integrada e planeada, devendo, neste aspecto, ser preocupações simultâneas da Comissão e do Legislador, por um lado, não parar a integração por falta de regulamentação, e por outro, não a sufocar com excessos de regras e de detalhes.

É verdadeiramente certo, como se tem dito, que em primeiro lugar, a *subsidiariedade* se dirige como directriz de acção, à *actividade legislativa da Comissão* que, por dispor do monopólio de iniciativa legislativa, tem a responsabilidade de desempenhar um papel importante no desenvolvimento e aplicação deste princípio, porque não sendo o poder de iniciativa um poder *"...neutro...",* o seu exercício influencia de forma determinante *"...a escolha das prioridades e das finalidades da legislação, sobre a sua preparação, formulação e reformulação em caso de emendas do legislador."*[110], razões pelas quais se deve ter em atenção que a qualidade da proposta apresentada pela Comissão tem consequências directas no resultado do procedimento de aprovação e na eficácia futura das normas comunitárias. Ora uma má preparação da iniciativa acarreta

---

[109] **Comission das Communautés Europeennes, *«MIEUX LEGIFERER - Rapport de la Comission au Conseil européen sur l'applicationa des principes de subsidiarieté et de proportionalité, sur la simplification et la codification»,* CSE (95) 580, p. 1.**

[110] **Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «*Legislar melhor*», (2006/C 24/12), JO C 24, de 31.1.2006.**

uma perda significativa de tempo e de recursos para todas as instituições, para as organizações consultadas, para os destinatários dessa legislação e para duração das normas aprovadas.

As preocupações acima expressas acerca da actividade legislativa, bem como as regras processuais para as combater a que a Comissão chamou de "*linhas directrizes gerais para a política legislativa"*[111] ou ainda de "*Orientações gerais para a política legislativa"*[112] começam a ser manifestados pela Comissão pouco tempo após o Tratado de União Europeia.

Já no primeiro relatório anual apresentado em 1992 ao Conselho Europeu de Bruxelas, a Comissão propõe que a Comunidade se preocupe com a qualidade legislativa agindo menos para agir melhor optando, neste sentido, pela regulamentação mínima[113], preocupações secundadas no relatório do ano seguinte,[114] no qual, com o objectivo de tornar a legislação comunitária compatível com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, salienta, além das questões referidas no relatório do ano anterior, a necessidade de revisão, simplificação, codificação e reformulação da legislação, revogação da legislação caduca, diminuição das propostas legislativas aos casos em que o mesmo objectivo não possa ser desenvolvido a nível interno, chamando a atenção para a necessidade de ultrapassar barreiras antigas, prestando atenção "*...aux excès, aux archaïsmes aussi, qui contribuent à rendre opaque le droit communautaire... "*[115].

---

[111] *"Legislar melhor – Relatório da Comissão ao Conselho Europeu relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade e sobre a simplificação e a codificação".* CSE (95) 580.

[112] *"Relatório da Comissão ao Conselho...", «Legislar melhor 1996»*, CSE (96) 7 final, de 27.11.1996, p. 2.

[113] "*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu"*, SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* p. 2, (anexo).

[114] *"Relatório ao Conselho Europeu sobre a adaptação da legislação em vigor ao princípio da subsidiariedade"* , apresentado em Bruxelas em 29 de Novembro de 1993. COM (93) 545 final de 24 de Novembro de 1993. As medidas apresentadas inseriram-se no denominado "*Programa Bruxelas".*

[115] Comission des Communautés Europeénnes, *«MIEUX LEGIFERER-Rapport…»*,cit., CSE (95) 580, p. 11 e 39. À semelhança das outras práticas, a Comissão procurou, logo após Maastricht, promover acções visando a simplificação da legislação comunitária através da

Desde logo, e no que se refere ao *âmbito material* objecto da actividade legislativa, a Comissão deve apenas desencadear iniciativas legislativas naqueles sectores em que os *Estados ou os seus entes territoriais* não possam realizar por si sós o objectivo em causa[116] com vista a que a Comunidade cumpra o objectivo de

---

simplificação de áreas como ambiente, agricultura e qualificações profissionais, reexaminando-se as respectivas directivas (*Vid.* relatório cit. COM (93) 545 final de 24/11/93), constituindo um projecto-piloto denominado *«SLIM»* (Simplificação da Legislação do Mercado Interno), formado por peritos dos Estados membros e dos utilizadores da legislação associados em pequenos grupos presididos por representantes da Comissão, visando apresentar sugestões concretas para a simplificação legislativa de quatro sectores que foram escolhidos "*...para a fase piloto da operação...",* comprometendo-se a Comissão a apresentar no final de 1996 ao Conselho Europeu de Dublin, juntamente com o relatório "*Legislar melhor" 1996",* uma descrição sobre os primeiros resultados dessa iniciativa relativa a medidas concretas de simplificação, compromisso que a Comissão cumpriu transmitindo àquele Conselho Europeu um relatório contendo as recomendações de simplificação dos quatros grupos SLIM encarregados de examinar a legislação dos sectores visados pela fase-piloto, bem como as respostas que pretende apresentar, propondo-se a Comissão continuar com o referido projecto e pedindo o apoio dos Estados membros para as medidas de simplificação comunitária e simplificação das legislações internas ("*Relatório da Comissão..."* «Legislar melhor 1996», CSE (96) 7 final, de 27.11.1996, pp. 7 e 8). Esse programa de simplificação concretizou-se em medidas destinadas a reduzir as formalidade e sobrecargas administrativas com as Pequenas e Médias Empresas (PME), (COM (96) 98 final, transmitido ao Conselho em 22/3/96), prevenindo a distorção da concorrência, tendo sido adoptado, neste âmbito, pelo Conselho Europeu de Amesterdão de 1997 um plano de acção que prevê a consulta de um *«painel europeu de empresas»* com o objectivo de avaliar o custo e as consequências administrativas para as empresas dos novos textos legislativos propostos, através do envio às empresas participantes de um memorando com a descrição da futura proposta legislativa acompanhada de um questionário (*"Relatório da Comissão...."* «*Legislar melhor 1998 - uma responsabilidade a partilhar»*, cit., p. 7), trabalho que prosseguiu em 1999 com resultados encorajadores resultantes de consultas sectoriais a inúmeras empresas cujas propostas e opiniões, designadamente na avaliação da relação custo/benefício, serão tidas em conta nas respectivas iniciativas legislativas, tendo sido admitido pelo pelo Conselho em Novembro de 2004 o lançamento de uma nova fase do programa de simplificação (Relatório da Comissão "*Legislar Melhor 2004",* COM (2005) 98 final, de 05.03.21, p. 4). Posteriormente ao programa "*SLIM",* foram lançadas duas iniciativas de simplificação, o «*Plano de Acção para o Mercado Interno* (PAMI)», e o «*Business Environment Simplification Task-Force* (*BEST*)», retomando o PAMI o método SLIM iniciado em 1996 que lança em novos domínios (*Cfr.* Relatório da Comissão ao Conselho Europeu "*Legislar Melhor 1997",* COM (97) 626 final, de 26.11.1997). Por seu lado o programa BEST, *«Business Environment Simplification Task-Force»*, consiste num comité encarregado de identificar os factores restritivos a nível legislativo e administrativo que pesam sobre as PME, a fim de avaliar das condições de progresso dessas empresas tendo em vista facilitar a legislação relativa às PME's e evitando a inclusão de pormenores dispensáveis na transposição da legislação (Relatório da Comissão ao Conselho Europeu "*Legislar melhor 1997*", COM (97) 626 final, de 26.11.1997 p. 7). Além dos domínios referidos, as iniciativas de simplificação abrangeram em 1996 áreas como produtos alimentares, acordos de transferência de tecnologia ao abrigo do nº 3 do artigo 85 TCE (Regulamento (CE) nº 240/96, JO L 31 de 9.2.96), reconhecimento mútuo de diplomas profissionais (COM (96) 22 final, transmitido a 9/2/96), e ainda no sector do ambiente em que se propôs a substituição de cinco actos legislativos por uma directiva-quadro no domínio da política das águas (COM (96) 59, transmitido a 26/02/96. *"Relatório da Comissão..." «Legislar melhor 1996»*, CSE (96) 7 final, de 27.11.96, p. 8-9).

efectuar a mínima intervenção possível nos Estados membros limitando-se ao necessário para atingir os objectivos que se propõe, no respeito pela organização interna, pelos sistemas jurídicos e "*...pela história, cultura e tradições de cada uma das nações...*"[117], devendo ser promovido pela Comissão o recurso a formas de descentralização legislativa como a auto-regulação, a co-regulação, o reconhecimento mútuo e a criação de Agências Europeias de Regulamentação.

Para além dos mecanismos legislativos e reguladores internos no âmbito comunitário, haverá que reflectir também ao longo do processo legislativo sobre a projecção internacional da subsidiariedade a nível extra-comunitário.

Certamente que o processo de globalização implica que determinados problemas ultrapassem necessariamente as fronteiras comunitárias impondo para a

---

[116] **Consciente disso, a Comissão propõe-se usar na legislação futura o método "*checklist subsidiarité*" segundo o qual, no processo de preparação de novos actos legislativos os serviços da Comissão procedem a uma triagem, reexame ou avaliação da necessidade a fim de que se observe o respeito da subsidiariedade e proporcionalidade, bem como a simplificação legislativa e administrativa. *Vid.* neste sentido os relatórios da Comissão "*Relatório intercalar ao Conselho Europeu sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade de proporcionalidade",* CSE (96) 2 final, transmitido ao Conselho Europeu de Florença de 12.06.1996, e o relatório *« MIEUX LEGIFERER- Rapport… »,* cit.*,* CSE (95) 580 no qual a Comissão se propõe apresentar 19 propostas novas visando consolidar, simplificar, modernizar e racionalizar a prática legislativa respeitando a subsidiariedade e a proporcionalidade através do já referido método "*cheklist subsidiarité.".* Por seu lado o Comité das Regiões recomenda que se desenvolva uma grelha de verificação clara, com base na qual se proceda ao controlo da subsidiariedade em casos concretos e se verifique a actual legislação no quadro da actualização e simplificação do acervo comunitário. Parecer sobre o Relatório da Comissão *«Legislar melhor 2002»* e a Comunicação da Comissão *«Actualizar e simplificar o acervo comunitário»* (2004/C 73/07) JO C 73 de 23.3.2004. Por sua vez, o então Comissário Europeu Schmidhuber refere perante o Parlamento Europeu em 1992, que "*...il sera utile (...) d'établir une fiche de subsidiarieté qui justifie l'intervention communautaire."* CIDES *asbl* (…), *"La subsidiarité", op. cit.* p. 5. Refere ainda o mesmo Comissário que "*...le point central n'ést pas de savoir qu'est-ce-que la Communauté pourrait faire, mais qu'ést-ce qu'elle devrait absolument faire.».***

[117] **Conselho Europeu de Birmingham de 16/10/1992, "*Conclusões da Presidência",* SN/343/1/92, anexo I, p. 4. O respeito pelos sistemas nacionais e respectivas tradições é salientado pela Comissão no "*Relatório intercalar...",* cit., CSE(96) 2 final, de 12.06.1996, p. 2, e no Relatório ao Conselho "*Legislar melhor 2003",* COM (2003) 770 final, de 12.12.2003. Por seu lado, o frustrado Tratado Constitucional reafirmava o respeito pela diversidade cultural a nível nacional e regional *"...pondo simultaneamente em evidência o património cultural comum."*, no artigo III-280º. O Tratado de Lisboa procede da mesma forma no artigo 51 do Tratado de Funcionamento da União Europeia assinado em Lisboa a 13/12/2007 assinado em Lisboa a 13/12/2007. Por sua vez, Jacinto Nunes afirma que a Comissão e o Parlamento Europeu invocam o princípio da subsidiariedade "*...como testemunho de respeitar as instituições nacionais.".* (*op. cit.* p. 127).**

sua solução uma acção ao nível internacional[118], podendo ainda acontecer casos em que a aplicação do princípio da subsidiariedade pode levar a que determinada objectivo possa ser melhor realizado através de acordos internacionais que a nível comunitário[119], devendo ponderar-se, nesses casos, a possibilidade de a União não legislar e aderir a uma convenção internacional com grau de eficácia comparável ao da acção comunitária[120].

Ora bem, juntamente aos aspectos ligados ao âmbito material da actividade legislativa, a subsidiariedade dirige-se, tal como já foi avançado, com igual intensidade aos seus *aspectos formais* visando a melhoria da qualidade da legislação[121] e a simplificação do edifício legislativo através de vários

---

[118] Naturalmente que, à semelhança do processo legislativo interno, este exige também uma estreita coordenação e colaboração entre a União, os Estados membros e as suas comunidades *infra*-estatais, relativamente às normas definidas em comum para aplicar tais Tratados Internacionais, até porque as regras de aplicação desses acordos passam a ser partes integrantes do direito comunitário.

[119] Como a Convenção Europeia sobre a Protecção dos Animais de que é parte a Comunidade e todos os Estados membros. No entanto, mesmo neste sector, há instrumentos internos excessivamente pormenorizados que necessitam de simplificação, como refere a Comissão no relatório cit. COM (93) 545 final de 24/11/93.

[120] Posição sustentada pela Comissão em "*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu"*, SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* p.12, (anexo). São, por exemplo, os casos da proposta de " *normas técnicas automóveis",* [Proposta de decisão relativa à adesão da Comunidade ao acordo da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas relativo à adopção de condições uniformes de recepção e ao reconhecimento recíproco da recepção dos equipamentos e peças dos veículos a motor, COM (95) 723 transmitida em 12.1.1996]; da harmonização da utilização de frequências rádio obtida a nível mundial na União Internacional das Telecomunicações [*Vid.* neste âmbito as comunicações da Comissão sobre a Conferência Europeia das Administrações Postais e Telecomunicações, (COM (1997) 304, COM (1998) 298, COM (2000) 86), o seu Relatório ao Conselho Europeu "*Legislar Melhor 2000*" (COM/2000/0772, final) e a proposta de decisão do Parlamento Europeu e Conselho relativa a um quadro regulamentar para a política do espectro de radiofrequências na CE (COM (2000) 407], e o caso paradigmático do ambiente a que faremos referência mais alongada. (Ver *infra* ponto 2 do presente capítulo).

[121] A falta de qualidade do texto e da transposição e o seu carácter excessivamente técnico complicam a redacção, aumentam as burocracias, geram recursos nacionais e comunitários com custos para os Estados, cidadãos e empresas, afectando a competitividade e o crescimento da Europa Comunitária. (Ver Pareceres do Comité Económico e Social Europeu sobre «*Legislar melhor*», (2006/C 24/12), JO C 24, de 31.1.2006 e sobre a *"Comunicação da Comissão - Simplificar e melhorar o ambiente regulador"*, JO C 125- 27.5.2002. Este órgão considera negativos os resultados da simplificação e melhoria da qualidade da legislação).
Assim, a melhoria da qualidade da legislação deve, em termos de subsidiariedade, preocupar o legislador comunitário quanto à legislação futura e à vigente que vai ser simplificada, codificada e reformulada. Essa melhoria respeita não apenas "*...à qualidade*

procedimentos dos quais se salienta a participação dos interessados através de consultas ao longo do processo legislativo[122], o recurso a formas alternativas de regulação, a fundamentação e justificação dos princípios da subsidiariedade e da

---

***formal dos textos, mas também ao seu conteúdo...*" [Resolução do Parlamento Europeu sobre o relatório da Comissão ao Conselho Europeu "*Legislar melhor 1997*" (A4-0460/98) JO C 098 de 07/09/1999, p. 0500]. Deste modo, deve a legislação existente ser reapreciada, simplificada e correctamente transposta sem que os Estados acrescentem disposições inúteis e complicadoras, de acordo com regras de redacção e tratamento legislativo adoptadas pelas instituições, como a Resolução do Conselho de 08/6/1993 relativa à qualidade de redacção da legislação comunitária (JO C 166 de 17.6.1993, p. 01), as orientações gerais de política legislativa adoptadas pela Comissão em 1996 (Bol. 12 -1996, ponto 1.10.15.) e a declaração nº 39 anexa aos Tratado de Amesterdão relativa à qualidade da redacção da legislação comunitária que convida as instituições a estabelecer directrizes comuns sobre a qualidade da redacção, o Acordo Interinstitucional de 1998 sobre a qualidade da redacção da legislação comunitária (JO C 73, de 17.3.1999, p. 01-04) em que se salienta a importância para a segurança jurídica de uma formulação simples, clara, coerente e precisa dos actos legislativos comunitários e se estabelece que as normas devem ter em conta os seus destinatários, o sistema de racionalização da redacção e apresentação da legislação pelos instrumentos informáticos, *GREFFE 2000 e LEGISWRITE,* O Guia Prático para a Redacção dos Textos que afirma no seu ponto nº 1 que *"A redacção de um acto legislativo deve ser: clara, fácil de compreender, sem ambiguidades; simples, concisa, sem elementos supérfluos; precisa, sem deixar quaisquer dúvidas no espírito do leitor."* Prosseguindo, o Guia Prático apelida este conjunto de objectivos como um *"...princípio de bom senso..."* afirmando que o mesmo exprime igualmente princípios gerais de direito, designadamente *"...a igualdade dos cidadãos perante a lei, no sentido de que a lei deve ser acessível a todos e compreendida por todos"* e ainda *"...a segurança jurídica, na medida em que a lei deve ser previsível na sua aplicação.".(* JO C 73 de 17.3.2000). A utilização do Guia Prático deverá ser conjugada com outros instrumentos tais como o *"Formulário dos Actos do Conselho",* as "*Regras de Técnica Legislativa da Comissão",* o "*Código de Redacção Interinstitucional"* que fixa as regras relativas à publicação dos actos jurídicos nas diferentes séries do Jornal Oficial, ou o instrumento informático "*LegisWrite"* que, conforme se lê no ponto 1.2 do Código de Redacção Interinstitucional *"...é uma aplicação informática de criação, revisão e troca de documentos oficiais entre as instituições, sejam estes documentos de natureza legislativa ou não; esta aplicação foi concebida para uniformizar a estrutura e apresentação dos textos.".* (O Guia Prático Comum e todos estes instrumentos, podem ser consultados em http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/pt/techleg/index.htm.). No Acordo Interinstitucional "*Legislar melhor"* de 2003 as Instituições reafirmaram a intenção de promover a qualidade, clareza, simplicidade e eficácia da legislação (Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, "*Legislar melhor",* JO C 321, 31.12.2003), afirmando o Comité das Regiões que se deve esperar dos Estados *"...que transponham e apliquem o direito comunitário com correcção e transparência, no respeito do princípio da subsidiariedade.".* (C. R., Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.",* Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73).**

[122] Foram fixadas em 2003 regras mínimas para as consultas, como a definição de um prazo mínimo de consulta, a obrigação de comunicar os resultados e as reacções aos comentários recebidos e a criação de um ponto de acesso único para as consultas públicas. Relatório da Comissão ao Conselho, "*Legislar melhor 2003",* COM (2003) 770 final, de 12.12.2003. Sobre a importância das consultas, *vid.* também a Comunicação da Comissão "*Simplificar e melhorar ambiente regulador* – COM (2001) 726 final, de 5.12.2001". No Protocolo Relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade anexo ao Tratado Constitucional prevê-se no artigo 2º que a Comissão proceda a amplas consultas antes de propor um acto legislativo europeu. Igual previsão se encontra em idêntico protocolo anexo ao Tratado de Lisboa.

proporcionalidade em cada acto legislativo, o controlo político e jurisdicional da aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, a reapreciação das iniciativas da Comissão, e a eventual revogação das que sejam desnecessárias, a reformulação, codificação e consolidação dos regulamentos e directivas[123], a transparência dos processos e das instituições[124], o diálogo interinstitucional, informação e publicidade ao longo do processo legislativo[125].

De facto, o processo formal de substituição dos actos legislativos comunitários através de codificação, reformulação ou simplificação, efectua-se, nos termos do Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, "*Legislar melhor"*[126]*,* pela apresentação de propostas ao Legislador comunitário, Parlamento Europeu e Conselho aos qual compete, enquanto autoridade legislativa, a adopção final das propostas de actos, isto é, tais procedimentos seguem a tramitação do processo legislativo normal dado que a estrutura ou a substância desses actos é alterada[127].

---

[123] Estas designações para os procedimentos são usadas desde início pela Comissão em documentos como o *"Relatório ao Conselho Europeu sobre a adaptação da legislação em vigor ao princípio da subsidiariedade" (*COM (93) 545 final de 24 de Novembro de 1993), apresentado ao Conselho Europeu realizado em Bruxelas no dia 29 de Novembro de 1993 e *«Mieux Legiferer - Rapport de la Comission au Conseil européen sur l'application des principes de subsidiarieté et de proportionalité, sur la simplification et la codification »,* CSE (95) 580. A aplicação chama-lhes orientações ou linhas directrizes da actividade legislativa.

[124] O Tratado Constitucional dedica à transparência dos trabalhos das instituições e dos órgãos da União o artigo I-50. *Vid.* "*Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*", JO C 310, de 16/12/2004. Igual preocupação manifesta o artigo 15 do Tratado de Funcionamento da União Europeia assinado em Lisboa a 13/12/2007.

[125] Neste aspecto desempenham um particular papel as comunicações e relatórios da Comissão sobre o princípio da subsidiariedade e sobre a melhoria da legislação e os comentários e críticas desses relatórios efectuados pelo Parlamento Europeu, Comité das Regiões e Comité Económico e Social. Sobre tais relatórios, ver *supra* ponto 1) do presente capítulo.

[126] JO C 321, 31.12.2003.

[127]Cabe aqui salientar que a Comissão promoveu a criação de uma rede interna *"Legislar melhor"* integrando todas as Direcções-Gerais com competências reguladoras, com vista a identificar e prevenir dificuldades na aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e das acções do seu Plano de Acção *"Simplificar e melhorar o ambiente regulador".* Este grupo submete à Comissão qualquer questão que necessite de uma arbitragem política e assegura uma maior coerência das suas propostas legislativas com vista a uma melhoria do ambiente regulador, preparando uma avaliação anual da qualidade regulamentar [Comunicação da Comissão - Plano de Acção *"Simplificar e melhorar o ambiente regulador"* COM (2002) 278 final de 5.6.2002. A qualidade da redacção depende também da atenção que as Instituições prestem ao chamado *"Grupo*

Naturalmente que a selecção e exame da legislação tem de obedecer a critérios dos quais se salienta os da necessidade e da proporcionalidade do acto, sendo que, de acordo com o critério da necessidade, procura-se apurar quais os actos legislativos relativamente aos quais possa ser posta em dúvida a adequação do nível comunitário à eficácia da acção ou em que a mais valia comunitária tenha deixado de ser evidente em comparação com a mesma acção levada a cabo a nível nacional, enquanto que relativamente ao critério da proporcionalidade se trata de saber quais os actos de competência exclusiva ou concorrente que poderiam ter sido adoptados por outra forma menos vinculativa para os Estados[128] e ainda aqueles que se encontram sobrecarregados de pormenores desnecessários que deixam aos Estados pouca margem de manobra para a escolha dos meios e dos modos da sua execução.

A realização deste exame intensivo com vista a seleccionar as normas comunitárias a simplificar, reformular ou revogar[129] não pode deixar de ser acompanhada de certos cuidados tais como não colocar em causa o acervo comunitário, não se podendo a propósito desta revisão, reabrir os debates sobre princípios essenciais das políticas da Comunidade, devendo, por outro lado, ser concedida prioridade à reapreciação dos actos legislativos mais antigos, evitando as instituições sugerir alterações sem coerência e apenas por razões de oportunidade[130], sendo ainda necessário superar as resistências que durante o processo possam vir das administrações nacionais sempre desejosas de regulamentações muito pormenorizadas em domínios mais sensíveis como a

---

***Molitor"* criado para dar contributos nesse sentido] a partir de um exame à legislação que deve ser feito prioritariamente em relação às normas que já têm uma experiência considerável [Comission das Communautés Europeennes, *« MIEUX LEGIFERER-Rapport… »,* cit., CSE (95) 580, p. 14].**

[128] Directiva em lugar de regulamento, directiva-quadro, recomendação, código de conduta, acordos com parceiros sociais, reconhecimento mútuo, etc.

[129] Relatório cit. COM (93) 545 final de 24/11/93, p. 3 a 6.

[130] Evitar que a revisão levada a cabo por efeito do princípio da subsididiariedade se "*...transforme numa operação de «self service»...*". Relatório cit. COM (93) 545 final de 24/11/93, p. 3 a 6. A Comissão informa não tencionar propôr alterações à legislação adoptada há menos de dois anos.

saúde, protecção dos consumidores e controlos sanitários que possam não satisfazer o critério da proporcionalidade.

A acção de *simplificação* processa-se, como dizemos, através de uma série de procedimentos destinados a promover o exame e a redução da quantidade de actos legislativos, *revogando,* conforme se prevê no Acordo Interinstitucional de 2003 entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, "*Legislar melhor"*[131], a legislação anterior caducada ou desnecessária[132], *consolidando*[133]*, codificando*[134]*,*

---

[131] **JO C 321, 31.12.2003. Este acordo prevê que *"A simplificação legislativa tem por objectivo melhorar e adaptar a legislação, modificando ou substituindo os actos e as disposições demasiado pesados e demasiado complexos para efeitos da sua aplicação. Esta acção deve ser executada através da reformulação dos actos existentes ou de propostas legislativas novas, mas preservando o conteúdo das políticas comunitárias".***

[132] **No que se refere às acções de revisão com vista à revogação de legislação anterior esta impõe-se, em especial, relativamente ás regras ultrapassadas pelo desenvolvimento de técnicas, nova abordagem ou o mútuo reconhecimento, indicando a Comissão em 1993 [Relatório cit. COM (93) 545 final de 24/11/93, p. 8 e seg's.] a prática da revogação ou intenção de assim proceder na sequência de processos de reformulação, no seguimento de processos de simplificação por nova abordagem [A Comissão considera esta revisão legislativa em função do princípio da subsidiariedade a segunda etapa de uma operação de simplificação iniciada com os processos de harmonização comunitária. Desta revisão surgem "*...a eliminação de uma panóplia de legislações e de regras nacionais a da «papelada» acumulada, durante décadas, pelos Estados-membros.", ibid.*], na sequência da extensão do reconhecimento mútuo (qualificações profissionais) por adaptação aos conhecimentos científicos, e na sequência da evolução da jurisprudência do Tribunal de Justiça (liberdade de estabelecimento), práticas que prosseguiu nos anos posteriores, e na sequência da evolução da jurisprudência do Tribunal de Justiça (liberdade de estabelecimento), práticas que prosseguiu nos anos posteriores, designadamente nos sectores do petróleo e energia em que se propôs a revogação de quinze actos legislativos [Tendo o Conselho decidido revogar três regulamentos e cinco recomendações nestes domínios. COM (96) 204 final, transmitido em 13/05/96. *"Relatório da Comissão..." «Legislar melhor 1996»*, CSE (96) 7 final, de 27.11.96, p. 7.], e no FEOGA com a revogação de 13 regulamentos (Relatório da Comissão ao Conselho Europeu *"Legislar Melhor 1999"*).**

[133] **A consolidação, que antecede a codificação e a reformulação, reagrupa num só texto sem afectar a sua validade, diversos fragmentos da legislação de um sector dispersos no acto original e nos subsequentes actos de alteração. Pode, por isso, dizer-se que a consolidação se reveste apenas de um carácter técnico no sentido de evitar a dispersão de textos, que não oferece as mesmas garantias de segurança jurídica que a codificação, embora facilite o conhecimento do direito, consistindo, consequentemente, num processo mecânico efectuado desde 1993 pelo Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias através do qual as disposições do acto de base que regulamenta um determinado domínio, e todas as suas alterações, são agrupados em conjunto, sem qualquer análise ou alteração do texto e sem os considerandos, tendo o texto consolidado resultante apenas carácter informativo e não possuindo qualquer valor jurídico; apresentando, por isso mesmo e como chama a atenção o Comité Económico e Social, o inconveniente de as empresas e os cidadãos que pretendem saber a sua situação perante a lei não poderem nele confiar, pelo que são preferíveis a codificação e a reformulação (Parecer do Comité Económico e Social sobre a "*Comunicação da Comissão — Simplificar e melhorar o ambiente regulador COM(2001) 726 final de 5.12.2001)*" JO C 125- 27.5.2002).**

reformulando e *condensando* os demais actos com vista a torná-los mais simples e eficazes de forma a proporcionar regras claras e adequadas às necessidades dos utilizadores[135], de fácil aplicação e que não imponham ónus excessivos, e ainda,

---

[134] Nos termos do nº 1 do Acordo Interinstitucional de 1994 sobre a codificação oficial dos textos legislativos, o método da *codificação* consiste na aprovação de um novo acto jurídico-legislativo formal que, sem alteração da sua substância, integra num único texto um acto de base anterior e respectivas alterações que se encontram dispersas, sendo o acto anterior substituído e revogado pelo novo acto jurídico [*"Acordo Interinstitucional de 20 de Dezembro de 1994, sobre um método de trabalho acelerado com vista a codificação oficial dos textos legislativos"*. JO C 102 de 04.4.1996, p. 2. A codificação pode ser vertical (o novo acto jurídico integra um só acto base e as suas sucessivas modificações), ou horizontal (o novo acto jurídico integra muitos actos de base paralelos e as suas modificações, mas que respeitam a uma mesma matéria.], permitindo, assim, remediar a falta de clareza dos actos jurídicos que são objecto de várias modificações substanciais e oferecendo o texto actualizado dos actos legislativos (*"Relatório da Comissão ao Conselho Europeu - Legislar melhor 1999"*, cit., p. 3).

Decorre do mesmo acordo interinstitucional que os sectores sobre os quais deverá incidir prioritariamente a codificação serão aprovados pelas três instituições sob proposta da Comissão a qual deverá incluir no seu programa de trabalho as propostas de codificação que tencione apresentar, com prometendo-se a não introduzir, nas propostas de codificação, qualquer alteração substancial dos actos sujeitos a codificação.

Um dos primeiros sectores para que foi anunciada logo em 1992 uma codificação foi a livre circulação dos trabalhadores que constava de um elevado número de antigos regulamentos. (*Vid.* o documento "*Transparência - execução da declaração de Birmingham - Acesso aos trabalhos do Conselho - Informação sobre o papel do Conselho e as suas decisões. - Simplificação e acesso mais fácil à legislação comunitária",* que constitui o anexo 3 à parte A das " *Conclusões da Presidência"* do Conselho Europeu de Edimburgo de 11-12 de Dezembro de 1992, SN/456/92.). Sobre as acções de codificação desenvolvidas posteriormente, *vidé* Comission das Communautés Europeennes, *«MIEUX LEGIFERER-Rapport…»,* cit., CSE (95) 580, p. 12, *"Relatório da Comissão..."* *«Legislar melhor 1996»*, CSE (96) 7 final, de 27.11.96, p. 10, *"Relatório da Comissão ao Conselho Europeu - Legislar melhor 1999"*, cit., p. 3, Relatório da Comissão ao Conselho Europeu "*Legislar Melhor 2000*", COM/2000/0772, final, Relatório da Comissão ao Conselho Europeu de Laeken, "*Legislar Melhor 2001*", COM/2001/0728 final. É referido em jeito de balanço alargado no relatório da Comissão ao Conselho Europeu "*Legislar Melhor 2002"* que na sequência do Acordo Interinstitucional sobre a Codificação de 1994, foram adoptados entre 1994 e 2002 trinta e três novos actos jurídicos que revogaram 347 actos preexistentes.

De mencionar, finalmente, que a Comissão lançou um programa de codificação através sua Comunicação ao Parlamento Europeu e ao Conselho – *"Codificação do acervo comunitário" (*COM (2001) 645 final, aprovada em 21 de Novembro de 2001.) o qual se destina a acelerar e a reforçar as actividades de codificação já em curso com o objectivo de estabelecer um acervo simples, legível e transparente em todas as línguas comunitárias tendo em vista, por um lado, a necessidade de segurança jurídica, e por outro, o alargamento com o objectivo de diminuir o número de páginas a traduzir para as línguas dos novos Estados membros.

[135] Segundo o Acordo interinstitucional celebrado em 28 de Novembro de 2001 ("*Acordo Interinstitucional, de 28/11/2001, para um recurso mais estruturado à técnica da reformulação dos actos jurídicos"*. JO C 077, de 28/3/2002), a *reformulação* consiste na adopção de um novo acto jurídico aquando de uma nova modificação que, ao mesmo tempo, incorpora num único texto tanto as alterações que introduz ao acto precedente como as disposições desse acto que se mantêm inalteradas, devendo o novo acto jurídico substituir e revogar o acto anterior. Desta forma, o novo acto jurídico, evitando a proliferação de actos modificadores isolados que tornam os normativos incompreensíveis, equivale a uma codificação do acto de base anterior e de todas as suas alterações, mas

substituindo por actos menos vinculativos aqueles cuja natureza obrigatória já se não justifique[136].

Consistindo a simplificação num exercício que visa tornar todo o corpo legislativo mais simples e adequado às necessidades dos utilizadores tendo em conta a experiência adquirida resultante da aplicação das leis, queremos centrar seguidamente a nossa atenção em algumas questões que, em nosso entender, são essenciais no processo de implemantação da subsidiariedade.

3.2-A *"INTERVENÇÃO MÍNIMA"* NA ACTIVIDADE LEGISLATIVA.

---

prevê simultaneamente alterações na legislação que não são possíveis no caso de uma codificação. (Nos termos daquele acordo, não constitui reformulação um acto jurídico novo que altere todas as disposições do anterior, e não constituem alterações de fundo as meras adaptações formais ou de redacção).
Certamente que a prática da reformulação exige colaboração recíproca da parte das Instituições, em especial da Comissão que deve tomar a iniciativa de promover uma reavaliação legislativa através da qual se pretende modernizar e ordenar as regulamentações que tenham atingido o seu grau de maturidade, permitindo distinguir na sua aplicação o essencial do acessório e condensando num único instrumento legislativo os princípios gerais e as regras mais importantes acumuladas em sucessivos textos, nem sempre coerentes entre si, a fim de que possa existir maior certeza jurídica e simplicidade no acesso, especialmente nos sectores mais complexos como o aduaneiro, farmacêutico e direito de residência.
Sobre a prática da reformulação a Comissão refere no Relatório ao Conselho Europeu "*Legislar Melhor 2000*" (COM/2000/0772, final), ter apresentado 3 propostas de reformulação destinadas a alterar 15 actos legislativos, trabalho que prossegui nos anos posteriores como am 2002 em que foram preparadas várias propostas de reformulação como a respeitante à coordenação das disposições respeitantes ao acesso à actividade de seguro directo não vida e ao seu exercício (que substituirá 7 actos preexistentes), enquanto que, paralelamente, o Parlamento Europeu e o Conselho adoptaram uma proposta de reformulação relativa às substâncias indesejáveis nos alimentos para animais (*Vid.* Directiva 2002/32/CE, JO L 140, de 30.05.02, e Directiva 73/239/CE).

[136] O Comité das Regiões considera que uma verdadeira cultura da subsidiariedade exige que *"...a legislação existente sobre matérias que podem ser manifestamente tratadas de forma mais adequada ao nível mais próximo dos cidadãos, deve ser modificada…"*. C. R., Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*", Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73. O Comité Económico e Social no Parecer sobre a "*Comunicação da Comissão — Simplificar e melhorar o ambiente regulador COM (2001) 726 final de 5.12.2001)*" JO C 125- 27.5.2002, defende que uma redução em 20% da legislação ao longo dos próximos 5 anos.

A actividade legislativa, por respeito dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, deve limitar-se, como temos visto, ao essencial, a uma "*intervenção mínima",* reduzindo também os seus custos ao mínimo indispensável por forma a que da aplicação da legislação comunitária não venha a resultar uma interferência desnecessária "*...na vida quotidiana dos nossos cidadãos..."*[137]*,* devendo as Instituições comunitárias em geral e a Comissão em particular, como detentora do direito de iniciativa, antes de optar pela intervenção legislativa que é o meio mais gravoso e vinculativo para os destinatários, efectuar consultas às partes interessadas para além daquelas consultas e pareceres obrigatórios ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social nos termos dos artigos 138º e 139º do Tratado CE[138], realizar exames exaustivos em que se atenda à amplitude

---

[137] **Conselho Europeu de Birmingham de 16/10/1992, "*Conclusões da Presidência",* SN/343/1/92, anexo I, p. 6.**
Após a sua inclusão nos Tratados, a acção da *subsidiariedade* incide também sobre a legislação comunitária que estava em preparação e a que esteja pendente de aprovação devido à alteração de circunstâncias ou das opções políticas que motivaram a iniciativa. A Comissão comunica ao Conselho ir reapreciar a legislação em vigor e retirar ou rever as suas propostas *"...demasiado pormenorizadas em relação aos objectivos a alcançar…",* revendo-as para consagrarem "*...princípios gerais que os Estados-membros poderiam desenvolver..."* (Conselho Europeu de Edimburgo, 11-12 de Dezembro de 1992 "*Conclusões da Presidência",* SN/456/92, Anexo 2 à parte A, p. 3), revendo *"...à luz da noção de subsidiariedade as propostas submetidas ao Parlamento e ao Conselho para adopção...",* e passando a ser "*...mais severa na recusa ao Conselho e ao Parlamento das alterações que sejam contrárias ao princípio da proporcionalidade ou que compliquem inutilmente as directivas ou as recomendações necessárias atendendo ao princípio da necessidade",* aprofundando, após consulta aos sectores interessados, a análise de algumas das iniciativas previstas às quais não tencionava dar seguimento, tendo informado que, procedendo a um *"...exame minucioso..."* do princípio da subsidiariedade, "*…os serviços da Comissão passaram a pente fino esta regulamentação...",* daí resultando logo em 1993 que o *"...número das suas propostas legislativas (...) diminuiu em relação a idênticos períodos dos anos anteriores...*", retirando "*...cerca de 150 propostas que lhe pareceram técnica ou politicamente ultrapassadas...".* (Relatório cit. COM 93, 545 final de 24/11/93, p. 3 a 6). A Comissão deve, em nome da transparência e publicidade, publicitar as razões que a levam a retirar uma proposta. A reavaliação, modificação, substituição por formas de regulação menos vinculativas ou a retirada das propostas, obedecem a uma apreciação e a critérios como a dinâmica da integração, o facto de as propostas pendentes já não se justificarem, ser excessivo o seu detalhe, permanecerem sem ser debatidas durante muito tempo pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu, e se as alterações do Parlamento Europeu e/ou do Conselho as descaracterizarem, introduzirem um nível de complexidade incompatível com os objectivos e as disposições do Tratado ou estiverem em contradição com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, ou estarem já desactualizadas face à rápida evolução tecnológica que pode tornar desnecessária uma norma comunitária ou substituível por outra menos vinculativa, pelo que a Comissão introduziu nas propostas uma *cláusula de reexame* ou de revisão, (Comunicação da Comissão — Plano de Acção "*Simplificar e melhorar o ambiente regulador*" COM (2002) 278 final de 5.6.2002).

e complexidade técnica do problema, atender às posições da legislação comunitária e estatal existente no âmbito desse objectivo, considerar a necessidade de uniformidade em relação ao fim a atingir, ponderar, a fim de se agir menos para agir melhor, a possibilidade de se optar por outros meios alternativos de regulação como o reconhecimento mútuo, a auto e co-regulação e a recomendação[139], quando se concluir, em resultado de um exame efectuado que passe "*...au crible toutes initiatives...*"[140] que as circunstâncias não são de tal forma exigentes que justifiquem intervenção legislativa, estudar o apoio financeiro enquadrado no âmbito de programas de desenvolvimento regional como a criação de fundos estruturais ou projectos de cooperação entre Estados-membros como o programa educacional Erasmus.

No entanto, e mesmo naqueles casos em que seja inevitável o recurso à opção legislativa, deve a legislação comunitária, no que toca à intensidade da acção, ater-se ao estritamente necessário, isto é, à "*...forma de legislação mais leve possível…* "[141] para atingir os fins em vista, preferindo os actos legislativos menos vinculativos e menos onerosos para os Estados e demais destinatários[142].

---

[138] Conforme é salientado na Comunicação da Comissão — Plano de Acção *"Simplificar e melhorar o ambiente regulador"* COM (2002) 278 final de 5.6.2002. *Vid.* ainda a Comunicação da Comissão destinada a propor normas mínimas de consulta (COM (2002) 277 final, de 5.6.2002, com vista a contribuir para uma melhor participação dos meios interessados e da sociedade civil nos processos de consulta. Tais pedidos de parecer devem ser prévios à aprovação da legislação pois, como diz o Comité Económico e Social, *"…emitir pareceres sobre textos legislativos já elaborados e que foram objecto de primeiras arbitragens constitui um exercício demasiado tardio para influenciar significativamente a economia geral desses textos. as competências especializadas dos Comités poderiam contribuir, assim, já a montante, de forma muito mais construtiva para uma melhor legislação e para a sua compreensão e aceitação pelos destinatários.".* Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «*Legislar melhor*», (2006/C 24/12), JO C 24, de 31.1.2006.

[139] Veja-se, no quadro do mercado comum, e relativamente à concorrência, os artigos 96 e 97, (ex-101 e 102) TCE.

[140] Comissão Europeia, relatório *«Mieux Legiferer -… »,* cit., CSE (95) 580, p. 1. A Comissão informa que em resultado de tais exames e opções, em 2004 diminuiu a quantidade de regulamentos e directivas relativamente ao número de decisões e de recomendações e que aumentou o número de consultas. Relatório da Comissão "*Legislar Melhor 2004",* COM (2005) 98 final, de 05.03.21, p. 6.

[141] Conselho Europeu de Birmingham de 16/10/1992, "*Conclusões da Presidência",* SN/343/1/92, anexo I, p. 6. Intervindo só quando necessário e preferindo a directiva em lugar de regulamento, directiva quadro, recomendação, código de conduta, acordos com parceiros sociais, reconhecimento mútuo, etc. A Comissão lamentava em 1992 que, na

Assim, com o objectivo de conceder uma maior atenção à escolha dos instrumentos utilizados para concretizar os objectivos do Tratado e executar as políticas comunitárias deve evitar-se a harmonização em áreas sensíveis e em que tal não se mostre absolutamente necessário[143], deve recorrer-se a normas mínimas que deixem "*…aos Estados membros a máxima liberdade para decidirem a melhor forma de alcançar o objectivo em questão."*[144]*,* designadamente, como defendem a Comissão[145] e o Comité das Regiões[146], usando as directivas e as

---

prática, se tenha esbatido a diferença entre a directiva e o regulamento, e que, quando a ela se recorre, isso se concretize de forma quase tão pormenorizada como o regulamento, não deixando "*...qualquer margem de manobra para a sua transposição.*". "*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu*", SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* p. 13, (anexo). No mesmo documento referia a Comissão que a Conferência Intergovernamental encarregada da revisão que culminou no Acto Único Europeu realçou mais uma vez "*...a necessidade de privilegiar o instrumento da directiva para a realização do espaço sem fronteiras.*".

[142] A Comissão chama a atenção de que a subsidiariedade "*...conditionne en effet non seuIement la nécessité de l'action, mais aussi son intensité...*». Comission Européenne, « *Conférence Intergouvernementale 1996. Rapport de la Comission pour le groupe de réflexion »,* Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1995, p. 42. A tarefa de simplificação não pode ignorar que subsistirão domínios em que será necessária uma legislação detalhada e exaustiva, como aqueles em que a União compete directamente com Estados muito mais avançados tecnologicamente. Nesses domínios, a subsidiariedade continua a intervir reconhecendo, devido à dimensão e efeitos e dos objectivos a atingir, a necessidade de intervenção e regulamentação comunitária. Nestes casos, se se optasse por não legislar, estaria o legislador comunitário não só a travar o progresso como também a violar o princípio da subsidiariedade que determina, por um lado, que a Comunidade se abstenha de intervir quando os Estados possam realizar por sós os objectivos, mas por outro, obriga à intervenção comunitária naqueles casos em que os Estados isoladamente não possam alcançar os mesmos objectivos comunitários. Pergunta Delors a este propósito: *«Pouvons-nous, au nom de la subsidiarité, de la priorité à l'échalon le moins élevé possible, laisser notre industrie de haute-technologie (informatique, aérospatial, biotechnologie) désarmée ? (…) je pense en particulier à la recherche – aux États Unis et au Japon.». ("Le principe de subsidiarité – Contribution au debat", op. cit.* p. 175).

[143] Como ocorreu no domínio das políticas de educação, formação e juventude, foram concebidos programas fundados nos artigos 126 e 127 TCE que, em respeito do princípio da subsidiariedade, excluem qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados membros, tendo a Comissão apresentado, neste sector, as propostas relativas aos programas «*Juventude para a Europa III*», «*Leonardo da Vinci*» e «*Socrates*», como se refere no *Relatório ao Conselho Europeu sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade, 1994",* COM (94) 533 final, de 25.11.1994, p. 11.

[144] Conselho Europeu de Birmingham de 16/10/1992, "*Conclusões da Presidência",* SN/343/1/92, anexo I, p. 6. Como por exemplo a proposta sobre acesso dos consumidores à justiça (COM (95) 712 final, transmitido em 16/2/1996.). Nesta proposta formulam-se critérios para o reconhecimento mútuo de associações de consumidores ou das autoridades que actuam em nome do interesse colectivo, a fim de lhes permitir intervir junto dos tribunais nacionais contra as práticas ilícitas à luz do direito comunitário.

directivas-quadro[147] que, ao contrário do regulamento que é directamente aplicável em todos os seus elementos[148], traduzem melhor o exercício da subsidiariedade ao fixar apenas obrigatoriedade quanto ao resultado deixando aos Estados e a escolha dos meios[149], optando-se ainda sempre que possível e

---

[145] **"*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu*", SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* 13, (anexo). Diz a Comissão que deve usar-se a directiva como regra e o regulamento como excepção, referindo ainda na Comunicação da Comissão — Plano de Acção "*Simplificar e melhorar o ambiente regulador*" COM (2002) 278 final de 5.6.2002 que, com vista a simplificar a legislação, "*…pretende voltar à definição original de directiva inscrita no Tratado*" limitando as directivas ao quadro geral que abrange os objectivos, os prazos e os elementos essenciais da legislação.**

[146] **Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade...",* cit., Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73. O C.R. adianta ainda que "*...seria útil especificar os casos em que o recurso a regulamentos se torna necessário, como, por exemplo, nos domínios da saúde, da segurança, etc...". Cfr.* também o Parecer do CR sobre o Relatório da Comissão ao Conselho Europeu " *Legislar melhor 1998. Uma responsabilidade a partilhar.",* CDR/50/99 FIN, de 15/9/1999, JO C 374 de 23/12/1999, p. 11-15 em que o C. R. salienta a importância de a legislação europeia se limitar "*...tanto quanto possível, a leis-quadro...",* com prioridade das directivas sobre os regulamentos, e ainda o Parecer do Comité das Regiões sobre o Relatório da Comissão *«Legislar melhor 2002»*, e a Comunicação da Comissão *«Actualizar e simplificar o acervo comunitário»* (2004/C 73/07) JO C 73 de 23.3.2004.**

[147] **A Comissão propôs que se limite o uso da directiva aos aspectos essenciais - estabelecimento de um quadro legal e definição dos objectivos a alcançar - e dar ao executivo comunitário e aos Estados-Membros uma maior margem de manobra no que respeita ao modo como os objectivos definidos são realizados, propondo ainda a utilização de outros *"instrumentos alternativos"* susceptíveis de serem mais flexíveis e eficientes em certas circunstâncias, além dos instrumentos *«clássicos»* definidos no Tratado, como os regulamentos e as directivas. Tais propostas não tiveram grande aceitação pelos Estados. Relatório da Comissão ao Conselho "*Legislar melhor 2003",* COM (2003) 770 final, de 12.12.2003. Por outro lado, no seu Livro Branco sobre a Governança Europeia, a Comissão defende a criação de agências europeias e a celebração de contratos e convenções tripartidos por objectivo entre a Comunidade, os Estados e as autoridades regionais ou locais, como forma flexível de ter em conta contextos específicos quando da concepção e execução das políticas comunitárias. A ideia de base consiste em confiar às autoridades subnacionais competências de execução de acções específicas que visem a consecução de objectivos definidos na legislação da União. A Comissão decidiu pôr em prática três projectos-piloto apresentados por autoridades locais e que beneficiam do apoio dos respectivos Estados-Membros.**

[148] **Foi referido *supra*, parte I/capítulo I/secção II, a posição da Comissão sobre a relação entre a subsidiariedade e a directiva. Neste sentido também Jacques Delors,** "*Le principe de subsidiarité – Contribution au debat", **op. cit.** p. 170-144.*

[149] **Diz a Comissão que o regulamento só deve ser utilizado para uma acção que exija uma uniformidade de aplicação nos Estados-Membros, devendo a directiva servir nos outros casos como um instrumento que define um quadro jurídico e os objectivos a atingir, em conformidade com o Tratado e o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e de proporcionalidade. Comunicação da Comissão "*Simplificar e melhorar ambiente regulador* – COM (2001) 726 final, de 5.12.2001.**

adequado por outras medidas não obrigatórias que dão mais liberdade aos cidadãos e às empresas e aumentam a democracia participativa[150], responsabilizam as partes, permitem aliviar o trabalho legislativo contribuindo para a sua simplificação, como as recomendações, os códigos de conduta voluntários, a auto-regulação que, atendendo a exigências novas em sectores específicos, reserva um lugar importante à acção das partes interessadas[151], a co-regulação que associa medidas legislativas vinculativas que constituem o quadro jurídico e político principal da acção, com medidas tomadas pelos agentes interessados pela aplicação desta acção[152], o reconhecimento mútuo em domínios sensíveis como o que se refere às decisões definitivas em matéria penal, (em razão do grande número de processos transnacionais)[153], a possibilidade de completar o

---

[150] Neste sentido o Parecer do Comité Económico e Social sobre a *"Comunicação da Comissão — Simplificar e melhorar o ambiente regulador COM(2001) 726 final de 5.12.2001)*" JO C 125- 27.5.2002 e o Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «*Legislar melhor*», (2006/C 24/12), JO C 24, de 31.1.2006.

[151] A auto-regulação possibilita aos operadores económicos, parceiros sociais, organizações não governamentais ou às associações adoptarem entre si e para si linhas directrizes comuns a nível europeu para regular e organizar as suas acções (designadamente códigos de conduta, regras comuns, ou acordos sectoriais), as quais, contrariamente à co-regulação, não implicam qualquer tomada de posição pelas instituições, quando ocorram em domínios não abrangidos pelos tratados ou em que a União ainda não tenha legislado. A Comissão verifica a sua conformidade com as disposições do Tratado CE, informa o P.E. e o Conselho das práticas de auto-regulação que contribuam para a realização dos objectivos do Tratado CE e, quando necessário, propõe actos legislativos nessas áreas. A Comissão pode considerar preferível não apresentar uma proposta legislativa quando tais práticas já existem e permitem atingir os objectivos do Tratado. Pode igualmente sugerir, por meio de uma recomendação, por exemplo, o recurso à auto-regulação entre as partes interessadas, para evitar a adopção de regulamentação, sem no entanto excluir a possibilidade de legislar se a auto-regulação se revelar insuficiente ou ineficaz.

[152] A co-regulação é o mecanismo pelo qual um acto legislativo comunitário atribui a realização dos objectivos definidos nesse acto às partes envolvidas aproveitando a sua experiência (v.g. os operadores económicos, os parceiros sociais, as organizações não governamentais ou as associações), devendo a Comissão explicar ao Conselho e ao P.E. as razões porque propõe este mecanismo. Aquele acto legislativo fixa os critérios, as medidas de acompanhamento e de controlo e eventuais sanções, o prazo a seguir pelas partes para adaptarem a pertinente legislação, concluírem acordos voluntários cujos projectos serão transmitidos às Instituições que avaliarão da sua conformidade com o direito comunitário podendo propor alterações. A Comissão apresentará uma proposta de acto legislativo no caso de o recurso a este mecanismo não proporcionar os resultados esperados. Estes mecanismos devem ser compatíveis com o direito europeu da concorrência e com o princípio da *transparência* da legislação devendoo s acordos sectoriais e os métodos de aplicação ser tornados públicos, de acordo com modalidades a definir. Os artigos 138º e 139º TCE prevêem formas específicas de co-regulação inseridas no âmbito do diálogo com e entre os parceiros sociais.

[153] Como se refere no relatório da Comissão "*Legislar melhor 2003",* COM (2003) 770 final, de 12.12.2003, no qual se salienta a ocorrência de uma *"...interpretação restritiva da*

direito nacional e de aproximar as legislações estabelecendo medidas mínimas comuns[154].

Não tem sido, no entanto, pacífica entre as instituições a opção por este tipo de legislação mínima, salientando-se a repetida posição crítica do Parlamento Europeu relativamente à figura das "*directivas-quadro"* e das "*medidas mínimas comuns"* que considera resultantes de um "*...fracasso de iniciativas mais ambiciosas e/ou da política do Conselho..."* as quais, na sua opinião, constituem um risco de se criar "*...um Direito de natureza incerto, menos vinculativo e menos seguro, que se traduz numa harmonização fictícia e numa transposição aleatória para as ordens jurídicas nacionais."*[155]*,* mostrando-se a Instituição parlamentar preocupada com o frequente recurso a *"directivas quadro"* e a "*códigos de conduta"* podendo com isso criar zonas de incerteza jurídica[156] chamando ainda a atenção *"...para o risco de criar uma confusão entre directiva e recomendação tal como se encontram definidas no artigo 189º do Tratado CE."*[157].

---

subsidiariedade e da proporcionalidade no âmbito dos novos domínios de competências, entre os quais a justiça penal, que estão próximo do «núcleo duro» da soberania nacional.". **Outro domínio próprio para o reconhecimento mútuo é o mercado interno, permitindo a livre circulação de bens e serviços sem necessidade e recorrer à harmonização das legislações nacionais. Relatório da Comissão ao Conselho Europeu *"Legislar Melhor 1999",* Boletim UE 10-2000. A Comissão considera que o reconhecimento mútuo e o estabelecimento de medidas mínimas *"...deveriam passar a constituir os pilares da prática legislativa comunitária.".* Comission das Communautés Europeennes, *«MIEUX LEGIFERER-Rapport… »,* cit., CSE (95) 580, p. 6.**

[154] De que é exemplo a proposta de directiva destinada a assegurar um nível de protecção mínimo dos consumidores através da aproximação de elementos essenciais das legislações nacionais. (Ver proposta de directiva relativa à venda e às garantias dos bens de consumo. COM (95) 520 final, transmitido em 23 de Agosto de 1996. *"Relatório da Comissão...",* «*Legislar melhor 1996*», CSE (96) 7 final, de 27.11.1996, p. 4).

[155] Resolução do P.E. sobre os relatórios de 1994, 1995 e 1994 da Comissão ao Conselho Europeu sobre os princípios da subsidiariedade e proporcionalidade, (JO C 167 de 02.7.1997, p. 34).

[156] Resolução do Parlamento Europeu sobre os Relatórios da Comissão ao Conselho Europeu "*Legislar melhor 1998 – uma responsabilidade a partilhar"* e "*Legislar melhor 1999",* Boletim UE 10-2000.

[157] Resolução do Parlamento Europeu sobre o relatório da Comissão ao Conselho Europeu "*Legislar melhor 1997"* (A4-0460/98) JO C 098 de 07/09/1999, p. 0500.

A crítica, em nossa opinião, não se mostra inteiramente justa pois resulta da experiência que a intervenção excessiva das entidades centrais, sejam estatais ou comunitárias, além de não regular eficazmente as relações sociais e os tecidos económico e produtivo, cria inércias, bloqueios, pressões e vícios que mais tarde ou mais cedo provocam atrazos e tensões globais e regionais. Certamente que, conforme é natural num processo de integração, sempre haverá casos em que será necessária a intervenção vinculativa e/ou a uniformização, o que não significa que nos restantes não seja possível conciliar a natureza não vinculativa com a necessária segurança, havendo que fazer um esforço comum para alcançar a melhor forma possível de intervir.

A possível *"arte"* do legislador consiste precisamente nisso: na obtenção de consensos e equilíbrios políticos e legislativos, sendo razoável reconhecer que há sectores em que a necessidade de intervenção comunitária mais ou menos vinculante apenas ocorre devido à *"...ausência de progressos na celebração de acordos colectivos"*[158] e outros em que, tendo-se recorrido inicialmente à intervenção mínima se pode vir a caminhar para a necessidade de actos mais vinculativos em função da ineficácia daqueles[159].

Deve sublinhar-se, no entanto, que a divergência de entendimento parece ultrapassada, pois no Acordo Interinstitucional de 2003 todas as Instituições concordam na preferência dos instrumentos alternativos afirmando que *"...a Comunidade só deve legislar na medida do necessário..."* em conformidade com

---

[158] Como se salienta relativamente a sectores como o do emprego e política social no "*Relatório da Comissão...", "Legislar Melhor 2000"*, COM/2000/0772 final, p. 3, (COM/2000/0772, final).

[159] Do que é exemplo o sector da segurança rodoviária em que a Comissão emitiu uma recomendação advertindo que, caso se revelassem insuficientes as medidas adoptadas pelos Estados para reduzir a sinistralidade rodoviária, seriam propostas medidas mais vinculativas [Relatório da Comissão "*Legislar melhor 2003",* COM (2003) 770 final, de 12.12.2003]. O objectivo de reduzir o número de sinistros e de mortos consta do Livro branco *"A política Europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções*", [COM (2001) 370] final, apresentado pela Comissão em 12/9/2001. Por outro lado, no que respeita à proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao uso obrigatório de cintos de segurança, [COM(2000) 815 final], é reconhecido que a segurança rodoviária tem efeitos transnacionais inegáveis devido à elevada mobilidade neste sector e que, além disso, a acção da Comunidade se revela mais pertinente do que a acção dos Estados-Membros com vista a garantir um nível de protecção homogéneo.

o protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, afirmando ademais no mesmo Acordo reconhecerem, nos casos apropriados, *"...a utilidade de recorrer a mecanismos de regulação alternativos, sempre que o tratado não imponha especificamente a utilização de um instrumento jurídico."* [160].

Cumpre ainda salientar-se que os referidos mecanismos de carácter voluntário e não vinculativos, não são aplicáveis quando estão em jogo os direitos fundamentais ou opções políticas importantes nem nas situações em que as regras devem ser aplicadas uniformemente em todos os Estados-Membros, conforme se prevê no Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão *"Legislar melhor"* de 2003[161].

---

[160] Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, "*Legislar melhor*" JO C 321, 31.12.2003. Entre as formas de regulação alternativa, cabe salientar que os Tratados permitem que a regulação individual de certos domínios claramente definidos seja efectuada por *Agências Europeias de Regulamentação* a nível comunitário como forma de descentralização/delegação de algumas tarefas e atribuições da Comissão, permitindo-lhe centrar-se nos domínios essenciais, devendo o regulamento que as cria fixa os seus requisitos, actividades, competências, responsabilidades e formas de controlo, não lhes podendo ser atribuídas competências em áreas nas quais o Tratado conferiu à Comissão, ou outra Instituição, um poder de decisão directo (*v. g.* área da política de concorrência), nem para adoptar medidas regulamentares de carácter geral. A vantagem das agências reside na possibilidade de utilizarem nas respectivas tarefas um *"saber-fazer"* extremamente técnico e específico, (por exemplo, segurança aérea), na grande visibilidade que proporcionam aos sectores em questão (e por vezes mesmo para o público) e nas economias que representam para as empresas, podendo a sua criação *"…reforçar a eficácia e visibilidade do direito comunitário, tanto para as empresas como para o público, fazendo com que, nalguns dos domínios mais complexos e técnicos, as decisões estejam mais próximas dos sectores afectados..."* (Comissão Europeia, "*Governança Europeia-Um livro branco",* JO C 287 de 12/10/2001). Existem já várias agências como a Agência Europeia do Ambiente em Copenhaga, a Fundação Europeia para a Formação de Turim, o Instituto de Harmonização do Mercado Interno (Alicante), o Instituto Comunitário das Variedades Vegetais (Angers), a Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos (Londres), a Autoridade Alimentar Europeia, a Agência Europeia de Segurança Marítima, a Agência Europeia de Segurança da Aviação.

[161] JO C 321, 31.12.2003. Neste sentido também se manifesta o Comité Económico e Social ao "*…realçar a utilidade de instrumentos como a auto-regulamentação ou os acordos voluntários, que deram provas de ser mecanismos eficazes no processo de avaliação, decisão e aplicação. Contudo, a auto-regulamentação não deveria nunca entrar em contradição com os direitos fundamentais nem com os princípios básicos subjacentes à construção da União Europeia.".* Parecer do Comité Económico e Social sobre "*Governança Europeia – Um Livro Branco COM (2001) 428 final"* JO C 125 - 27.5.2002. O sector ambiental, bastante propício à prática da auto-regulação e a co-regulação, tem desenvolvimento especial no nº 2 do presente capítulo. Sobre as directivas-quadro e outros instrumentos de legislação mínima, a auto-regulação e co-regulação *vid.* também Comissão Europeia, "*Governança Europeia-Um livro branco",* cit. JO C 287 de 12/10/2001.

3.3-A *HIERARQUIA DE NORMAS* NO CONTEXTO DA SUBSIDIARIEDADE.

Por outro lado, relativamente ao tema da hierarquia de normas, não sendo propósito abordar aqui em pormenor a questão da sua existência, faremos ao tema breve alusão visto que a existência de uma clara hierarquia permitiria aliviar a legislação de grande quantidade de pormenores contribuindo, como defende **DELORS,** para deixar *às autoridades nacionais e regionais* uma *"...large marge de manoeuvre..."* na escolha dos meios para pôr em prática as orientações comunitárias através de um claro uso e definição da subsidiariedade[162], admitindo-se também que a existência de uma hierarquia normativa garantiria o respeito do princípio da subsidiariedade porque a própria lei vincaria quem, entre as autoridades nacionais ou comunitárias, estaria melhor colocado para proceder à sua execução, quais os meios e as formas de simplificar os procedimentos e aumentar a eficácia das instituições, aproximando as instituições dos cidadãos através da aplicação das leis o mais perto possível dos seus destinatários[163].

Entre as Instituições, já fora proposta pela Comissão na CIG preparatória do Tratado de União a criação dessa hierarquia de normas[164] na qual era concedido um lugar de destaque à subsidiariedade cujo respeito tal hierarquia permitiria assegurar plenamente[165], tendo o Parlamento Europeu defendido também a necessidade dessa hierarquia com o fim de "*...promover a transparência e a coerência do sistema jurídico..."* e uma clara distinção entre normas vinculativas

---

[162] Jacques Delors, "*Le principe de subsidiarité – Contribution au debat"*, ***op. cit.*** **p. 166-173. Assim, defendia o ex-Presidente da Comissão, tal hierarquia passaria pela criação da lei «*loi*», que ficaria com valor superior ao regulamento que se manteria, desaparecendo a directiva *"...pour être réincarnée dans la loi."*.**

[163] Clergerie, J. L., ***op. cit.*** **p. 90.**

[164] Relatório cit. COM (93) 545 final de 24/11/93, p. 8. A CIG92, não querendo consagrar de imediato a hierarquia de normas, aceitou a necessidade da mesma, tendo proferido uma Declaração anexa ao Tratado de Maastricht em que se prevê que a CIG de 1996 estudaria a possível revisão da classificação dos actos comunitários com vista a estabelecer uma adequada hierarquia entre as várias categorias de normas. Entretanto o assunto não foi resolvido, prevendo-se a sua existência no Tratado Constitucional.

[165] Bol. CE 10/90, ponto 1.1.5. Bol. CE Suplemento 2/91, p. 115 a 123. A importância da criação da hierarquia de normas é referida por J. L. Clergerie, ***op. cit.*** **pp. 67 e 90.**

e documentos preparatórios e declarações[166] por considerar que existem "*...problemas ocasionados pela falta de hierarquia das normas na nomenclatura dos actos comunitários."*, solicitando, assim, ao Conselho Europeu que reflita nas próximas reformas institucionais "*...sobre a questão da revisão da nomenclatura dos actos comunitários e a introdução de uma hierarquia das normas."*[167], pedido que é também efectuado pelo Comité das Regiões que reclama, para o efeito, um reexame da nomenclatura dos diplomas [168] e pelo Comité Económico e Social que exige uma rigorosa e controlada hierarquia pois, afirma, actualmente quanto mais se desce na hierarquia, *"...maior é o volume dos diplomas legislativos e menor a sua transparência, menor é a obrigação de prestar contas e maior é a complexidade, a conflitualidade e a arbitrariedade da legislação…"*[169].

Tal hierarquia seria encabeçada por uma figura nova, a lei ou lei-quadro adoptada em co-decisão pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu[170], geral e obrigatória em todos os seus elementos e directamente aplicável nos Estados membros, que se limitaria a adoptar princípios básicos e regras essenciais relativamente a matérias relevantes, como direitos, garantias e obrigações dos particulares e das empresas, deixando, assim, mais liberdade para a sua execução aos *Estados e regiões*[171], ficando a regulamentação comunitária apenas para os

---

[166] Resolução do PE sobre os relatórios de 1994, 1995 e 1996 da Comissão ao Conselho Europeu sobre os princípios da subsidiariedade e proporcionalidade, (JO C 167 de 02.7.1997, p. 34), ponto 15.

[167] Parlamento Europeu, Resolução sobre o relatório da Comissão ao Conselho Europeu "*Legislar melhor 1997",* (A4-0460/98) JO C 098 de 07/09/1999, p. 0500.

[168] Comité das Regiões, "*Parecer sobre o Relatório da Comissão ao Conselho Europeu Legislar melhor 1998. Uma responsabilidade a partilhar.",* CDR/50/99 FIN, de 15/9/1999, JO C 374 de 23/12/1999, p. 11-15.

[169] Parecer do Comité Económico e Social sobre a *"Comunicação da Comissão — Simplificar e melhorar o ambiente regulador COM(2001) 726 final de 5.12.2001)"*, JO C 125- 27.5.2002.

[170] Que assim aumentaria a sua participação na qualidade de legislador comunitário, reforçando a democracia, a legitimidade e o cumprimento do princípio da subsidiariedade,

[171] O Comité das Regiões defende que "*...a responsabilidade pela execução do direito comunitário devia caber às entidades locais e regionais, já que a legislação europeia só estará próxima do cidadão se se aplicar de forma descentralizada.".* Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões."* Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73. O CR defende ainda, no seu Parecer sobre o Relatório da Comissão ao Conselho Europeu

casos em que, por razões de segurança jurídica e de não discriminação se exijam normas uniformes, retomando esta lei o sentido originário da directiva ao ser posta em prática, na maior parte dos casos, pelas autoridades nacionais[172] ou, excepcionalmente, por regulamento da Comissão apenas quanto aos aspectos que exigem regras uniformes[173].

Por sua vez, o facassado Tratado Constitucional estabelecia os Actos Jurídicos da União no seu artigo artigo I-33º/1, hierarquizados do seguinte modo: "*1. Para exercerem as competências da União, as instituições utilizam como instrumentos jurídicos, em conformidade com a Parte III, a lei europeia, a lei-quadro europeia, o regulamento europeu, a decisão europeia, as recomendações e os pareceres.",* enquanto que o Tratado de Lisboa, regressando à tipologia vigente, mantém o regulamento, a directiva, a recomendação, a decisão e o parecer.[174]

Relativamente às análises ou *avaliações de impacto*, trata-se, a nosso ver, de um importantíssimo meio de contribuir para simplificar o corpo legislativo vigente e futuro, sendo ao mesmo tempo um importante auxiliar na decisão por permitir que o legislador europeu, acedendo a elementos de informação mais precisos e melhor estruturados sobre os impactos positivos e negativos da legislação desde os pontos de vista económico, social e ambiental, das vantagens e custos numa lógica da estratégia europeia de desenvolvimento sustentável, efectue a escolha de um bom instrumento com adequada intensidade, e programe nas suas escolhas as iniciativas realmente necessárias.

***"Legislar melhor 1999"*, JO C 226, de 08.08.2000, p. 60-63, um debate sobre a repartição de competências "*...que permita alargar a margem de manobra das regiões e dos órgãos de poder local dos Estados-membros.".**

[172] De preferência pelos Parlamentos aos quais se deixaria uma margem de autonomia não neglicenciável, desde que se não pusessem em causa as liberdades de circulação. Jacques Delors, "*Le principe de subsidiarité – Contribution au debat", **op. cit.** p. 171-172. Delors considera ainda que este método seria, ao mesmo tempo mais simples que o actual **"...qui consiste à compliquer à l'extrême la législatión de base..."** com o pretexto de garantir muitas precauções frente às facilidades nacionais.*

[173] *Ibid.*

[174] Artigo 249 do Tratado de Funcionamento da União Europeia assinado em Lisboa a 13/12/2007.

A própria Comissão reconhece esta utilidade ao afirmar que tal procedimento permitirá *"...identificar melhor o instrumento ou combinação de instrumentos mais adequada, legislativos e/ou não legislativos, entre um vasto leque de opções (regulamento, directiva, recomendação, co-regulação, auto-regulação, acordos voluntários sectoriais, método aberto de coordenação, intervenções financeiras, campanha de informação)"*[175], meio que, no entender do Comité Económico e Social deveria ser colocado "*...no centro do processo de elaboração e de aplicação da legislação…"* deixando os respectivos estudos de aparecer apenas "*…como exercícios administrativos obrigatórios ou sem valor acrescentado…"*[176].

Efectivamente os estudos de impacto podem contribuir para a melhoria da legislação calculando o modo como a mesma será, de facto, recebida, como é que se inserirá no *corpus jurídico* pré-existente e os eventuais problemas de execução, contribuindo também para aumentar a qualidade regulamentar e a eficácia da legislação futura, identificar as melhores práticas[177], utilizando os indicadores que chegam através da reacção e eficácia que a mesma teve ou terá junto dos seus destinatários, Estados, regiões, cidadãos, empresas e restantes organizações sociais que se destinou a regulamentar, tendo sido criado em 1994 no âmbito da simplificação legislativa e administrativa o grupo "*Molitor"*[178] composto por peritos independentes encarregados de examinar o impacto da legislação comunitária e nacional sobre o emprego e a competitividade.

---

[175] Comunicação da Comissão-Plano de Acção *"Simplificar e melhorar o ambiente regulador"*, COM (2002) 278 final de 5.6.2002.

[176] Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «*Legislar melhor*», (2006/C 24/12), JO C 24, de 31.1.2006.

[177] Relatório da Comissão "*Legislar Melhor 2004",* COM (2005) 98 final, de 05.03.21, p. 6. A análise de impacto deve basear-se em critérios como justificação, consulta, análise de custos, aproveitamento de benefícios, coerência, responsabilidade.

[178] Comission das Communautés Europeennes, *« MIEUX LEGIFERER- Rapport… »,* cit., CSE (95) 580, p. 11. Sobre o grupo *MOLITOR cfr.* ainda o relatório da Comissão ao Conselho Europeu de Dublin "*Legislar melhor 1996"*CSE (96) 7 final, de 27.11.1996.

Certamente que se as avaliações permanentes do impacto social, económico e ambiental da legislação em vigor são importantes, certo é que também o serão a avaliação das novas propostas ainda em fase da elaboração pela Comissão através de *"...de um grupo consultivo de peritos independentes para monitorizar as avaliações de impacto, garantir objectividade e estimular as boas práticas."*[179] que deverá usar o mecanismo proposto pela Comissão de *"...AIE (avaliação de impacto exaustiva)..."*[180] a qual deverá incluir os encargos financeiros e administrativos que recaem sobre os órgãos de poder local e regional e outras partes envolvidas na aplicação da medida, deve ser dinâmica, isto é, actualizada ao longo do processo de decisão de forma a reflectir as alterações introduzidas pelo Conselho e pelo Parlamento, aferir cuidadosamente da necessidade de apresentação de propostas legislativas pela União[181], compensando sempre com a melhoria daí resultante o tempo que seja gasto nessas avaliações, como refere a Comissão ao salientar que *"Embora tal análise complementar possa aparentemente, em certos casos, atrasar o procedimento, constitui no entanto a garantia de que a medida finalmente adoptada será correctamente fundamentada,*

---

[179]Comité das Regiões, Parecer sobre o Relatório da Comissão *«Legislar melhor 2002»* e a Comunicação da Comissão *«Actualizar e simplificar o acervo comunitário»* (2004/C 73/07) JO C 73 de 23.3.2004. O C. R. propõe que esse grupo seja composto de advogados e profissionais de órgãos competentes, incluindo o Comité das Regiões, disponibilizando à Comissão o conhecimento especializado na análise sistemática de propostas legislativas e avaliações do acervo existente, tendo em vista a revogação, a codificação ou a simplificação. O grupo poderia integrar assessores da comunidade empresarial ou trabalhar em paralelo com os mesmos, complementando o papel político do CR nas fases posteriores do processo de decisão. *Vid.* também o Parecer do Comité Económico e Social sobre a "*Comunicação da Comissão — Simplificar e melhorar o ambiente regulador COM(2001) 726 final de 5.12.2001)*" JO C 125- 27.5.2002 no qual se defende a existência de um grupo de peritos independentes para revisão processo regulamentar.

[180] Relatório da Comissão ao Conselho "*Legislar melhor 2003",* COM (2003) 770 final, de 12.12.2003.

[181] Uma espécie de análise de impacto *ex-ante. No* Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão de 2003, "*Legislar melhor",* (JO C 321, de 31.12.2003), as três instituições consideram que a melhoria do processo de consulta pré-legislativa e a utilização mais frequente das análises de impacto *ex ante* e *ex post* contribuirão para a melhoria da qualidade da redacção. A fim de responder aos convites dos Conselhos Europeus de Göteborg e de Laeken, a Comissão definiu um método de análise de impacto que expõe numa Comunicação específica adoptada em 5.6.2002 [COM (2002) 276 final]. No Protocolo Relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade anexo ao Tratado Constitucional prevê-se no artigo 5º que os projectos de actos legislativos europeus devem conter elementos que permitam avaliar o impacto financeiro do projecto. De igual forma procede o artigo 5 do mesmo protocolo anexo ao Tratado de Lisboa.

proporcionada, e não acarretará custos excessivos para as partes interessadas."[182].

Mas as avaliações de impacto, como as outras fases do processo decisório, "*não cabem apenas à Comissão"*[183], assumindo nas mesmas particular importância o papel dos Estados porque, dependendo deles a transposição e a aplicação das normas comunitárias, poderão paralalemente criar, desenvolver e aperfeiçoar mecanismos para efectuar uma correcta avaliação do impacto das normas comunitárias e internas após a sua entrada em vigor, informar a Comissão sobre os efeitos práticos das mesmas[184] permitindo à Comissão dispor de uma avaliação permanente e concreta da eficácia e restantes efeitos resultantes da aplicação das normas comunitárias junto dos cidadãos, das entidades regionais locais[185], das empresas e outros grupos sócio-económicos[186], esperando, neste

---

[182] Comunicação da Comissão-Plano de Acção *"Simplificar e melhorar o ambiente regulador"* COM (2002) 278 final de 5.6.2002. Repetidas vezes a Comissão salienta a importância das avaliações. *Cfr.* a Comunicação da Comissão "*Sistematizar a avalização do impacto pela Comissão"*, COM (2002) 276. Bol. CE 6-2002, ponto 1.1.8, a Comunicação "*Governança Europeia: Legislar Melhor",* COM (2002) 275 final. Bol. CE 9-2002, ponto 1.1.6. Por seu lado a Comunicação da Comissão COM (2002) 277 final, aprovada em 5 de Junho de 2002, definiu um método único de análise de impacto económico, social e ambiental das propostas políticas e legislativas essenciais que os serviços da Comissão aplicam progressivamente a partir de 2003.

[183] Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu "*Legislar melhor para o crescimento e o emprego na União Europeia".* COM (2005) 97 final de 16.3.2005.

[184] Na opinião do CES a avaliação legislativa tem de ser um exercício pluralista e participativo, para lhe conferir uma legitimidade política e prática incontestável. *"Enquanto a avaliação* ex ante *precede e, depois, acompanha o processo de elaboração, a avaliação* ex post *efectua-se em dois tempos: primeiro, durante a fase de transposição das directivas ou de execução dos regulamentos, que pode fazer surgir as primeiras dificuldades de recepção e de execução, depois, quando da avaliação de impacte propriamente dita feita após um período pré-determinado de execução no terreno, a qual pode pôr em evidência consequências imprevistas ou mesmo indesejáveis. Esta avaliação de impacte pode implicar um efeito de retorno (feed back) sobre a legislação ou sobre as modalidades da sua execução."* Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «*Legislar melhor*», (2006/C 24/12), JO C 24, de 31.1.2006.

[185] Refere a Comissão que "*É necessária uma maior interacção com os governos regionais e locais e com a sociedade civil. Esta responsabilidade incumbe principalmente aos Estados-Membros…".* Comissão Europeia, "*Governança Europeia-Um livro branco",* cit. JO C 287 de 12/10/2001.

[186] O Comité das Regiões lamenta que os relatórios da Comissão quase não refiram o impacto para as autoridades locais ou regionais, sobretudo quando estes são os órgãos responsáveis pela divulgação ou apoio às iniciativas referentes à melhoria da legislação e respeito pela

contexto, a Comissão que *"...os Estados-Membros acompanhem sistematicamente os textos normativos notificados à Comissão e aos outros Estados-Membros do estudo do impacto regulador nacional correspondente, sempre que um tal estudo tenha sido efectuado."*[187].

Por outro lado, sublinha-se também a importância que o Acordo Interinstitucional "*Legislar melhor"* de 2003, entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão[188] confere à questão das análises de impacto prévias e posteriores como determinantes para uma boa qualidade da redacção, segundo o qual deve a Comissão proceder a consultas sobre as consequências financeiras ou administrativas das propostas para a União e os Estados-Membros, publicando os respectivos resultados, podendo o Parlamento Europeu e o Conselho emitir pareceres, devendo ainda ser efectuadas novas avaliações de impacto quando, nos processos de co-decisão, sejam introduzidas alterações pelo Conselho ou pelo Parlamento Europeu.

Considerando muito úteis e positivas estas avaliações, não deve, no entanto, deixar de se referir que há que ter uma certa prudência na sua realização, pois numa União tão vasta e diversificada pode acontecer que os resultados das avaliações, especialmente as efectuadas *ex-ante,* não corresponderem exactamente ao impacto final pois nem sempre é possível captar previsões exactas de todos os tipos de impacto e a sua procura pode resultar num processo oneroso e moroso, podendo, em consequência, a tentativa de certeza "*…implicar uma paralisia legislativa precisamente no momento em que a União enfrenta desafios urgentes.*", pelo que, a Comissão considera dever apelar a um *"...princípio da*

---

subsidiariedade e proporcionalidade. Parecer do Comité das Regiões sobre o Relatório da Comissão *«Legislar melhor 2002»*, e a Comunicação da Comissão *«Actualizar e simplificar o acervo comunitário»* (2004/C 73/07) JO C 73 de 23.3.2004.

[187] Comunicação Comissão "*Simplificar e melhorar ambiente regulador* – COM (2001) 726 final, de 5.12.2001.

[188] JO C 321, de 31.12.2003.

análise proporcionada"[189] segundo o qual *"...apenas as propostas importantes serão objecto de uma análise de impacto exaustiva."*[190].

3.4-*FUNDAMENTAÇÃO* E *JUSTIFICAÇÃO* DA SUBSIDIARIEDADE

A correcta *fundamentação e justificação* do respeito pelos princípios da *subsidiariedade*, da proporcionalidade e das implicações financeiras dos actos, seja no caso da adopção de textos legislativos comunitários seja nos casos em que, por respeito àqueles princípios se opte por outras formas de regulação, é exigida, como já sabemos, entre outros instrumentos, no protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade[191].

Certamente que a análise e justificação da subsidiariedade e da proporcionalidade, como princípios que estão intimamente ligados no processo de melhoria do contexto regulamentar, [192] são questões de extrema importância que não devem ser efectuadas de ânimo leve, como salienta o Comité das Regiões que, exigindo rigor neste trabalho, alerta para a necessidade de que todas as iniciativas da União sejam precedidas "*...da análise da necessidade de intervenção comunitária.",* chamando a atenção de que "*...esta análise não pode ficar reduzida a uma verificação puramente formal, a um assunto rotineiro que é preciso despachar depressa."* [193].

---

[189] Relatório da Comissão "*Legislar Melhor 2004",* COM (2005) 98 final, de 05.03.21, p. 6.

[190] Comunicação da Comissão-Plano de Acção *"Simplificar e melhorar o ambiente regulador"*, COM (2002) 278 final de 5.6.2002.

[191]No Protocolo Relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade anexo ao Tratado Constitucional prevê-se no artigo 5º que os projectos de actos legislativos europeus são fundamentados relativamente aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, procedendo de igual modo o correspondente protocolo anexo ao Tratado de Lisboa.

[192] Ligação que a Comissão reconhece no Relatório da Comissão "*Legislar Melhor 2004",* COM (2005) 98 final, de 05.03.21, p. 1.

[193] Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões."*, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73. No mesmo documento, o CR explicita claramente que "*Na aplicação do princípio da subsidiariedade convém distinguir duas dimensões explicitadas pelo artigo 5.o do Tratado CE: - a necessidade da intervenção (2.o parágrafo). - a intensidade das modalidades da intervenção (3.o parágrafo)"* e ainda que "*...como regulador de intensidade, o principio da*

Neste sentido, logo no Conselho Europeu de Lisboa de 1992[194] a Comissão compromete-se a justificar nos considerandos das propostas a sua importância relativamente ao princípio da subsidiariedade usando, de preferência, indicadores quantitativos e qualitativos[195], reconhecendo que existiam algumas propostas legislativas que "*...não estavam suficientemente fundamentadas, quer em termos de mais-valia comunitária, quer em termos de eficácia comparada com as possibilidades de acção a nível nacional e internacional...*"[196], definindo, em consequência, a necessidade de fazer incidir a análise no início da intervenção "*...face ao critério da necessidade e, por outro, na questão da intensidade da intervenção…*"[197], consubstanciando esta última a questão da proporcionalidade entre os meios a utilizar e os objectivos a alcançar, tendo ainda a Comissão, nas Conferências interinstitucionais de Junho de 1993 (Estrasburgo) e de Outubro de 1993 (Luxemburgo) defendido que a fundamentação das propostas fosse publicada no Jornal Oficial em simultâneo com a proposta, para que os cidadãos, os Parlamentos nacionais e os grupos interessados a conheçam e apresentem as suas observações antes da adopção da norma[198].

Relativamente ao conteúdo da fundamentação das iniciativas para efeitos de subsidiariedade e proporcionalidade baseada em critérios de necessidade e eficácia, a Comissão compromete-se a justificar as suas iniciativas por forma a

---

subsidiariedade é reforçado pelo principio da proporcionalidade, que, aliás, também consta do Protocolo anexo ao Tratado de Amesterdão".

[194] Conselho Europeu de Lisboa de 26/27 de Junho de 1992. Bol. CE nº 6-1992.

[195] O Conselho e o Parlamento Europeu procederão de igual modo quando alterem uma iniciativa da Comissão.

[196] Conselho Europeu de Edimburgo, 11-12 de Dezembro de 1992 " *Conclusões da Presidência",* SN/456/92, Anexo 2 à parte A, p. 2. Na sequência desta análise foram retiradas três propostas relacionadas com rotulagem de géneros alimentícios, frequências de rádio para telecomunicações no âmbito de transporte aéreo e rodoviário. Foi ainda manifestada a intenção de retirar um conjunto de 11 outras propostas, designadamente, nos sectores petrolífero, detenção de animais em jardins zoológicos, impostos e importações de veículos a motor.

[197] Conselho Europeu de Edimburgo, 11-12 de Dezembro de 1992 " *Conclusões da Presidência",* SN/456/92, Anexo 2 à parte A, p. 1.

[198] Comissão Europeia, "*Relatório da Comissão ao Conselho Europeu sobre a adaptação da legislação em vigor ao princípio da subsidiariedade",* COM (93) 545 final. Bruxelas, 24 de Novembro de 1993, p. 4.

contrariar acusações de abuso de monopólio como as que já lhe foram feitas de "*...l'invadenza della legislazione comunitaria...*"[199], especificando na exposição de motivos das suas propostas de actos *"...os cinco elementos seguintes (...): consultas efectuadas e respectivos resultados, análises de impacto a que procedeu, justificações para a escolha do instrumento que propõe, nomeadamente em relação aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e, por último, implicações orçamentais da proposta..."*[200], relacionando em concreto os objectivos da acção face às obrigações que incumbem à Comunidade, a natureza (exclusiva ou concorrente) da competência respectiva, a relevância ou extensão da questão a resolver a nível comunitário, isto é, quantos Estados-membros são abrangidos pelo problema que se quer resolver[201], verificando se os custos da inacção, i. é., se a ausência de uma acção ao nível europeu pode ter efeitos negativos no que respeita à eficácia dos instrumentos considerados pelos Estados-membros ou/e ser contrária às exigências do Tratado, (primeiro critério) e ainda a relação entre custo e benefícios ou mais valia da acção[202], *i.é.*, se uma acção realizada ao nível comunitário apresenta vantagens evidentes, devido à sua dimensão ou aos seus efeitos, relativamente a uma acção ao nível dos Estados membros, (segundo critério), indicando claramente qual a solução mais eficaz

---

[199] Curti Gialdino, C., *op. cit.*, p. 63.

[200] Comunicação da Comissão-Plano de Acção *"Simplificar e melhorar o ambiente regulador"* COM (2002) 278 final de 5.6.2002. A Comissão pondera fazer a justificação *"...eventualmente com base num modelo normalizado."*.

[201] Sempre que as dificuldades a resolver sejam localizadas e apenas afectem alguns EEMM, as acções da Comunidade que se revelem necessárias não deverão ser alargadas a outros Estados membros, a menos que tal seja necessário para alcançar um objectivo do Tratado.

[202] O Comité das Regiões considera que *"…uma rigorosa análise de custo-benefício da legislação, possibilitará economias directas aos órgãos de poder públicos e às empresas…",* libertando recursos humanos e financeiros disponíveis para actividades mais produtivas, permitindo que a União dê passos *"…na direcção do seu objectivo estratégico de se tornar na economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo."*. Parecer do Comité das Regiões sobre o Relatório da Comissão *«Legislar melhor 2002»* e a Comunicação da Comissão *«Actualizar e simplificar o acervo comunitário»,* (2004/C), JO C 73 de 23.3.2004. Já anteriormente o C. R. Se referira ao tema afirmando no no seu Parecer "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões."*, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73, que se justifica *"…uma acção da UE apenas quando essa acção conduz a uma inequívoca mais-valia e nos casos em que a actuação independente dos Estados-Membros não pudesse conduzir aos mesmos resultados, tal como definido no Tratado, no protocolo sobre o princípio de subsidiariedade e no princípio delineado no presente parecer. "*.

após ponderar os meios nacionais e comunitários[203], devendo, no entanto, chamar-se a atenção com o Comité Económico e Social de que existem sectores em relação aos quais a justificação de subsidiariedade e de proporcionalidade, devido às respectivas especificidades, deve valorizar outros factores para além da análise baseada na relação entre custo e benefício, a qual não constitui em sectores como saúde pública e ambiente, "*...um instrumento inteiramente pertinente...*" porque sectores como aqueles, implicando o *"...exercício de direitos fundamentais ou considerações de interesse geral são, por definição difíceis de avaliar em termos de custo-benefício..."*[204].

Da mesma forma que outras obrigações legislativos, a obrigação de justificar consta também do Acordo Interinstitucional de 2003, segundo o qual a Comissão deve explicar e justificar a escolha do acto jurídico perante o Parlamento Europeu e o Conselho, no seu programa de trabalho anual ou nos processos habituais de diálogo, devendo nas iniciativas*"...justificar também, nas exposições de motivos, as medidas propostas do ponto de vista dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade...*" a que juntará também os resultados *"...das consultas prévias e das análises de impacto que tenha efectuado."* [205].

Certamente que a necessidade de justificação das propostas para efeitos de avaliar o respeito dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade não ocupa só a Comissão que por diversas vezes se compromete a efectuar tal justificação[206], cumprindo aqui salientar que as três Instituições definiram essa obrigação no Acordo Interinstitucional que celebraram em Dezembro de 2003[207].

---

[203] Sobre a perspectiva da Comissão acerca da motivação dos actos, *vid.* Relatório ao Conselho Europeu "*Legislar Melhor 2000*", COM/2000/0772, final.

[204] Parecer do Comité Económico e Social sobre «*Legislar melhor*», (2006/C 24/12), JO C 24, de 31.1.2006.

[205] Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, "*Legislar melhor",* JO C 321, 31.12.2003. As restante instituições justificarão as alterações que propõem, como vem sendo dito.

[206] Na sua exposição sobre o tema da justificação efectuada no Relatório ao Conselho Europeu "*Legislar Melhor 2000*" (COM/2000/0772, final, de 30.11.2000), a Comissão dá dois exemplos sobre a justificação da subsidiariedade e da proporcionalidade. Refere-se em primeiro lugar à proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à restrição do uso de determinadas substâncias perigosas em equipamentos eléctricos e

electrónicos [COM (2000) 347], sublinhando que a existência de diferentes políticas nacionais de gestão dos resíduos prejudica a eficácia das políticas nacionais de reciclagem dada a probabilidade de se verificarem movimentos transfronteiriços de resíduos para sistemas de gestão de resíduos menos dispendiosos, de diferentes aplicações nacionais do princípio da responsabilidade do produtor levarem a disparidades substanciais nos encargos financeiros impostos aos operadores económicos, e ainda de que requisitos nacionais divergentes no que respeita à eliminação progressiva de substâncias específicas poderão ter implicações no comércio de equipamento eléctricos e electrónicos. Concluindo, afirma ainda que uma acção a nível comunitário torna a reciclagem economicamente viável, pois assim passará a ser feita em grandes quantidades de resíduos. Por outro lado, recorda a proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas e procedimentos harmonizados para a segurança das operações de carga e descarga de navios graneleiros [COM (2000) 179], expondo as consequências negativas da ausência de um quadro comunitário harmonizado, e considerando que o custo da não intervenção seria que o índice de perdas deste tipo de navios e suas tripulações continuaria elevado e que, além disso, se não forem estabelecidos critérios harmonizados na Comunidade relativos à aptidão dos graneleiros para carregar ou descarregar graneis sólidos, não é possível excluir o risco de o tráfego de graneleiros envelhecidos que não cumprem as normas se desviar para a Europa para fugir das zonas onde são aplicadas políticas estritas de segurança, podendo ainda a não intervenção implicar o risco da concorrência entre terminais devido à aplicação de níveis diferentes de segurança nas operações de movimentação de carga, salientando ainda que a existência de um quadro harmonizado obrigatório pode "*...evitar operações incorrectas de movimentação de carga, que podem comprometer a segurança estrutural desses navios e, eventualmente, contribuir para a perda deste navios e da vida dos seus tripulantes.".*

[207] Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, "*Legislar melhor",* JO C 321, 31.12.2003. Para além das Instituições, também os órgãos comunitários salientam a importância da fundamentação, como se pode ver no Parecer do Comité Económico e Social sobre a *"Comunicação da Comissão — Simplificar e melhorar o ambiente regulador COM(2001) 726 final de 5.12.2001)"* JO C 125- 27.5.2002 e no Parecer do Comité das Regiões sobre o Relatório da Comissão *«Legislar melhor 2002»*, e a Comunicação da Comissão *«Actualizar e simplificar o acervo comunitário»* (2004/C), JO C 73 de 23.3.2004.

Para justificar o cumprimento da subsidiariedade nas iniciativas legislativas, a Comissão usa um formulário utilizando duas fórmulas, "*descritiva"* e *"analítica",* que exemplificaremos com duas propostas.

A fórmula descritiva comporta três partes: *considerandos*; *justificação de subsidiariedade*; *justificação de proporcionalidade*. Na proposta de directiva do Conselho relativa a normas mínimas para concessão de protecção temporária a pessoas deslocadas e a medidas para assegurar a repartição do esforço pelos Estados membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento, [(COM (2000) 303 final - 2000/01/27], refere-se nos *considerandos* que as políticas do título IV TCE (asilo, imigração, etc.), não são competências exclusivas da União, pelo que qualquer acção política comum obedece ao princípio da subsidiariedade (artº 5º TCE), *i. é.* a intervenção comunitária só tem lugar se e na medida em que os objectivos da acção prevista não possam ser suficientemente realizados pelos EEMM e possam, devido à dimensão ou aos efeitos dessa acção, ser melhor alcançados a nível comunitário.

A Comissão fundamente tais critérios na proposta de directiva, quanto à *justificação de subsidiariedade*, afirmando que a iniciativa estabelece normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas, contribuindo para assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos EEMM ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências desse acolhimento, limitando a possibilidade de o país de destino ser escolhido pelos nacionais de países terceiros unicamente com base no carácter mais favorável das condições de que aí poderão beneficiar, procurando as mais facilitadoras. Considera-se ainda que só a nível europeu se pode organizar a solidariedade e a falta de regulamentação europeia sobre protecção

3.5-A *TRANSPARÊNCIA* NO PROCESSO LEGISLATIVO

Cabe agora referir a *transparência* entre as preocupações que o legislador comunitário deve ter relativamente à legislação em vigor e à futura, começando por se acentuar que da forma como é promovida a informação relativa às decisões depende também a maior ou menor adesão dos cidadãos relativamente ao processo de integração[208].

---

temporária terá efeitos negativos sobre a eficácia de outros instrumentos previstos em matéria de asilo.
Como justificação de proporcionalidade, escolhe-se a directiva que permite fixar normas mínimas deixando aos EEMM a escolha da forma e dos meios mais adequados para as realizar.
Justificação da subsidiariedade e proporcionalidade através da *fórmula analítica* da proposta de Regulamento do P. E. e do Conselho relativa ao sector de transportes de passageiros por via férrea, estrada e via navegável, [COM (2000) 79]. Proposta de directiva da Comissão sobre segurança de aviões de países terceiros que utilizem aeroportos comunitários, tornando uniformes e obrigatórias as suas inspecções na plataforma de estacionamento, atendendo à necessidade de reforçar a segurança dos transportes, às diferentes e insuficientes acções dos Estados em relação às transportadoras dos países terceiros, permitindo-lhes utilizar determinados aeroportos em vez de outros, escolhendo os que têm normas menos estritas por falta de normas comuns.
A justificação parte de um questionário ou grelha em que se justifica a subsidiariedade e a proporcionalidade através de diversos pontos respondendo às seguintes questões:
1-Quais os objectivos da medida proposta em relação às obrigações da Comunidade? Reforço da segurança jurídica relativa ao mercado único de serviços de transportes públicos de passageiros. Regras claras garantido proporcionalidade dos direitos exclusivos.
2-A competência para a acção é exclusiva da Comunidade?
3-Qual a dimensão comunitária do problema?
3.1. Qual a solução mais eficaz tendo em conta os meios de que dispõe a Comunidade e os EEMM?
3.2. Qual o valor acrescentado da medida proposta pela Comunidade e qual seria o custo de não intervir? Ex.: se o objectivo é estabelecer regras sobre transportes aplicáveis a todos os EEMM, a medida só poderá ser implementada por legislação comunitária.
3.3. De que meios de acção dispõe a Comunidade (recomendação, apoio financeiro, regulamento, reconhecimento mútuo). No caso dos transportes, a proposta tem por base o artigo 89º, que apenas dá à Comunidade a possibilidade de intervir por meio de regulamento.
3.4. É necessária regulamentação uniforme ou é suficiente uma directiva que estabeleça objectivos gerais, deixando aos EEMM as medidas de execução?
As respostas ao formulário devem ser claras e a linguagem utilizada esclarecer as questões relativas à subsidiariedade e à proporcionalidade.

[208] Afirma F. Marino Menéndez que "*...la subsidiariedad va unida a la transparencia de la Comunidad y por lo tanto a cuantas medidas traten de informar y permitir el conocimiento y control por los ciudadanos europeos de los diferente pasos y actos del proceso de decisión comunitario.". (op. cit.* p. 19).

Efectivamente os Estados e as Instituições vêm demonstrando sensibilidade para esta questão tendo sido anexada ao Tratado de União Europeia "*Declaração Relativa ao Direito de Acesso à Informação"*[209] na qual se afirma que a transparência do processo legislativo reforça o caracter democrático das Instituições e a confiança dos cidadãos, defendendo-se no Conselho Europeu de Birmingham a necessidade de maior transparência e ampla informação aos cidadãos da União Europeia[210], sendo de referir aqui que nesta estratégia de *transparência* se insere a publicação regular dos relatórios da Comissão acerca do respeito do *princípio da subsidiariedade* e sobre a simplificação legislativa que são de forma sistemática referidos noutro local salientando-se que o Comité das Regiões considera que a *subsidiariedade reforça a transparência*, *"...já que favorece uma clara repartição de funções entre os diversos níveis de poderes públicos, facilitando ao cidadão a identificação das atribuições de cada um deles..."*[211].

Desde logo, começamos por referir que o Conselho Europeu de Edimburgo manifestou "*...o seu compromisso de uma Comunidade mais aberta..."* e elaborou um documento específico sobre a transparência e acesso à informação contendo medidas a ser tomadas[212] tais como a apresentação pela Comissão de um programa anual de trabalho "*...a fim de possibilitar um mais amplo debate,*

---

[209] Declaração anexa ao TUE, com o nº 17 adoptada pela CIG92.

[210] Conselho Europeu de Birmingham de 16 de Outubro de 1992, Bol. CE 10.1992, 1.1.1 a 1.1.3. O Tratado Constitucional reza no artigo III-399º, (artigo III-305 do projecto), que *"1. As instituições, órgãos e organismos da União asseguram a transparência dos seus trabalhos e estabelecem nos respectivos regulamentos internos, em aplicação do artigo I-50.º, as disposições específicas aplicáveis ao acesso do público aos respectivos documentos. O Tribunal de Justiça da União Europeia, o Banco Central Europeu e o Banco Europeu de Investimento só ficam sujeitos ao n.º 3 do artigo I-50.º e ao presente artigo na medida em que exerçam funções administrativas.2. O Parlamento Europeu e o Conselho asseguram a publicação dos documentos relativos aos processos legislativos nas condições previstas na lei europeia a que se refere o n.º 3 do artigo I-50.º".* Igual sentido é manifestado no artigo 15 do Tratado de Funcionamento da União Europeia assinado em Lisboa a 13/12/2007.

[211] C. R., "*Parecer sobre a revisão...*", cit., JO C 100 de 02/04/1996, p. 03.

[212] Este documento, denominado "*Transparência - execução da declaração de Birmingham - Acesso aos trabalhos do Conselho - Informação sobre o papel do Conselho e as suas decisões. - Simplificação e acesso mais fácil à legislação comunitária",* constitui o anexo 3 à parte A das " *Conclusões da Presidência"* do Conselho Europeu de Edimburgo de 11-12 de Dezembro de 1992, SN/456/92.

incluindo a nível dos Parlamentos nacionais..."[213], a implementação de um processo de consulta antes da apresentação das propostas, a publicação de livros verdes e brancos nos quais se anunciem as futuras acções comunitárias nos diversos sectores[214] e o incentivo ao uso das novas tecnologias da comunicação.

No acordo Interinstitucional de 2003[215] as três instituições salientariam também a importância que atribuem ao reforço da transparência e da informação dos cidadãos no decurso dos seus trabalhos legislativos, devendo ser assegurada a máxima difusão dos debates públicos a nível político através da utilização sistemática das novas tecnologias de comunicação, como, por exemplo, a retransmissão por satélite e o *streaming* de vídeo na Internet, devendo ser alargado o acesso do público ao EUR-Lex.[216]

---

[213] A Convenção sobre o Futuro da Europa defendeu em "*Conclusões do Grupo de Trabalho-I sobre o Princípio da Subsidiariedade*"(CONV 286/02), que a apresentação do programa legislativo anual da Comissão é uma importante oportunidade para um primeiro debate sobre a subsidiariedade, propondo que esse programa seja debatido pelo Parlamento Europeu e pelos parlamentos nacionais.

[214] A importância destes livros é salientada pela Comissão ao afirmar esperar sugestões « *…Qu'il s'agisse de la législation future ou de la révision d'actes législatifs existants, la Commission est à l'écoute des sugestions qui peuvent lui venir de l'extérieur. Elle les suscite, comme le montrent les «livres verts» ou «livres blancs» et les autres formes de consultations a qu'elle engage en nombre croissant...».* Comission Européenne, « *Conférence Intergouvernementale 1996. Rapport de la Comission pour le groupe de réflexion »,* Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxemborg, 1995, p. 39. No mesmo documento a Comissão informa ter publicado *«…6 livres verts ou blancs en 1993, 9 en 1994, et en prévoit 23 pour 1995… ».*

[215] Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, "*Legislar melhor*" JO C 321, 31.12.2003, "*Legislar melhor*" JO C 321, 31.12.2003.

[216]Devido ao avançado estado da informação global, as novas tecnologias de informação são um meio privilegiado de fomentar o acesso aos documentos, de aumentar a informação, transparência e diálogo no processo comunitário. A Comunidade esforçou-se por melhorar a eficácia e operacionalidade dos sítios na Net para melhor disponibilizar em todas as línguas da União, através de "*sites*" como o *Celex, Europa*, *EUR-LEX,* a consulta do direito comunitário, a jurisprudência do Tribunal de Justiça, os Jornais Oficiais séries L e C, os Pareces dos Comités das Regiões e Económico e Social e do Parlamento Europeu, e informação relativa aos direitos e deveres dos cidadãos e empresas. Publicam-se ainda os programas de trabalho da Comissão, as actas das reuniões do colégio de comissários, as propostas legislativas, respectivas discussões e posições das instituições sobre as mesmas, as consultas prévias e os contributos, programas de trabalho do Conselho, deliberações sobre as propostas da Comissão, respectivos debates, decisões e actas das votações no Conselho, (incluindo as declarações de voto das delegações) *Cfr.* [Relatório da Comissão ao Conselho "*Legisla Melhor 2002*" COM (2002) 715 final, de 11.12.2002]. O *Europa Direct* é um serviço de perguntas/respostas no qual os cidadãos e empresas podem obter rapidamente informações e conselhos sobre a União através de telefone gratuito, correio electrónico, fax ou correio normal.

Paralelamente, considerando a consulta pública como um instrumento indispensável para melhorar a qualidade das futuras propostas políticas e da sua execução[217] como forma de promover o diálogo sobre o processo legislativo que se deve iniciar logo desde o momento em que se começa a preparar a legislação, e de assegurar a transparência, refere a Comissão alguns métodos postos em prática para facilitar a discussão do princípio da subsidiariedade, como a publicação dos «*livros verdes»* e «*livros brancos*» os quais, pelo debate que provocam, muito podem contribuir para a transparência e qualidade da legislação, caracterizando-se respectivamente, os livros verdes [218], por fomentar a consulta pública e o debate junto dos interessados[219], por propor as primeiras pistas para uma reflexão e recolha de opiniões prévias às propostas[220], num domínio específico em que uma acção comunitária poderia vir a ser iniciada, enquanto que os livros brancos apresentam orientações mais precisas para a acção comunitária[221], permitindo ambos conduzir a uma maior selectividade nas propostas legislativas[222]

À semelhança do que se tem salientado acerca das várias facetas do processo de simplificação, transparência e aplicação da subsidiariedade à legislação comunitária, também os meios utilizados relativamente à transparência, consulta e

[217] Por permitirem identificar melhor a necessidade da acção, as expectativas e os tipos de acção a aplicar.

[218] "*Relatório ao Conselho Europeu sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade, 1994",* COM (94) 533 final, de 25.11.1994, p. 7 e seg's. CCE, *« MIEUX LEGIFERER- Rapport… »,* cit., CSE (95) 580, p. 6.

[219] Cidadãos, empresas, administrações públicas centrais, regionais e locais.

[220] "*Relatório ao Conselho Europeu sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade, 1994",* COM (94) 533 final, de 25.11.1994, p. 15 e seg's.

[221] Comission das Communautés Europeennes, *« MIEUX LEGIFERER- Rapport… »,* cit., CSE (95) 580, p. 8.

[222] Cumpre salientar que o falhado Tratado Constitucional no seu Protocolo relativo ao papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia dispunha, quanto às informações destinadas aos parlamentos nacionais dos Estados-Membros, que a Comissão enviará directamente aos parlamentos nacionais dos Estados-Membros todos os seus documentos de consulta (livros verdes, livros brancos e comunicações), bem como o programa legislativo anual, propostas e outros documentos legislativos que sejam enviados ao Parlamento Europeu e ao Conselho de Ministros. Em todo o caso, o Tratado de Lisboa mantém idêntico protocolo com idêntico conteúdo. (Acerca da participação dos parlamentos nacionais no controlo do princípio da subsidiariedade nos Tratados Constitucional e de Lisboa, ver parte I/capítulo II/secção 4).

publicidade não geram consenso entre as várias Instituições, cabendo assinalar que o Parlamento Europeu tem uma posição crítica em relação à "*...multiplicação de documentos preparatórios...*" tais como os livros brancos e verdes e outros, receando que "*...este investimento de tempo e de recursos por parte da Comissão se esteja a fazer em detrimento da sua actividade em matéria legislativa...*" [223], afirmando mesmo observar com preocupação "*...a produção em massa, por parte da Comissão, de documentos não legislativos (....), bem como o desequilíbrio crescente entre esta actividade e a actividade legislativa...*" [224].

Sobre tal crítica somos de opinião que tal tipo de documentos, pela quantidade de informação que transmite e pelo debate que pode gerar e, em consequência, pelos contributos que pode fazer chegar à Comissão, são muito úteis, podendo compensar na qualidade dos textos legislativos finais o tempo e demais recursos investidos na sua produção. Útil será que os seus destinatários sejam estimulados a fazer a sua parte não permanecendo indiferentes aos mesmos, se habituem a lê-los, estudá-los, comentá-los e, na volta, apresentar as respectivas sugestões.

3.6-O CONTROLO DA SUBSIDIARIEDADE

Nos momentos anteriores do presente capítulo abordou-se a relação entre a subsidiariedade e a prática legislativa comunitária bem como a responsabilidade das Instituições por uma conduta respeitadora do princípio consagrado em Maastricht.

A subsidiariedade pode constituir, em determinados momentos, um travão ou freio a condutas mais ou menos centralizadoras por parte das Instituições comunitárias e dos governos nacionais nelas representados, o que pode potenciar

---

[223] Resolução do PE sobre os relatórios de 1994, 1995 e 1996, da Comissão ao Conselho Europeu sobre os princípios da subsidiariedade e proporcionalidade, (JO C 167 de 02.7.1997, p. 34).

[224] Resolução do Parlamento Europeu sobre o relatório da Comissão ao Conselho Europeu "*Legislar melhor 1997*", (A4-0460/98) JO C 098 de 07/09/1999, p. 0500. O Parlamento Europeu reforça esta sua reserva na sua Resolução do Parlamento Europeu sobre os Relatórios da Comissão ao Conselho Europeu "*Legislar melhor 1998 – uma responsabilidade a partilhar*" e "*Legislar melhor 1999*".

o seu desrespeito ou violação, pelo que é fundamental a existência de mecanismos de controlo cuja iniciativa não seja exclusivamente reservada às Instituições e Estados, mas esteja também disponível para os órgãos comunitários, para os parlamentos nacionais e para as entidades infra-estatais que no seu conjunto representam os destinatários directos da intervenção comunitária que, como já se disse, se processa principalmente através da legislação comunitária.

As próximas linhas serão, portanto, dedicadas a uma breve e complementar avaliação conjunta das possibilidades de controlo do respeito da subsidiariedade, visto que em momentos anteriores do presente trabalho já se referiu, por um lado, a controvérsia política e doutrinal respeitante à sujeição ou não do princípio da subsidiariedade a controlo jurisdicional por parte do Tribunal de Justiça,[225] e por outro, já se descreveu o funcionamento dos mecanismos actualmente existentes para desencadear tal controlo.[226]

Certamente que poderemos, neste momento, considerar ultrapassada a ideia que foi largamente defendida nos meios comunitários de que a subsidiariedade não deveria ser susceptível de impugnação ou controlo exterior ao circuito legislativo comunitário, especialmente jurisdicional, devido, alegadamente, à forte componente política que transporta, ao seu carácter de alguma ambiguidade, à imprecisão do seu conceito e à sua componente filosófica, questões que no seu conjunto influenciaram, como sabemos, a consagração e a própria colocação do princípio na sistemática do Tratado de União sobre a qual se dividiam os Estados na disputa por conceder ou não ao princípio da subsidiariedade a natureza de verdadeira norma jurídica, podendo afirmar-se que existe um consenso, pelo menos formal, entre as Instituições[227] relativamente à sindicabilidade do princípio que a abundante jurisprudência do Tribunal de Justiça foi consolidando[228], com

---

[225] *Vidé* supra, parte I, capítulo II, secção 2, ponto 4;

[226] *Vidé* supra, parte I, capítulo II, secção 4, ponto 3.

[227] Que já constava das Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Edimburgo de Dezembro de 1992. *Vidé supra,* parte I, capítulo II, secção 2, ponto 4.

[228] *Vidé supra,* parte I, capítulo II, secção 2, ponto 4, várias sentenças do TJCE sobre o princípio da subsidiariedade.

consequências práticas plasmadas nas possibilidades oferecidas pelo Tratado de Lisboa e protocolos anexos[229] que, como se sabe, tiveram a sua fonte mais próxima e decisiva no fracassado Tratado Constitucional e idênticos protocolos que lhe estavam anexos.

Mas se a luta por um controlo de natureza jurisdicional é antiga, precedendo, como sabemos, a própria consagração do princípio em Maastricht, certo é que a criação de um controlo de natureza política também tem vindo a ser reclamada desde há muito tempo, bem como a coexistência de ambos.

Assim, salienta-se que pouco após a assinatura do Tratado de Maastricht, o Conselho Europeu de Edimburgo entendeu que o Conselho da União deveria promover um primeiro controlo relativo à observância da subsidiariedade nas iniciativas da Comissão ou nas alterações propostas pelo Conselho ou pelo Parlamento Europeu, controlo que, não constituindo um exame prévio[230], deveria ser integrado num exame global da proposta, podendo os Estados membros pedir ao Conselho esse exame quando tivessem dúvidas sobre a conformidade das propostas da Comissão com o princípio da subsidiariedade *"...tomando como ponto de partida os considerandos e a exposição dos motivos apresentados pela Comissão..."*[231], o que poderia levar à modificação ou suspensão para reavaliação da proposta da Comissão, sendo aplicáveis a esta análise *"...as regras pertinentes do Conselho, incluindo as regras da votação..."*[232], procedimento de controlo

---

[229] Protocolos sobre a Aplicação dos Princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e sobre o Papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia;

[230] Como pretendeu o Reino Unido, segundo afirma Curti Gialdino, *op. cit.*, p. 64.

[231] Conselho Europeu de Edimburgo, 11-12 de Dezembro de 1992 " *Conclusões da Presidência",* SN/456/92, Anexo 1 à parte A.

[232] A decisão do Conselho sobre os aspectos da subsidiariedade seria tomada em simultâneo com a decisão relativa ao conteúdo, em conformidade com as normas de votação estabelecidas no Tratado. A análise e o debate respeitantes à subsidiariedade teriam lugar no Conselho ao qual coubesse a decisão sobre o assunto. Os relatórios dos grupos de trabalho e do COREPER descreverão o modo como foi aplicado o artigo 3-B. Nos casos em que se aplica o regime da co-decisão, o Conselho informaria o Parlamento Europeu da sua posição sobre a aplicação do artigo 3-B, informando ainda sobre a eventual rejeição (total ou parcial) de uma proposta da Comissão por desconformidade com o princípio da subsidiariedade.

político ao qual o Parlamento Europeu deu logo de início o seu acordo[233] bem como Comité das Regiões que viria a recomendar se procedesse a uma análise interna da conformidade das propostas com a subsidiariedade[234].

São, como sabemos, de dupla natureza, *jurisdicional e política,* as possibilidades oferecidas pelo direito comunitário para efectuar o *controlo do princípio da subsidiariedade*, perspectiva dupla que também já vem sendo reivindicada desde longa data, tendo o Parlamento Europeu na resolução sobre o princípio da subsidiariedade de 12 de Julho de 1990, afirmado ser necessário *"...dar garantias relativas ao respeito do princípio da subsidiariedade, tanto de natureza política como jurisdicional..."*[235]*,* ficando o controlo político a cargo do Conselho e o jurisdicional a cargo do Tribunal de Justiça a pedido das instituições comunitárias ou de deputados do Parlamento Europeu, tendo como consequência que os projectos relativamente aos quais o Tribunal concluísse que não respeitavam o princípio da subsidiariedade, deveriam ser rejeitados ou reformulados[236].

Mais recentemente, a Convenção sobre o Futuro da Europa iniciada em Maio de 2002 debruçou-se sobre o tema da subsidiariedade e, em especial, sobre o seu controlo, procurando nas suas propostas dar resposta a algumas das pretensões anteriormente expostas ao propor um controlo político a efectuar antes da entrada em vigor do acto comunitário, respondendo assim às preocupações daqueles que consideram tardio o controlo posterior pelo Tribunal de Justiça e dos que defendem o controlo político, tendo o Grupo de Trabalho sobre o princípio da

---

[233] Parlamento Europeu, « *Resolução sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade »,* JO C 337 de 21/12/1992.

[234] Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões."* Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73.

[235] Parlamento Europeu, *Resolução sobre o Princípio da subsidiariedade*, de 12 de Julho de 1990, ponto 12, JO C 231 de 17/9/1990, p. 165.

[236] *Vid.* Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 67. O mesmo autor refere que o primeiro ministro dinamarquês sugeriu que as sessões do Conselho em que se discutisse a subsidiariedade fossem públicas. *(op. cit.* p. 109).

subsidiariedade dessa Convenção defendido nas suas conclusões dois tipos de mecanismos de controlo, sendo um destinado a operar durante a fase da iniciativa previamente à entrada em vigor da norma em causa, de carácter eminentemente político e ao qual devem ser associados os parlamentos nacionais[237] e um outro controlo posterior a realizar pelo Tribunal de Justiça[238].

Na sequência de tais propostas, veio a surgir contemplado o controlo do princípio da subsidiariedade no Tratado Constitucional e posteriormente no Tratado de Lisboa que se lhe seguiu em virtude da sua não ratificação, prevendo-se um controlo "*ex-ante"* de natureza política a efectuar pelos parlamentos nacionais através de parecer fundamentado dirigido ao Conselho, PE e Comissão, num prazo de oito semanas após terem conhecimento das propostas legislativas em que considerem haver desrespeito pelo princípio da subsidiariedade, nos termos do chamado mecanismo de *"alerta rápido"* instituído pelo *Protocolo Relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade* e no *Protocolo Relativo ao papel dos Parlamentos Nacionais na União*, e também um controlo jurisdicional "*ex-post"* por parte do Tribunal de Justiça a efectuar por iniciativa dos Estados em nome próprio ou por eles transmitidos em nome dos respectivos parlamentos nacionais ou de uma Câmara desses parlamentos, e ainda pelo Comité das Regiões relativamente aos actos legislativos para cuja adopção o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia exige lhe sejam submetidos para consulta, cabendo aqui destacar a grande e positiva influência que, quanto à subsidiariedade e seu controlo, o regime contemplado no Tratado Constitucional exerceu no Tratado de Lisboa que praticamente transpôs as normas do primeiro Tratado e protocolos anexos, com curtas alterações referentes ao alargamento de seis para oito semanas do prazo para a intervenção de controlo político "*ex-ante"* pelos Parlamentos nacionais e quanto ao processo legislativo ordinário.

---

[237] A Convenção adverte que este mecanismo deve ser flexível, não atrasar nem bloquear o processo legislativo, nem originar uma nova burocracia.

[238] No Grupo de Trabalho sobre a subsidiariedade no seio da Convenção sobre o Futuro da Europa foi ainda rejeitada a apreciação jurisdicional preventiva a efectuar após a aprovação do acto e antes da sua entrada em vigor, semelhante à apreciação da constitucionalidade que vigora no interior dos Estados. Convenção sobre o Futuro da Europa, *"Conclusões..."*, (CONV 286/02), cit. *Vidé supra*, parte I, cap. I, Secção 4.

Efectuado que está este breve percurso, faremos agora algumas pequenas observações que decorrem do regime em concreto que já foi retratado anteriormente[239], começando por se salientar que no âmbito dos mecanismos de controlo do princípio da subsidiariedade surgem contemplados para as Instituições comunitárias vários deveres cujo cumprimento promove a transparência do processo legislativo e a sua democraticidade pelo envolvimento dos parlamentos nacionais no mesmo.

Assim, quanto à Comissão, aparecem várias obrigações prévias à elaboração e aprovação do projecto legislativo, como as de proceder a amplas consultas, especialmente às entidades regionais e locais, como decorre do próprio conceito fundamental de subsidiariedade plasmado no nº 3 do artigo 5º do Tratado da União Europeia, de fundamentar solidamente esses actos quanto ao respeito da subsidiariedade e da proporcionalidade através da chamada "*ficha de subsidiariedade"* e de enviar os projectos e respectivas alterações aos Parlamentos nacionais quando os envia ao Conselho e ao Parlamento Europeu, devendo, por seu lado, o Conselho, enviar aos Parlamentos nacionais as suas propostas, as ordens do dia e as actas das reuniões em que delibere sobre projectos de actos legislativos, bem como as propostas de alterações, assim devendo proceder também o Parlamento Europeu quanto aos seus projectos e às alterações que propõe.

Paralelamente, o sistema comporta vários elementos positivos e sustenta algumas dúvidas que urge esclarecer.

Assim, como aspectos positivos, começamos por salientar o respeito pelos sistemas constitucionais internos na ponderação dos votos atribuídos aos parlamentos nacionais para efeitos do controlo político pois, atribuindo-se dois votos a cada parlamento, eles são divididos por cada câmara no caso dos sistemas bicamarais, podendo cada uma delas apresentar parecer sobre a subsidiariedade independentemente e em sentido diferente da outra.

---

[239] *Vidé* supra, parte I, capítulo II, secção 4, ponto 3.

Seguidamente, destacamos o envolvimento de todos os parlamentos nacionais, em pé de igualdade, na produção legislativa comunitária desde o momento inicial e a possibilidade de algum controlo ou condicionamento destes sobre a actividade dos respectivos governos no Conselho da União, atenuando a marginalização de que têm sido alvo desde o início da integração europeia.

Como dúvidas que urge esclarecer num futuro próximo, devem os responsáveis comunitários pensar na possibilidade de se reconhecer legitimidade activa directa aos Parlamentos nacionais para recorrerem juridicionalmente ao Tribunal de Justiça por violação do princípio da subsidiariedade[240] e também às regiões que internamente disponham de autonomia legislativa relativamente aos actos que afectem essa autonomia, bem como a determinação do alcance do artigo 6 do protocolo sobre a subsidiariedade no que respeita à obrigação ou faculdade de os parlamentos nacionais consultarem os parlamentos regionais respectivos antes de emitirem parecer sobre o respeito da subsidiariedade, e, bem assim, reflectir sobre a debilidade de efeitos jurídicos que a existência de pareceres parlamentares nacionais em número suficiente pode ter sobre a proposta em causa que pode vir a ser mantida ou modificada ou retirada pela Comissão sem qualquer obrigação de o fazer, devendo também ser esclarecido se a apresentação de recurso jurisdicional pelos parlamentos nacionais através dos Estados respectivos constitui uma obrigação ou uma faculdade para os Estados, deve ser esclarecido se a aceitação do recurso jurisdicional pelos Estados em nome dos parlamentos depende de estes terem apresentado parecer fundamentado prévio alegando desrespeito do princípio da subsidiariedade, e deve prevenir-se os efeitos de esvaziamento político que os Estados podem gerar no Conselho relativamente às propostas legislativas alvo de parecer dos parlamentos por desrespeito da subsidiariedade que sejam da sua autoria ou concordância.

Pela nossa parte, damos o nosso acordo às propostas saídas da Convenção para o Futuro da Europa que vieram a ser plasmadas nos Tratados Constitucional e de

[240] **A atribuição desta legitimidade foi sugerida pelo Grupo I da subsidiariedade da Convenção sobre o Futuro da Europa.**

Lisboa, desde que, com o controlo político, os governos não tenham em vista diminuir ou evitar o papel do Tribunal de Justiça no processo de avaliação do respeito da subsidiariedade, fazendo votos de que um sistema de controlo que, aparentemente, fica tão dependente da *boa vontade* da Comissão na sua fase política e dos Estados na fase jurisdicional, venha a ser melhorado e vá produzindo alguns frutos, contribuindo para aumentar a democracia e a participação na integração europeia.

4-SUBSIDIARIEDADE NO SECTOR DO AMBIENTE E NA CELEBRAÇÃO DE TRATADOS INTERNACIONAIS.

No texto que antecede, a propósito dos diversos esforços e meios usados para pôr em prática a subsidiariedade no edifício legislativo comunitário, foram indicados vários sectores onde ocorreram intervenções e alterações de procedimentos institucionais para adaptar as respectivas normas às exigências da subsidiariedade.

Relativamente à área ambiental, por se tratar do sector em que a subsidiariedade primeiro foi imposta como regra de acção na Comunidade, referiremos aqui de forma mais condensada algumas intervenções e iniciativas praticadas para pôr em prática o princípio da subsidiariedade como a auto-regulação, a co-regulação e a adesão a Tratados Internacionais[241], salientando-se desde já que o campo da política ambiental poderá constituir um bom exemplo de que a subsididariedade tanto pode servir para afastar a intervenção comunitária como para justificar ou obrigar a essa mesma intervenção, como se pode exemplificar com o ocorrido na área relativa à limitação de emissões de compostos orgânicos na qual se verificou que para atingir o objectivo de reduzir as emissões de substâncias que contribuem para a formação do ozono não era

[241] Acerca da subsidiariedade no domínio ambiental, designadamente no âmbito do Acto Único Europeu, *vid.* Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 62-65.

suficiente a acção dos Estados agindo isoladamente, insuficiência estatal gerada pela natureza transfronteiriça do problema[242].

O tema ambiental não tinha suporte jurídico expresso no TCEE, sendo essa lacuna superada até ao Acto Único Europeu por recurso às "*...precárias bases formais...*" [243] dos artigos 100 e 235 com base em objectivos do Tratado de Roma tais como a *"...melhoria constante das condições de vida e de trabalho dos seus povos..."*[244] e a promoção de "*...um desenvolvimento harmonioso das actividades económicas..."*[245], surgindo a política ambiental, como já se referiu[246], institucionalizada pelo Acto Único Europeu nos artigos 130/R/S/T[247], ficando sujeita à observação dos princípios da acção preventiva, da reparação na fonte pelos danos causados ao ambiente, do poluidor-pagador[248] e da subsidiariedade

[242] Justificação que a Comissão incluiu na sua própria proposta transmitida ao Conselho [COM (96) 538 final, adoptado em 5 de Novembro de 1996. Relatório da Comissão «*Legislar melhor 1996*», CSE (96) 7 final, de 27.11.96, p. 3.

[243] Juste Ruiz, J., *La participación de la CE en los Convénios Internacionales de la Protección del Medio Ambiente*, em Perspectivas de Derecho Comunitário Ambiental, Belaterra, 1997, p. 111/114.

[244] Preâmbulo do Tratado de Roma, § 3º. Por seu lado, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (JO C 364, de 18.12.00), realça no seu artigo 37º a protecção do ambiente na União.

[245] Artigo 2º do Tratado de Roma. Refiram-se, a título de exemplo, sobre a produção legislativa comunitária nesse período e domínio, a directiva do Conselho 67/548/CEE, de 27 de Junho de 1967 (JO L 196, de 16 de Agosto de 1967,), referente à aproximação legislativa, regulamentar e administrativa dos Estados membros das disposições relativas à classificação, embalagem e etiquetagem de substâncias perigosas.

[246] Ver *supra*, parte I/capítulo II/secção I.

[247] Artigos 174, 175 e 176 após o Tratado de Amsterdão. Não foi casual a introdução desta matéria no domínio comunitário, pois corresponde a uma vontade de dar quadro jurídico à promoção do melhoramento ambiental na Comunidade e de influenciar a sua melhoria a nível mundial através da participação em acordos internacionais extra-comunitários.

[248] Este princípio visa garantir que quem contamine seja obrigado a descontaminar ou a pagar a descontaminação. Considera-se necessária, para efeitos de justificação de subsidiariedade, uma acção a nível comunitário, devido a problemas graves como terrenos contaminados, poluição das águas, danos contra a diversidade biológica e devido ao facto de nem todos os Estados-Membros terem instaurado um regime de responsabilidade para os danos ambientais. A não-aplicação do princípio *"poluidor-pagador"* poderia perpetuar os modelos ineficazes que resultaram no actual estado de poluição. Além disso, sem um quadro comum de legislação, os agentes económicos poderiam explorar as diferenças entre os Estados-Membros para fugir às suas responsabilidades.

que pela primeira vez é referido expressamente no TCE, submetendo-se as votações sobre o sector no Conselho à regra da unanimidade.

A matéria ambiental viria a ser mais tarde reforçada pelo Tratado da União Europeia o qual afirma no artigo 2º TCE que a Comunidade promoverá *"...um crescimento sustentado e não infllacionista que respeite o ambiente..."* num quadro de desenvolvimento sustentável[249], reforçando-se também posteriormente o papel do Parlamento Europeu em matéria ambiental com a submissão desta matéria ao processo legislativo de co-decisão[250].

A Comissão tem procurado desenvolver um esforço no sentido de promover a simplificação no domínio ambiental, baseando o seu trabalho especialmente na análise da relação custo/benefício com a preocupação de que a aplicação do princípio da subsidiariedade não conduza a um abaixamento dos padrões existentes[251], o que pode exemplificar-se com a apresentação de uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos adubos, visando reformular num único regulamento 18 directivas anteriores[252] e uma outra uma

[249] O Tratado Constitucional refere no artigo I-3º o empenho da União no desenvolvimento sustentável da Europa e num elevado nível de protecção e de melhoramento da qualidade do ambiente. Mais à frente, o Tratado Constitucional dedica ao ambiente os artigos III-233º e III-234, definindo-se neles os objectivos da política ambiental da União, de que se salienta o objectivo de promover no plano internacional medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente e de atingir um nível de protecção elevado. Enunciam-se os princípios da política ambiental, designadamente os da precaução e da acção preventiva, da correcção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente, e do princípio do poluidor-pagador. Afirma-se ainda que a União terá em conta o desenvolvimento económico e social comunitário e o desenvolvimento equilibrado das suas regiões, a cooperação internacional a nível comunitário e estatal, prevendo-se ainda a possibilidade de os Estados negociarem nas instâncias internacionais e celebrarem acordos internacionais, bem como manterem níveis de protecção mais elevados. O Tratado de Lisboa dedica ao ambiente os artigos 174 a 176 do do Tratado de Funcionamento da União Europeia assinado em Lisboa a 13/12/2007, acrescentando-se inovadoramente a luta contra as alterações climáticas entre as medidas à escala internacional para enfrentar os problemas regionais ou mundiais do meio ambiente.

[250] *Cfr.* artigos 174, 175, 251 e 252 TCE.

[251] Adiando, por forma a assegurar o pleno entendimento da subsidiariedade, de 1993 para 1994 a sua proposta respeitante à directiva Seveso 82/501/CEE que autorizava os Estados a escolher os meios para alcançar um elevado nível de segurança nas principais instalações industriais, em conformidade com o Quinto Programa Comunitário do Ambiente, conjugando os princípios da contabilidade empresarial, da prevenção e da informação pública.

proposta de Directiva do Parlamento Europeu e de Conselho relativa ao rendimento energético dos edifícios, relacionada com as obrigações assumidas perante o Protocolo de Quioto quanto à redução das emissões de gases com efeito de estufa., em termos de redução da dependência energética, limitando-se a "*...princípios e objectivos gerais (...) excluindo os pormenores concretos sobre as disposições relativas à aplicação e acompanhamento, que são deixadas à iniciativa dos Estados membros."*[253].

Por outro lado, tem sido referido ao longo deste trabalho que o sector ambiental é propício à utilização de instrumentos alternativos à regulamentação à tradicional como a auto-regulação, a co-regulação e o estabelecimento de acordos negociados com a indústria que coloquem em prática os objectivos da política ambiental[254], tema ao qual dedicaremos agora mais atenção começando por salientar que, conforme afirma a Comissão, em certos casos, "*...uma abordagem não regulamentar será o meio mais adequado e flexível de tratar das questões ambientais...*"[255], razão pela qual a Comissão, atendendo à experiência dos

---

[252] COM (2001) 508. Têm vido a ser apresentadas propostas para a prática da reformulação em vários sectores, designadamente o Regulamento (CE) nº 213/2001 da Comissão de 9.1.2001 que estabelece normas de execução do Regulamento (CE) 1255/99 relativos aos métodos a utilizar para a análise e avaliação da qualidade do leite e produtos lácteos, o Regulamento (CE) nº 449/2001 da Comissão de 2 de Março de 2001 que estabelece normas de execução do Regulamento (CE) nº 2201/96 do Conselho no que respeita ao regime de ajuda no sector dos produtos transformados à base de frutas e hortícolas, e o Regulamento (CE) nº 883/2001 da Comissão, de 24 de Abril de 2001 que estabelece normas de execução do Regulamento (CE) nº 1493 do Conselho no que respeita ao comércio de produtos do sector vitivinícola com os países terceiros.

[253] COM (2001) 226."*Relatório da Comissão ao Conselho Europeu - Legislar Melhor 2001"* COM/2001/0728 final, p. 4.

[254]Não são recentes tais práticas neste sector. Já em 1996 foi adoptada uma comunicação e uma recomendação sobre tais temas. Ver COM (96) 538 final, adoptado em 6 de Novembro de 1996 e COM (96) 561 final, adoptado em 27 de Novembro de 1996, *"Relatório da Comissão..." «Legislar melhor 1996*», CSE (96) 7 final, de 27.11.96, p. 3. Ver ainda Comunicação relativa à "*aplicação do direito comunitário do ambiente.".* Ver COM (96) 500 final, transmitido em 05/11/96. Comunicação relativa ao *"reexame global da estratégia comunitária para a gestão dos resíduos".* Ver COM (96) 399 final, transmitido em 01/08/96. Deve chamar-se a atenção de que os acordos ambientais que abordaremos se distinguem dos pactos ambientais concluídos pelos Estados-Membros como medida nacional de aplicação de uma directiva comunitária concluída sem qualquer negociação, iniciativa ou solicitação das partes.

[255] Comunicação da Comissão relativa ao sexto programa de acção em matéria de ambiente, COM (2001) 31 final de 24.1.2001.

sectores envolvidos na matéria em causa e na regulamentação por formas alternativas, *"...incita as partes interessadas a adoptarem uma atitude pró-activa na celebração destes acordos*."[256] visando com tais práticas, designadamente, estimular as empresas a inovar e a enfrentar desafios ambientais, motivar uma abordagem pró-activa por parte do sector industrial com vista a soluções eficazes em termos de custos e especificamente adaptadas e uma consecução mais rápida dos objectivos ambientais[257].

Os acordos ambientais concluídos a nível comunitário são pactos nos termos dos quais as partes interessadas se comprometem a obter uma redução da poluição, na acepção da legislação em matéria de ambiente ou a alcançar os objectivos ambientais previstos no artigo 174º do Tratado[258], devendo tais acordos, através da obtenção de consensos, proporcionar vantagens qualitativas como a partilha mais alargada da informação, maior sensibilização e melhoria da gestão ambiental das empresas.

Relativamente ao regime jurídico dos acordos ambientais, cumpre em primeiro lugar salientar que os mesmos não são negociados com a Comissão e não possuem efeitos juridicamente vinculativos a nível da Comunidade, constituindo práticas de auto-regulação que têm muitas vezes origem em propostas da Comissão ou na vontade das partes, podendo a Comisssão, nestes casos, reconhecer tais acordos

---

[256] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, "*Acordos ambientais concluídos a nível comunitário no âmbito do Plano de Acção «Simplificar e melhorar o ambiente regulador»*", COM(2002) 412 final, de 17.7.2002. Tais acordos podem ser originados também por decisões espontâneas das partes ou na sequência da intenção de legislar manifestada pela Comissão.

[257] Conforme se reconhece na Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a acordos em matéria de ambiente, COM(96)561 final de 27.11.1996. Naquela altura os acordos ambientais constituíam um instrumento político novo destinado a complementar as medidas regulamentares.

[258] Tendo por base um relatório publicado pela OCDE em 1999, "*Voluntary Approaches for Environmental Policy – an Assessment. OCDE 1999, ISBN 92-64-17131-2.*", a Comissão informa, com base num levantamento de 1997, a existência de um total de 312 acordos ambientais concluídos nos Estados-Membros. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, "*Acordos ambientais (...)*", cit., COM(2002) 412 final, de 17.7.2002.

(no contexto da auto-regulação), apesar de não participar na sua negociação[259], reconhecimento que pode ser efectuado através de uma troca de correspondência, de uma recomendação da Comissão Europeia, de uma recomendação acompanhada de uma decisão do Parlamento e do Conselho em matéria de vigilância, cabendo salientar que ao «reconhecer» este tipo de compromissos, a Comissão não renuncia ao seu direito de iniciativa que poderá usar caso o considere necessário, podendo propor um acto legislativo.

Existe um outro tipo de acordos ambientais que, apesar de contarem caso a caso com a participação da Comissão, têm também natureza não-vinculativa, recorrendo a eles a Comissão "*...como instrumento disponível para, por um lado, incentivar uma abordagem pró-activa por parte da indústria e, por outro, estimular a adopção de acções eficazes a nível ambiental.*"[260], sendo os exemplos mais conhecidos deste tipo de acordos os celebrados entre as associações europeia, japonesa e coreana de construtores automóveis para reduzir as emissões de CO_2 provenientes dos automóveis de passageiros[261].

Quanto aos acordos ambientais de co-regulação, consistem na aplicação pelas partes interessadas de um acto legislativo comunitário específico o qual conta, ao contrário dos acordos de auto-regulação, com a participação da Comissão a nível de iniciativa e do legislador comunitário, tratando-se, portanto, de acordos concluídos no âmbito de um acto legislativo anterior o qual oferece ao mesmo tempo as vantagens dos acordos ambientais no que se refere ao entendimento dos interessados e as garantias jurídicas inerentes à abordagem legislativa.

---

[259] As modalidades utilizadas a nível comunitário para reconhecer a auto-regulação incluem recomendações da Comissão e, nalguns casos, uma simples troca de correspondência. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, "*Acordos ambientais (...)*", cit., COM(2002) 412 final, de 17.7.2002.

[260] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, "*Acordos ambientais (...)*", cit., COM(2002) 412 final, de 17.7.2002.

[261] Acordos que foram reconhecidos através de recomendações da Comissão *(Recomendações 1999/125/CE, 2000/303/CE e 2000/304/CE)*, e complementados por uma Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um regime de vigilância das emissões específicas médias de CO_2 dos automóveis novos de passageiros. *(Decisão nº 1753/2000/CE de 22 de Junho de 2000, JO L 202 de 10.8.2000).*

O respectivo processo é geralmente iniciado pela Comissão, que por iniciativa própria ou em resposta a uma solicitação do sector industrial, propõe o acto legislativo sob a forma de directiva na qual o legislador comunitário fixa os aspectos essenciais do regime tais como os objectivos a alcançar, os respectivos prazos, os mecanismos e modelos relativos à sua aplicação, os métodos de vigilância do cumprimento das normas bem como as sanções em caso de infração, deixando às partes, com base em critérios como a sua experiência, os aspectos relacionados com a definição das formas de aplicação. Isto significa que, para além da definição do «*quê*» e do «*quando*», poderão prever-se na directiva outros aspectos do regime, incluindo cláusulas de revisão para a eventualidade de o objectivo não ser alcançado na data-limite, salientando-se que, da mesma forma que na auto-regulação, caso o recurso ao mecanismo de co-regulação não produza os resultados previstos, a Comissão pode exercer o direito de apresentar ao legislador uma iniciativa legislativa tradicional.

Finalmente, cumpre registar algumas disposições do Tratado e certos critérios gerais que os acordos ambientais devem observar sob os aspectos substantivo e formal, como o respeito dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, a produção pelo acordo ambiental de valor acrescentado em termos de alto nível de protecção do ambiente numa perspectiva de custo-benefício, o objectivo de assegurar o desenvolvimento sustentável. A Comissão deve, antes de reconhecer um acordo ambiental, certificar-se de que na sua elaboração se observaram vários factores e índices como a relação custo-eficácia da administração, a avaliação de impacto, a participação da sociedade civil e a representatividade e consulta dos interessados, a necessidade de simplificação, os objectivos quantificados e escalonados, os mecanismos de vigilância e informação, as normas respeitantes ao mercado interno, à concorrência, ao correcto enquadramento dos auxílios estatais a favor do ambiente e à compatibilidade dos incentivos e à regularidade do aspecto financeiro em geral[262]. devendo o controlo judicial do cumprimento de

[262] Certamente que a existência de uma política ambiental forte e coerente exige a criação de instrumentos financeiros apropriados. A curtíssima referência que lhes faremos justifica-se por a gestão e avaliação dos instrumentos financeiros investidos no ambiente constituir permanente exercício de subsidiariedade e de proporcionalidade. Trata-se do programa LIFE (Regulamento (CE) n.º 1655/2000, com a alteração que lhe foi dada pelo

obrigações e compromissos derivados de um acordo ambiental ser garantido nos níveis nacional e comunitário[263].

Abordaremos agora a adesão a Tratados Internacionais em matéria de ambiente, começando por referir que a Adesão da União a Tratados Internacionais em geral é uma forma possível de alcançar objectivos comunitários e resolver problemas conjunturais ou estruturais que, ao mesmo tempo, satisfaz os propósitos de intervenção mínima compatíveis com a subsidiariedade.

Exemplificaremos de seguida este mecanismo por referência ao tema ambiental, sector no qual a União adere a Tratados Internacionais que regulem os objectivos comunitários de um ambiente sustentável por considerar que a área ambiental representa um sector onde, por um lado, a subsidiariedade desempenha um forte papel, e por outro, a regulamentação a nível global resultante de acordos internacionais terá de ter cada vez mais importância, especialmente por razões de eficácia real das normas de protecção[264].

Regulamento (CE) 1682/2004 de 15 de Setembro), constituído por 3 componentes temáticas que, partilhando objectivos de melhor ambiente, integram cada um deles prioridades específicas: "*LIFE-AMBIENTE"*, "*LIFE-NATUREZA*" e "*LIFE-PAÍSES TERCEIROS*", sendo o programa "*Life-Ambiente*" destinado a promover as medidas de ordenamento e valorização do território, incluindo as áreas costeiras e urbanas, a gestão sustentável das águas subterrâneas e de superfície, a minimização do impacto ambiental das actividades económicas, o desenvolvimento de tecnologias limpas, a redução da emissão de gases com efeito de estufa, a valorização e reciclagem de todos os tipos de resíduos, enquanto que o "*Life-Natureza"* visa os projectos de conservação dos habitats naturais e da fauna e flora selvagens da Comunidade, destinando-se o "*Life-Países Terceiros"* a financiar projectos de cooperação ambiental com os países terceiros do Mediterrâneo ou do Mar Báltico com excepção daqueles que tenham acordos de associação com a União. O actual programa LIFE tem entre os seus antecedentes um «*mémorandum*» alemão sobre a subsidiariedade. *Vid.* a proposta "LIFE 2" COM (95) 135 final transmitida em 11 de Maio de 1995, o relatório da Comissão *« MIEUX LEGIFERER- Rapport… »,* cit., CSE (95) 580, p. 6 e a revisão do 5º programa-quadro em matéria de ambiente COM (95) 545 final).

[263] Acerca destes critérios e metas *cfr.* Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, "*Acordos ambientais (...)*", cit., COM(2002) 412 final, de 17.7.2002. *Cfr.* também o Documento de trabalho da Comissão *"Legislar Melhor" e "Estratégias Temáticas para o Ambiente"*, {SEC(2005) 1197}, COM(2005) 466 final, de 28.09.2005. No que se refere ao cumprimento de obrigações jurídicas decorrentes de acordos ambientais multilaterais (AAM), a Comunidade é responsável, nos termos do direito internacional e no âmbito das suas competências, pela aplicação de todos os acordos internacionais que concluiu.

[264] Ver *supra* ponto 1.1 do presente capítulo.

Parece inequívoco que o processo de integração europeia aumenta o poder na negociação internacional, não só da própria Comunidade, como também de cada um dos Estados membros individualmente considerados, em especial nas matérias cuja excepcional sensibilidade a nível mundial torna difícil a obtenção dos consensos necessários para celebração de tratados internacionais[265].

Essa dificuldade aumenta se os Estados pretenderem negociar isoladamente acordos nos casos em que, em conformidade com o Direito Comunitário, cada Estado mantenha competência internacional, pelo que, em caso de interesse comunitário na celebração de tratados internacionais nessas matérias sensíveis deve, atendendo ao princípio da subsidiariedade, prevalecer a competência comunitária para a negociação e celebração, por a eficácia negocial e a possibilidade de êxito ser substancialmente maior devido à natureza transnacional e até transcontinental do problema.

É o caso da matéria ambiental, § 4 do artigo 174 TCE, em cujo âmbito a referida sensibilidade e dificuldade se explicam porque, por um lado se trata de matéria que se não for devidamente controlada colocará em perigo a existência de recursos naturais, o equilíbrio do planeta e a própria subsistência do Homem[266] e por outro lado, as medidas necessárias a esse controlo afectam interesses imediatos de sectores económicos instalados que têm de ser *"convidados"* ou forçados a alterar as suas estratégias produtivas a fim de se garantir um desenvolvimento sustentado, daqui resultando que esse choque de interesses só pode ser contornado pela regulação a nível global através da celebração de

[265] Considera M. Duverger que a adesão comunitária permite aos Estados "*...exibir uma força internacional que será acrescida graças a esta coordenação.*". (op. *cit.* p. 45). Dentro do mesmo espírito, refere Jacinto Nunes que "*Politicamente, alguns Estados europeus ainda gozam nas Nações Unidas de um estatuto privilegiado, mas em muitos dos problemas internacionais contam pouco perante os Estados Unidos, e amanhã perante o Japão e a própria Alemanha, se a Europa se desintegrar.*". (*op. cit.* p. 143). O CR considera que o avanço do processo de integração exige uma estratégia que "*...requer incondicionalmente da UE uma capacidade de acção eficaz no plano internacional…*". Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*" Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73.

[266] À semelhança do que aconteceu com grande número de espécies vivas que foram desaparecendo ao longo dos tempos devido à degradação ambiental.

acordos internacionais resultantes de negociações cujas partes disponham de grande força negocial, impositiva e sancionatória.

Ora, verifica-se que actualmente, de acordo com o artigo 174/4, os Estados membros repartem a competência para a cooperação internacional no que respeita matéria ambiental, mas a competência da Comunidade em matéria ambiental não prejudica a capacidade dos Estados para acordos internacionais[267], o que significa dizer que os Estados poderiam subscrever isoladamente, cada um por si, acordos internacionais e regular sozinhos a matéria ambiental.

Aqui a chamada do princípio da subsidiariedade.

Parece evidente que o exercício isolado pelos Estados, a nível interno ou internacional, da negociação e regulação do sector ambiental, levaria à existência de normas diferentes o que permitiria aos operadores de actividades económicas poluentes procurar os Estados com leis mais brandas, podendo concluir-se que a regulamentação isolada pelos Estados não só não resolveria o problema ambiental como viria a agravá-lo, motivos pelos quais consideramos que, devido à dimensão planetária da questão ambiental, a intervenção da Comunidade na negociação e celebração de acordos internacionais será melhor e mais eficaz que a dos Estados membros isoladamente[268], contribuindo assim a Comunidade, através da sua grande legitimidade que lhe advém dos Estados e Povos que representa[269], para a

---

[267] Adita-se no TUE o objectivo da promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais de ambiente.

[268] Quando a Comunidade não dispunha de competência internacional na matéria, firmou acordos recorrendo à teoria dos poderes implícitos, construção jurisprudencial que torna extensíveis ao nível externo as competências internas. Uma vez celebrado acordo internacional, não podem os Estados membros contratar obrigações que afectem as regras já contratadas, evitando-se a celebração de acordos contrários, conforme esclareceu o Tribunal de Justiça.

[269] Referindo-se à sua capacidade externa genérica como uma das maiores potencialidades para o êxito da União, refere Vitor Martins que "*Nenhuma potencia actual ou do passado alcançou um grau de relações externas tão vasto e intenso como a União Europeia. A teia de acordos e parcerias da União Euroeia com o resto do mundo é impressionante...*". ("*A Europa no mundo global: Também uma questão de eurogovernance*", ***op. cit.*** **p. 10). O autor apresenta como exemplos as relações com o Mercosul, países ASEAN, Golgo, Magreb e ACP. Relativamente a estes últimos, as relações entre a União Europeia e os países ACP (África, Caraíbas e Pacífico) corporizam as Convenções Lomé que tiveram como ponto de**

sensibilização da sociedade internacional para o problema ambiental, assumindo posições fortes junto dos países comunitários e terceiros, de organizações internacionais, especialmente das agências especializadas da ONU.

Procuraremos agora ilustrar com alguns exemplos práticos a aplicação ao sector ambiental dos métodos e acções tidos em conta para pôr em prática a subsidiariedade na legislação, no âmbito dos quais a Comissão, conforme fora previsto no Conselho Europeu de Edimburgo, se propõe rever, actualizar, consolidar, *"...simplificar, reformular e actualizar os textos existentes em função da evolução dos conhecimentos e do progresso técnico..."*[270] designadamente nos sectores do ar e da água que, no geral, desde 1970 não sofre alterações.

Assim, no ano de 1994 o processo de simplificação incidiu, em especial, nos capítulos da protecção da água e do ar[271], designadamente através das propostas de modificação das directivas 76/160/CEE relativa à qualidade das águas balneares[272], 80/778/CEE referente à água potável, proposta de directiva relativa à qualidade ecológica das águas de superfície[273], simplificação da legislação relativa à qualidade do ar através de proposta de directiva quadro[274] visando instituir um quadro de harmonização e avaliação dos padrões de qualidade do ar na União

---

partida as relações entre os Estados membros e as possessões ultramarinas que alguns ainda detinham. Tendo esses territórios ascendido à independência, a Comunidade estabeleceu um quadro de relações preferenciais com esses novos Estados, (Convenções de *Iaundé*) com objectivos comerciais, industriais, técnicos e de desenvolvimento. Após a adesão da Grã-Bretanha, foram estendidos os objectivos de *Iaundé* aos Estados independentes que integram a *Commonwealth* sitos em África, Caraíbas e Pacífico, originando assim as Convenções de Lomé, a primeira das quais foi assinada em 1975, seguindo-se já mais três Convenções. Os objectivos iniciais destes acordos têm sido alargados a outras áreas e preocupações como pescas, alimentação, auxílio a refugiados, cultura, educação, sector financeiro e investimentos. O futuro deste relacionamento foi já objecto do lançamento pela Comissão de um "Livro verde" sobre as relações entre a União Europeia e os países ACP - COM(96) 570 e Bol. 11-1996:

[270] Relatório cit. COM (93) 545 final de 24/11/93, p. 11-12.

[271] A protecção das águas foi sempre uma preocupação comunitária de que é exemplo a Directiva do Conselho nº 76/464/CEE, de 04/5/1976, JO L 129 de 18/5/1976, p. 23-29.

[272] JO C 112 de 22.4.1994 e COM (94) 36 final.

[273] JO C 222 de 10.8.1994 e COM (93) 680 final.

[274] JO C 216 de 6.6.1994 e COM (94) 109 final.

definindo, de acordo com o princípio da subsidiariedade, por directivas quadro, os objectivos globais e deixando ao cuidado das autoridades nacionais ou regionais, de acordo com os progressos técnicos e científicos, a adopção de medidas específicas destinadas a reduzir os níveis de poluição do ar e da água no seu território as quais que abrangerão também a qualidade da água potável para consumo e da água balnear.

Seguidamente, no primeiro semestre de 1996 e no contexto do processo de simplificação no domínio do ambiente[275], a Comissão anunciou uma nova estratégia para a política das águas através de uma directiva-quadro destinada a substituir cinco actos legislativos em vigor[276], propondo também estabelecer limites máximos para certos poluentes atmosféricos unicamente depois de ter concluído que uma acção a nível nacional não era suficiente para resolver problemas transnacionais em matéria de acidificação, de ozono troposférico e de eutrofização dos solos, medidas que respeitam o princípio da subsidiariedade deixando aos Estados membros liberdade para adaptar as modalidades de aplicação às respectivas situações específicas.

Outras medidas têm vindo a ser tomadas no âmbito da simplificação legislativa ambiental, como os acordos com a indústria no âmbito do programa Auto-Oil II (destinado a estabelecer objectivos em matéria ambiental no que respeita às emissões dos veículos) bem como em matéria de redução de energia[277] e, no que concerne à avaliação e gestão do ruído, foi no ano de 2000 efectuada uma iniciativa legislativa prevendo, na observância da subsidiariedade, uma estreita colaboração entre todos os agentes ao nível dos Estados membros e das autoridades locais[278].

---

[275] Comissão das Comunidades Europeias, "*Relatório intercalar...",* cit., CSE(96) 2 final, de 12.06.1996, p. 4.

[276] COM (96) 59 final transmitida em 6/2/96.

[277] Relatório da Comissão ao Conselho Europeu *" Legislar melhor 1999",* cit., p. 2.

[278] Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à avaliação e gestão do ruído ambiente, CM (2000) 468/1, na qual se lê que "*A proposta de directiva identifica os principais objectivos no que respeita às medidas a tomar. Os poderes nacionais e locais são*

Não queremos finalizar esta curta abordagem do sector ambiental sem deixar aqui uma opinião acerca de uma possível comunitarização da política ambiental.

Assim, considerando as dificuldades atrás referidas na obtenção de consensos em matéria ambiental originadas pelo enorme conflito de interesses em presença que o sector desperta, os riscos da existência nos diferentes Estados de normas e regulamentações diferentes, dos quais o mais importante é a contaminação do planeta e a própria sobrevivência de vida à face do mesmo, somos de opinião que a União deve caminhar para a comunitarização da política ambiental, opção que não se apresentando fácil, se mostra absolutamente necessária.

5-SUBSIDIARIEDADE: PRINCÍPIO IGNORADO? DEBATE CRÍTICO INTRA E EXTRA INSTITUCIONAL.

Como temos visto até aqui, os Estados, as Instituições e demais actores comunitários falam na importância da *subsidiariedade* na construção europeia em geral e na prática legislativa em particular por forma a contribuir, de acordo com o mandato recebido do Conselho Europeu de Lisboa, confirmado em Estocolmo, Laeken e Barcelona[279], para a melhoria e simplificação do ambiente regulador ao longo das três etapas principais do processo legislativo: a preparação, a apresentação da proposta pela Comissão, o debate legislativo e adopção no Parlamento Europeu e no Conselho e, por último, a aplicação pelos Estados-Membros, contribuindo, deste modo, também, para que o cidadão se identifique com a integração em marcha.

Sabendo-se que uma boa aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e a melhoria da legislação dependem do diálogo e cooperação ao nível do triângulo institucional[280], importa agora saber se todas as partes, isto é,

---

chamados a desenvolver os métodos e as abordagens mais adequadas para a realização desses mesmos objectivos.".

[279] Conforme salienta a Comissão na sua Comunicação - Plano de Acção *"Simplificar e melhorar o ambiente regulador"* COM (2002) 278 final de 5.6.2002. A expressão "*ambiente regulador"* é usada em várias comunicações da Comissão.

[280] Conforme defende a Comissão no relatório "*Legislar Melhor 2002"*, COM (2002) 715 final, de 11.12.2002.

a Comissão na fase de iniciativa, o Conselho e o Parlamento Europeu como co-legisladores e os Estados nas Instituições e na aplicação das normas, se empenham de igual forma no cumprimento do princípio da subsidiariedade bem como do da proporcionalidade cujo respeito obriga igualmente e com a mesma força todos os actores comunitários.

E que balanço se poderá fazer da consagração do princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade em Maastricht e dos propósitos então anunciados? Que uso tem sido feito, afinal, deste princípio? Tem sido suficiente a observação da subsidiariedade pelos vários parceiros comunitários e nas diversas acções e contextos da integração?

Ou, será a subsidiariedade um princípio ignorado ou esquecido?

Certamente que se observa que ao longo do processo legislativo as diversas Instituições assumem diferentes posturas face à subsidiariedade e à proporcionalidade, assistindo-se a uma polémica troca de acusações e queixas entre as várias instituições acerca do tema da oposição à subsidiariedade, parecendo com essa polémica quererem distribuir responsabilidades recíprocas acerca do esquecimento do princípio, podendo concluir-se da querela que, efectivamente, *existe uma certo oportunismo e resistência comuns a uma verdadeira prática da subsidiariedade*.

Assim, no tocante à actividade legislativa, a Comissão queixa-se há longo tempo da acusação que lhe é dirigida de ser a única responsável "*...das regulamentações que seriam contrárias ao princípio da subsidiariedade...*"[281], sem se ter em atenção que muitas vezes a iniciativa legislativa da Comissão é precedida de pedidos efectuados nesse sentido pelo Conselho de Ministros ou pelo Parlamento Europeu, acontecendo ainda que, como salienta a Comissão, o Parlamento Europeu justifica, em geral, as propostas de alterações que efectua

---

[281] **"*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu*", SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* p. 2, (anexo).**

relativamente às iniciativas, enquanto que "*...o mesmo não se passa no que respeita às alterações do Conselho.*"[282], continuando a acontecer que os pedidos de legislação "*...nem sempre respeitam a subsidiariedade e a proporcionalidade...*"[283], reforçando a Comissão as suas críticas ao afirmar relativamente à simplificação legislativa que "*...os esforços realizados não deram resultados previstos, tendo em conta a complexidade da tarefa e a falta de apoio político real.*"[284] considerando que os progressos têm sido lentos o que tem como consequência que a redução do volume de legislação comunitária continue *"...a ser um ponto relativamente fraco (codificação e eliminação de legislação caducada)*"[285].

No que se refere às críticas que a Comissão faz aos Estados, parece ser de exprimir voto de concordância pois não se pode pretender que nesta matéria da alteração da política legislativa comunitária, como em qualquer outra, apenas uma das partes, a Comunidade[286], se empenhe e seja responsabilizada, pois trata-se

---

[282] Relatório da Comissão "*Legislar Melhor 2004*", COM (2005) 98 final, de 05.03.21. Continua a Comissão afirmando que *"As instituições da UE devem continuar conscientes do risco de as suas negociações se limitarem a um mero regateio. A subsidiariedade e a proporcionalidade não deixariam de sair lesadas, corroendo a coerência das políticas, bem como a sua aceitação e eficácia."*. Já no seu relatório ao Conselho "*Legislar melhor 2003*", COM (2003) 770 final, de 12.12.2003, a Comissão referia a necessidade de retirar propostas quando estas forem desvirtuadas pelas alterações introduzidas pelas outras instituições.

[283] "*Relatório da Comissão ao Conselho Europeu - Legislar melhor 1999*", Boletim UE 10-2000. A Comissão refere que se mantém a existência de uma *"...pressão legislativa forte e contínua..."* das demais Instituições sobre a Comissão. No seu Relatório ao Conselho Europeu *"Legislar melhor 1998 - uma responsabilidade a partilhar"*, cit., p. 18, a Comissão salienta que a *"...via da subsidiariedade não está isenta de obstáculos. Existem, por vezes, pressões exercidas sobre a Comissão que nem sempre respeitam a subsidiariedade e a proporcionalidade"*.

[284] Comunicação Comissão "*Simplificar e melhorar ambiente regulador* – COM (2001) 726 final, de 5.12.2001.

[285] Relatório da Comissão "*Legislar Melhor 2004*", COM (2005) 98 final, de 05.03.21, p. 3. a Comissão defende ainda que face aos insuficientes resultados produzidos na redução do volume da legislação deveria ser considerada a actualização do Acordo Interinstitucional de 1994 sobre a codificação. A Comissão lamenta que das trinta propostas de simplificação apresentadas pela Comissão o Conselho tenha aprovado apenas dez. Relatório da Comissão "*Legislar Melhor 2004*", COM (2005) 98 final, de 05.03.21, p. 4.

[286] E dentro desta parte, apenas uma, a Comissão, desenvolva esforços na matéria, não se assistindo a iniciativas de idêntica intensidade por parte das outras instituições que, assim, mostram não perceber que, como salienta a Comissão, "*Legislar melhor não diz apenas respeito à Comissão, mas também ao Parlamento Europeu e ao Conselho, que são as*

"*...de uma responsabilidade partilhada que implica uma coerência nos objectivos prosseguidos...*" que nem sempre "*...corresponde à realidade...*"[287], enquanto que a outra parte, os Estados membros, precisamente aquela de onde partem as críticas de centralismo e de complexidade comunitárias, mantenha uma prática interna nas administrações nacionais e externa no Conselho da União, contrária à subsidiariedade e à proporcionalidade, prejudicando a nível interno e comunitário a simplificação e modernização legislativa.

Torna-se, pelos motivos anteriores, necessário que as Instituições e os Estados assumam um compromisso político forte para a definição da estratégia legislativa e para a aplicação das normas, alterando e adaptando os seus procedimentos e comportamentos ao princípio da subsidiariedade[288] o qual, conforme salienta o Conselho Europeu de Birmingham, deverá "*...constituir uma prioridade para todas as Instituições comunitárias, sem afectar o equilíbrio institucional entre elas...*"[289], estabelecendo os necessários mecanismos internos e de colaboração

---

***instituições que adoptam a legislação comunitária.". "Relatório da Comissão...."** **"Legislar Melhor 1997"**, **cit. p. 1. Igualmente no Relatório da Comissão «*Legislar melhor 1998 - uma responsabilidade a partilhar»,* a Comissão volta a chamar a atenção de que legislar melhor tem necessariamente de ser uma responsabilidade de todas as instituições implicando "*Mais disciplina por parte de todos os intervenientes...",* relatório *cit.,* p. 13.**

[287] Relatório da Comissão ao Conselho Europeu "*Legislar Melhor 1997"*, COM (97) 626 final, de 26.11.1997, p. 1. A Comissão, no relatório de Junho de 1998 ao Conselho Europeu de Cardiff "*Agir menos para agir melhor: os factos",* insiste em recordar relativamente à subsidiariedade e à regulamentação, que se "*...trata de uma responsabilidade partilhada que implica que as instituições e os Estados membros trabalhem em conjunto." "Relatório da Comissão...*" «*Legislar melhor 1998 - uma responsabilidade a partilhar*», cit., p. 2.

[288] A Comissão Europeia salienta isto mesmo, afirmando que *"...la prise de conscience générale de la nécessité d'une transparence accrue dans l'exercice des compétences des institutions communautaires a conduit à l'inscription dans le traité du principe de subsidiarité, qui joue désormais un rôIe directeur dans le comportement et I'action des institutions* ». Comission Européenne, « *Conférence Intergouvernementale 1996. Rapport de la Comission pour le groupe de réflexion »,* Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1995, p. 41-42. Também a Comunicação da Comissão "*Simplificar e melhorar ambiente regulador* – COM (2001) 726 final, de 5.12.2001, refere que nenhum progresso poderá ser realizado sem uma reforma conjunta dos comportamentos de todos os intervenientes: Instituições Europeias e autoridades nacionais, não sendo, para tal, necessárias novas alterações dos tratados.

[289] Conselho Europeu de Birmingham de 16/10/1992, Bol. CE 10.1992, "*Conclusões da Presidência",* SN/343/1/92, anexo I, p. 6, documento no qual se lê ainda que "*...todos nós, Comissão, Conselho e Parlamento, teremos que nos empenhar mais para que tal se torne claro...".* Dirigindo-se directamente ao Conselho, lê-se no mesmo documento que este deve proceder à "*...adaptação dos procedimentos e práticas (...) a fim de que o princípio se torne*

recíproca[290] no sentido de uma melhoria da qualidade legislativa e da simplificação do acervo[291], melhoria que, como se tem salientado repetidas vezes, devido ao sistema de partilha de tarefas a nível comunitário, implica o empenho conjunto do Parlamento Europeu, do Conselho, da Comissão e dos Estados-Membros nas suas várias facetas no processo de integração, designadamente através da sua acção no Conselho e nos governos.

De facto é múltipla, complexa e nem sempre coerente a acção dos Estados membros, respectivos governos e diversos sectores das administrações internas a nível central, regional e local[292], Estados cuja importância se salienta em particular porque deles depende uma fiel, correcta, atempada, uniforme e

---

uma parte integrante do processo de decisão da Comunidade, tal como o exige o Tratado de Maastricht...".

[290] Como os Acordos Interinstitucionais atrás referidos. A Comissão efectua uma abordagem da subsidiariedade numa óptica da aplicação do princípio ao seu próprio funcionamento, projectando a subsidiariedade nos seus vários escalões internos a fim de lhes aumentar a operacionalidade, designadamente na perspectiva das relações *"...individu/société..."* entre "*...les fonctionnaires et l'Administrationn – la priorité (…) doit être donnée à l'individu, donc au fonctionnaire..."* a às relações entre os pequenos e os grandes grupos, « *…c'est-à-dire, ici, à la Comission, entre les Secteures et les Unités, entre l'Unité et la Direction, entre la Direction et la Direction Générale, (...) entre elles, les plus petites et les plus grandes, (…) la pririté (…) doit être donnée aux petits groupes...».* Comissão Europeia, *«Du Principe de Subsidiarité dans le Fonctionnement de la Comission»* Comunication de M. le Président et M. Cardoso e Cunha, COM (92) 109, 01/04/1992. (*Confidentiel*). A Comissão salienta três conclusões que, ao nível individual e de grupo, se deve extrair deste relacionamento. Em primeiro lugar, e *negativamente,* a Administração ou a Comissão não devem substituir as funções ou tarefas que o funcionário ou direcção-geral são capazes de cumprir, sendo que, *positivamente,* a Administração ou a Comissão devem criar todas as condições para que o funcionário ou direcção-geral possam cumprir com eficácia as funções ou tarefas para as quais estão capacitados, acrescendo ainda que, numa óptica de subsidiariedade, a Administração ou a Comissão intervirão para assegurar as funções ou tarefas que o funcionário ou direcção-geral não são capazes de cumprir por si sós com eficácia.

[291] No seu relatório "*Legislar melhor 2003"* COM (2003) 770 final, de 12.12.2003, a Comissão salienta a importância desta colaboração informando que tem sido promovida a cooperação entre os serviços jurídicos do Parlamento Europeu, da Comissão e do Conselho responsáveis pela qualidade redaccional, bem como a cooperação com os Estados-Membros através de seminários sobre a qualidade da legislação. A necessidade dessa colaboração é também evidenciada na Comunicação da Comissão - Plano de Acção *"Simplificar e melhorar o ambiente regulador"* COM (2002) 278 final de 5.6.2002 e no Relatório da Comissão "*Legislar Melhor 2004",* COM (2005) 98 final, de 05.03.21, p. 2.

[292] *Vid.* neste sentido a Comunicação da Comissão - Plano de Acção *"Simplificar e melhorar o ambiente regulador"* COM (2002) 278 final de 5.6.2002.

simplificada transposição das normas comunitárias[293], a sua aplicação bem como a avaliação do impacto dessas normas no interior dos Estados e respectiva comunicação à Comissão.

A consagração do princípio da subsidiariedade é uma ocasião para que todas as instituições reduzam a acção comunitária ao essencial no sentido de, como diz a Comissão "*...agir menos para agir melhor...",* para que a aplicação da subsidiariedade não seja apenas "*...um mero exercício de tutela sobre a Comissão..."*[294]*,* pois a forma como se respeita o princípio da subsidiariedade influenciará um outro tema da maior importância para o futuro da Europa a que as instituições têm que ter atenção que é a questão do "*déficit democrático"* ao qual se "*...encontra intimamente ligado..."*[295].

Efectivamente, não basta que os Estados tomem medidas de transposição, é necessária que as mesmas sejam conformes ao direito comunitário e ao princípio da subsidiariedade[296], pois uma transposição incorrecta pode fazer cair por terra todo o trabalho efectuado na fase legislativa comunitária, sendo necessário também que a própria Comissão tenha o cuidado de elaborar propostas que constem de textos de fácil transposição e aplicação no direito nacional, informando a Comissão que a partir de 1997 se tem verificado um maior rigor e

---

[293] A importância de uma atitude séria dos Estados na transposição do direito comunitário é salientada pela Comissão que no seu relatório «*Conférence Intergouvernementale 1996. Rapport de la Comission pour le groupe de réflexion »*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1995, p. 42, adverte que "*…les efforts de la Communauté resteraient vains si les autorités nationales n'assuraient pas de leur côté la transparence dans la transposition et l'application de la législation communautaire».* Por seu lado, o Conselho Europeu de Edimburgo de 11-12 de Dezembro de 1992 considera que "*...uma transposição exacta e atempada das medidas comunitárias pelos Estados-membros é essencial para assegurar os plenos benefícios do mercado interno". "Conclusões da Presidência"*, SN/456/92, p. 7 a.

[294] "*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu"*, SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* p. 2, (anexo).

[295] *Ibid.*

[296] Refere a Comissão no seu relatório "*Legislar Melhor 1997"* que, *"...actualmente, cinco anos após a data limite de 1992, cerca de 25% das medidas relativas ao mercado interno ainda não foram postas em execução pelos Estados-membros…",* rel. cit. p. 1.

celeridade na transposição que se verifica no aumento na taxa média de comunicação à Comissão de medidas nacionais de execução[297].

Relativamente ao futuro, as iniciativas do Comissão terão de contar com o interesse das outras instituições na continuação do processo, esperando-se que o Parlamento e o Conselho lhe dêem o indispensável apoio adoptando as propostas de simplificação pendentes, e que os Estados membros, "*...na qualidade de principais autores da legislação...*"[298], quando solicitam à Comissão que apresente propostas em determinadas áreas, procedam a uma avaliação prévia desses pedidos de intervenção legislativa da Comunidade de forma a compatibilizá-los com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

Afinal, sendo a subsidiariedade reclamada e invocada para limitar os poderes comunitários, tem de começar a ser praticada no interior de cada Estado, pois parece difícil que se peça ao todo comunitário que pratique aquilo (*subsidiariedade)* que individualmente cada um dos membros se recusa a praticar ou que pratica segundo critérios de oportunismo pontual, segundo meros interesses conjunturais, sem que cada um tenha a consciência que a construção de um espaço tão grande e ambicioso como o comunitário europeu tem de ser em cada passo portador de larga visão estrutural que se não compadece com decisões motivadas por interesses representativos de pequenos sectores da população europeia sem uma visão global dos efeitos económicos e outros que possam vir a ter em termos do todo comunitário.

---

[297] Informa a Comissão que *" Esta taxa situava-se em 94% em 31/112/97."* "*Relatório da Comissão...", "Legislar Melhor 1998 - Uma responsabilidade a partilhar*", cit. p. 15. No final do presente capítulo figuram mapas relativos à evolução da taxa média de transposição das directivas entre 1991 e 1997, à repartição por Estado membro da taxa de transposição das directivas, tendo como fonte o *"Relatório da Comissão ...."* «*Legislar melhor 1998 - uma responsabilidade a partilhar*», cit., p. 15.

[298] Relatório da Comissão *"Legislar Melhor 1997*", cit. p. 9. Este apelo à colaboração legislativa está bem patente na chamada de atenção da Comissão quando afirma com ironia que não existem "*...soluções milagrosas...*" para a simplificação dos textos legislativos, quer a nível comunitário quer a nível interno. "*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu"*, SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* p. 13, (anexo).

Face a todas as críticas acima referidas, e à observação de comportamentos e de entraves dos Estados e das restantes instituições aos movimentos de simplificação e transparência e, em geral, à concretização da subsidiariedade, caberá, talvez, perguntar se a colocação em marcha da subsidiariedade corresponde a uma real vontade de devolver ou levar a Europa aos cidadãos que hoje *"...questionam não só a eficácia das normas "de Bruxelas" como as condições da sua elaboração"*[299] ou, pelo contrário, transporta consigo o desejo de a restituir aos governos[300], pois como tem sido salientado, a tarefa da cumprir e fazer cumprir a subsidiariedade é comum e exige a melhoria de todos os parceiros e actores comunitários neles se incluindo as instituições, órgãos, governos, parlamentos, tribunais e serviços de apoio[301], visando simplificar a legislação, pois embora a Comissão seja a força motriz da mudança política na Europa, mais de 90% da legislação continua a emanar dos Estados-Membros, pelo que a simplificação nunca será realidade se estes não cooperarem[302].

É apontada às instituições europeias alguma lentidão e mesmo resistência na aplicação do princípio da subsidiariedade que apenas parcialmente terá sido posto em prática, sendo mesmo referido que nenhum dos actores do jogo comunitário (Comissão, Conselho, Estados membros e Parlamento Europeu*)* tem interesse "*...à sa pleine aplication...*"[303], ficando a sensação de que todos aceitam a

---

[299] Comunicação da Comissão *"Governança Europeia: Legislar Melhor",* COM(2002) 275 final, de 5.6.2002.

[300] CIDES *asbl* (…), *"La subsidiarité", op. cit.* p. 3. O autor do dossier afirma que aquilo a que o dossier não pode responder é se a nova vontade de precisar o significado da subsidiariedade « *…prévaut une réelle volonté de rendre l'Europe aux citoyens ou bien le dessein visant à la restituer aux governements.».*

[301] A Comissão salienta que *"...os juristas e os tribunais nacionais deveriam familiarizar-se mais com o direito comunitário e assumir responsabilidades para garantir permanentemente a protecção dos direitos consagrados no Tratado e na legislação europeia.".* "Governança Europeia-Um livro branco", COM/2001/0428 final, JO C 287 de 12/10/2001.

[302] Parecer do Comité Económico e Social sobre a *"Comunicação da Comissão — Simplificar e melhorar o ambiente regulador"* COM(2001) 726 final de 5.12.2001) JO C 125- 27.5.2002.

[303] Luc Sauron, J., *op. cit.* p. 645. O autor acrescenta que «*…les Régions et les parlements nacionaux, interessés à sa mise en place, n'ont pas les moyens de l'imposer…».*

subsidiariedade com reserva mental[304] pretendendo evitá-la mas que todos concordarão em não a invocar[305] o que, de certo modo também já salientara **DELORS** ao lamentar que a subsidiariedade seja um princípio "*...que l'on applique aux autres et pas à soi-même...*"[306], adiantando ainda Delors que a subsidiariedade chegou a ser usada para bloquear políticas comuns expressamente desejadas pelos autores dos Tratados.

E são várias as razões pelas quais se pode afirmar que nenhuma das instituições comunitárias tem interesse na aplicação do princípio da subsidiariedade.

Por um lado, o Parlamento Europeu após ter obtido através do mecanismo da co-decisão cada vez maior paridade legislativa com o Conselho, receia agora que esse protagonismo lhe seja diminuído pela observância do princípio da subsidiariedade, enquanto que o Conselho e os Estados podem pôr-se de acordo antes da aprovação dos actos de forma a ultrapassar a questão da subsidiariedade, podendo existir ainda, por parte dos Estados, um medo de, com a subsidiariedade, perderem algum do seu protagonismo[307], pelo que continuam, diz a Comissão, com uma prática interna complexa e contrária à subsidiariedade em que mantêm uma produção legislativa *"...abundante e complexa o que implica o risco de*

---

[304]Otero Parga afirma que "*...todas las declaraciones que se han hecho sobre este principio estan afectadas por innumerables reservas mentales, pues nadie se atreve a assumir la responsabilidad de alterar el equilibrio institucional de poderes entre la comunidad y los Estados miembros*". (*op. cit.* p. 503).

[305] Carro Martinez, A., *op. cit.* p. 230. No mesmo sentido, J. L. Clergerie afirma que "*…il est rare qu'il ai été correctement appliqué...*", (op. *cit.* p. 107), e por Otero Parga, *op. cit.* p. 503. Por sua vez, Florian Zieganbalg conclui que "*…the principle had no real effects for some reasons…*" enunciando o autor entre essas razões, as enormes diferenças de interesses entre os Estados membros. (*op. cit* p. 13).

[306] Jacques Delors, "*Le principe de subsidiarité – Contribution au debat*"**, *op. cit*. p. 166. Refere Delors as políticas de transportes e fiscalidade como exemplos de bloqueios passados deste tipo, igualmente verificados no domínio da energia em que se invocava também a segurança nacional para contestar todas as iniciativas no sentido de liberalização e harmonização.**

[307] Neste sentido, Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 114. O autor relaciona a eventual diminuição do papel dos Estados com a instituição do Comité das Regiões composto de representantes das colectividades regionais e locais, questionando *"La reconnaissance du rôle des régions dans la construccion européenne (...) n'est-elle pas également de nature à diminuer progressivement l' influence des Estats?"*.

fragmentação do mercado..."[308], a que se junta grande lentidão na execução do direito comunitário acrescida do facto de a aplicação do direito comunitário ser efectuada, muitas vezes, de forma incorrecta.

Certamente que as reservas sobre a subsidiariedade não são exclusivas dos Estados, acontecendo também que, por seu lado, a Comissão, temendo que o princípio da subsidiariedade limite a sua acção[309], prefere pautar a sua acção pelo princípio da proporcionalidade[310], não deixando de ser, quanto à Comissão, curioso o recuo de uma Instituição que durante a fase de preparação do Tratado de União propunha que o princípio da subsidiariedade deveria integrar o conjunto de princípios básicos dentro de uma hierarquia normativa que visaria garantir o próprio respeito do mesmo princípio[311].

Talvez que na actuação das Instituições e dos Estados esteja patente ainda a querela institucional e doutrinal acerca da relação entre subsidiariedade e federalismo e, ao preferirem o princípio da proporcionalidade, estejam a fazê-lo com consciência de que este, como diz **CLERGERIE,** "*...constitue une limite effective au principe fédéraliste de subsidiarité...*"[312], devendo, contudo, observar-se que a proporcionalidade e a subsidiariedade não têm âmbitos de aplicação coincidentes pois, enquanto a proporcionalidade visa assegurar a adequação quantitativa e de custos dos meios usados pela Comunidade aos objectivos em

---

[308] *"Relatório da Comissão..."*, *"Legislar Melhor 1997"*, cit. p. 1, no qual se defende também, p. 2, que os Estados membros continuam a ser as principais fontes de regulamentação no domínio das regras técnicas, regulamentação que regista tendência para forte aumento.

[309] Pergunta Delors se a Comissão não cederá ao facilitismo do excesso de regulamentação, acrecentando que um dos seus antecessores, Roy Jenkins, se preocupava com o excesso de propostas detalhadas, em lugar de se proceder a uma mobilização sobre os problemas essenciais da política europeia. Jacques Delors, "*Le principe de subsidiarité – Contribution au debat***", op. cit.* p. 167.**

[310]Embora a Comissão refira que a aplicação da proporcionalidade vem do próprio exame de subsidiariedade, ao afirmar que o exame dos projectos na perspectiva de subsidiariedade é feito "*...no sentido amplo, incluindo o princípio da proporcionalidade...*". Comissão das Comunidades Europeias, "*Relatório ao Conselho Europeu sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade, 1994*", COM(94) 533 final, de 25.11.1994, p. 4.

[311] Bull. CE 10/90, ponto 1.1.5. COM(90) 600.

[312] *op. cit.* p. 71.

causa, a subsidiariedade visa, como se tem visto, justificar a intervenção comunitária pela incapacidade, insuficiência, menor eficácia, ou até abstenção/inércia das entidades nacionais e/ou regionais[313].

No entanto convém salientar que em alguns casos vai a Comissão vai manifestando alguma sensação de colaboração institucional, pois esta Instituição informa que no seu conjunto, o Parlamento Europeu e o Conselho apresentaram poucas alterações explicitamente relativas à subsidiariedade e à proporcionalidade, o que ficará a dever-se a um aumento dos processos de consulta e de uma grande parte das propostas da Comissão terem surgido na sequência de convites formulados pelo Conselho Europeu, pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu[314], embora continue a apontar às demais Instituições bastante resistência à utilização de formas de regulação alternativas aos instrumentos "*«clássicos»* do Tratado[315].

A nível interno, apesar de os Estados irem efectuando alguns esforços no sentido de aligeirar a carga legislativa e regulamentar, continua ainda a haver peso excessivo e falta de qualidade da legislação nacional como refere a Comissão ao afirmar que *"...as regulamentações nacionais são frequentemente a causa directa dos ónus legislativos e administrativos..."*, pelo que a Comissão pede aos Estados membros que se empenham mais no cumprimento do princípio da subsidiariedade e que se comprometam a uma cultura legislativa de simplificação que será fundamental para *"...não prejudicar os esforços desenvolvidos a nível comunitário..."* pois, como se tem afirmado *"...legislar melhor..."* não é só uma

[313] Mota Campos, abordando a questão da eficácia do princípio da subsidiariedade, refere que *"...sejam quais forem as regras de aplicação de que venha a ser objecto, constituirá sobretudo um critério orientador, a tomar em conta pelas Instituições comunitárias, mas cuja utilização, em cada caso concreto, dependerá da relação de forças entre a Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu.". (Direito Comunitário*, I vol. *op. cit.*, p. 631).

[314] Relatório da Comissão "*Legislar Melhor 2004",* COM (2005) 98 final, de 05.03.21.

[315] Relatório da Comissão ao Conselho "*Legislar melhor 2003",* COM (2003) 770 final, de 12.12.2003.

tarefa da Comissão mas, *"...igualmente dos Estados-membros na qualidade de legisladores nacionais."*[316].

Por outro lado, relativamente à participação e transparência, lembra **DELORS** que os próprios Estados membros procuram fugir à intervenção e participação dos respectivos parlamentos nacionais no processo legislativo comunitário provocando voluntariamente um excesso de detalhes e pormenores nas directivas[317], não só por motivos de segurança jurídica, mas também com o objectivo "*...plus contestable d'éviter le détour d'une procédure parlamentaire..."*, sendo as regulamentações nacionais "*...frequentemente a causa mais directa da sobrecarga legislativa e administrativa..."*[318], o que se comprova pelo facto de nos últimos anos as regulamentações nacionais aplicáveis aos produtos no mercado interno serem "*...de longe superiores em número, volume e complexidade por comparação com as medidas adoptadas a nível comunitário..."*[319], sendo de salientar que a Comissão vai até mais longe na sua crítica ao afirmar que "*Além disso, grande parte deste textos é susceptível de constituir infracções ao direito comunitário."*[320].

---

[316] "Relatório da Comissão..." «*Legislar melhor 1996*», CSE (96) 7 final, de 27.11.96, p. 11. Insiste a Comissão no seu Relatório «*Legislar melhor 1998 - uma responsabilidade a partilhar*», cit., p. 13, que as regulamentações nacionais aplicáveis aos produtos no mercado interno, excedem "*...de longe em número, volume e complexidade, as medidas adoptadas ao nível da Comunidade.".*

[317] A Comissão aponta a decisão por maioria qualificada como forma de impedir as administrações nacionais de colocar muitos detalhes na regulamentação interna da legislação comunitária, apontando como exemplos áreas como a agricultura, pescas e transportes. "*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu"*, SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* p.13, (anexo).

[318] Comissão Europeia, Relatório intercalar sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e de proporcionalidade relativo ao primeiro semestre do ano de 1996, CSE (96) 2 final, transmitido ao Conselho Europeu de Florença de 12/6/1996.

[319] "*Relatório da Comissão....*" «*Legislar melhor 1998 - uma responsabilidade a partilhar*», cit., p. 10. No final do presente capítulo figuram mapas relativos ao número de projectos de regras técnicas notificados pelos Estados membros entre 1993 e 1998 e a repartição por Estados dos projectos notificados em 1998.

[320] "*Relatório da Comissão...*" «*Legislar melhor 1998 - uma responsabilidade a partilhar*», cit., p. 14.

No mesmo sentido afirma Delors que muitas vezes a Comissão é acusada de ser a responsável pela elaboração de textos muito complexos quando esses textos são, afinal, o resultado de laboriosos compromissos celebrados no Conselho de Ministros em virtude de a posição dos Estados membros no seio da Conselho depender mais das suas posições sobre a matéria em causa do que "*...de um apego generalizado à observância do artigo 3B...*"[321], pois os trabalhos no Conselho, relativamente às propostas apresentadas, parecem ir no sentido oposto "*...de l'objectif de simplification souhaité...*"[322], daí resultando grave prejuízo para a qualidade "*...du débat démocratique et de l'éfficacité de l'action...*" em resultado da pressão "*...obstinée des administrations nationales...*" que assim querem manter ao nível nacional os antigos privilégios, concluindo **DELORS** que no final ninguém ganha, "*...ni les citoyens, ni les États membres, ni l'efficacité, ni la cause européenne.»*[323].

Refere ainda a Comissão que os seus detractores ignoram que ela procede com frequência a amplas consultas dos meios interessados[324], e ainda que, por vezes, as suas propostas são "*...desvirtuadas aquando do processo de adopção pelo Conselho ou pelo Parlamento...*"[325].

---

[321] Comissão das Comunidades Europeias, "*Relatório ao Conselho Europeu sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade, 1994",* COM (94) 533 final, de 25.11.1994, p. 3.

[322] Comission das Communautés Europeennes, *«MIEUX LEGIFERER- Rapport… »*, cit., CSE (95) 580, p. 10. A Comissão exemplifica a crítica com a proposta sobre alimentos destinados a fins nutricionais. COM (94), 97 final de 28/3/94.

[323] Jacques Delors, "*Le principe de subsidiarité – Contribution au debat***", *op. cit.* p. 171. Indica Delors, como exemplo, a 6ª directiva IVA que harmonizou este imposto, a qual permitiu aos peritos de certos Ministérios de Finanças obter do Conselho de Ministros da Comunidade o que lhes tinha sido recusado pelos respectivos Parlamentos nacionais.**

[324] Através dos meios *supra* referidos, como livros verdes, livros brancos, reuniões de peritos, promoção de realização de contratos tripartidos entre a Comissão, Estados Membros e Colectividades Regionais ou Locais, para a realização de objectivos comunitários. *Cfr.* Comunicação da Comissão, "*Governança Europeia: Legislar Melhor",* 1º semestre de 2002, COM (2002) 275 final. Bol. CE 9-2002.

[325] "*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu"*, SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* p. 2, (anexo). A Comissão verifica também que "*...existem ainda casos em que as suas propostas ficaram mais pesadas com os trabalhos a que foram submetidas nas outras instituições. É, por conseguinte, necessário que estas continuem atentas e trabalhem na mesma direcção.". "Relatório da Comissão ao Conselho Europeu - Legislar melhor 1999",* cit., p. 3.

Considerando-se a si própria "*...la principale force de simplification réglementaire en Europe...*" [326], a Comissão salienta que suprimiu grandes quantidades de papeis e de formulários com os quais as administrações dos Estados sobrecarregavam as empresas e os cidadãos, efectuou várias iniciativas para melhorar, simplificar e codificar o direito comunitário e permitir melhor acesso à informação sobre o mesmo, podendo afirmar-se já existir "*...uma cultura legislativa...*"[327] que se irá desenvolvendo, embora todos os anos se continue a verificar que os Estados notificam à Comissão grande quantidade de projectos de regulamentação que representam em volume e em detalhe, em cada ano, uma massa regulamentar comparável ao conjunto "*...du dispositif communautaire de mise en place du marché intérieur, construit, lui, pendant de longues années.*"[328].

É a própria Comissão que, em jeito de desafio lançado às outras Instituições e aos Estados, a propósito da observância do princípio da subsidiariedade, da simplificação e codificação legislativa, afirma que "*Le rapport «Mieux légiférer» démontre que la Comission s'a acquitté de sa parte du travail. Elle attende naturellemant des autres institutions et des Etats membres pareil engagement dans ce processus.»*[329]*,* insistindo no relatório intercalar de 1996 na necessidade de um novo acordo interinstitucional que alerte para a necessidade de as outras

---

[326] Comission das Communautés Europeennes, *« MIEUX LEGIFERER- Rapport… »,* cit., CSE (95) 580, p. 1.

[327] Relatório da Comissão *«Legislar melhor 1997»*, cit. p. 9. Durante a CIG 96 dizia a Comissão sobre a complexidade legislativa da União que "*...it is vital for openess and democracy that the Intergovernmental Conference should put order into this system, and simplify it.*". European Comission, "*Intergoveranmental Conference 1996. Comission Opinion. Reinforcing political Union and preparing for enlargemen",* Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1996, p. 13. No mesmo documento, p. 12, afirmava a Comissão que é necessário simplificar o processo de decisão "*...and make it more democratic...".*

[328] Comission das Communautés Europeennes, *« MIEUX LEGIFERER- Rapport… »,* cit., CSE (95) 580, p. 1.

[329] *Ibid.* p. 3.

instituições colaborarem no cumprimento do princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade[330].

Por outro lado, e no que respeita às demais instituições, diz a Comissão que a experiência mostra que nos casos em que a unanimidade é exigida no Conselho, a necessidade de obter um compromisso aceite por todos tem como resultado que o acto legislativo se torna mais complexo que a proposta da Comissão, pelo que é recomendada a adopção de métodos eficazes de decisão afastando o método intergovernamental "*...que se torna ineficaz e pouco democrático...*"[331].

Além dos entraves já citados verifica-se, relata a Comissão, que nem sempre as alterações propostas pelo Parlamento Europeu contribuem para a simplicidade da legislação, e ainda que muitas das propostas da Comissão para simplificação e codificação se mantêm sem qualquer avanço por parte das instituições com poderes legislativos, acontecendo que, no âmbito do projecto SLIM, ocorreu até "*...uma certa contradição entre a vontade de simplificar, expressa em várias ocasiões pelos ministros europeus, e as suas atitudes concretas quando são confrontados com propostas de simplificação.*"[332].

Concluindo as suas críticas, a Comissão formula um conselho ou constatação advertindo que "*Para serem eficazes, as acções da Comunidade devem, por*

---

[330] Repetindo essa necessidade no relatório final de 1996, "*Relatório da Comissão...*" «*Legislar melhor 1996*», CSE (96) 7 final, de 27.11.96, p. 10. E a mesma Comissão chama a atenção no seu relatório «*Conférence Intergouvernementale 1996. Rapport de la Comission pour le groupe de réflexion*», Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxemborg, 1995, p. 38, de que «*...sans une application cohérente entre les institutions législatives de ce principe, les efforts accomplis n´attendraient pas leur but. Dans la pratique cependant, cette cohérence demeure encore difficile à établir, tant la vision du rôle du principe de subsidiarité peut différer d'un État membre à l'autre et d'un domaine d'activité à l'autre… ».*

[331] Relatório da Comissão, «*Legislar melhor 1996*», CSE (96) 7 final, de 27.11.96, p. 11. O Parlamento Europeu concorda com esta posição. *Cfr.* resolução sobre os relatórios de 1994, 1995 e 1996 da Comissão ao Conselho Europeu sobre os princípios da subsidiariedade e proporcionalidade. JO C 167 de 02.7.1997, p. 34.

[332] *"Relatório da Comissão..."* «*Legislar melhor 1998 - uma responsabilidade a partilhar*», cit., p. 13. Exemplifica a Comissão afirmando que "*...no que diz respeito à proposta Intrastat…",* COM (97) 252, "*…a solução apresentada no Conselho «Mercado Interno» foi claramente contrária à simplificação anteriormente acordada.".*

conseguinte, ser apoiadas por esforços similares nos Estados membros..." [333], o que o próprio Conselho Europeu de Florença salientou a propósito dos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade, convidando "*...as instituições e os Estados membros a reforçar a sua acção nesse sentido."*[334].

Passaremos agora em revista algumas apreciações e opiniões de órgãos e instituições comunitários sobre o processo de implantação da subsidiariedade em geral e da simplificação legislativa em particular, começando por realçar que são, em geral, positivas as avaliações das outras Instituições acerca do papel da Comissão na melhoria da regulamentação[335], avaliação que iniciaremos pelo Parlamento Europeu que manifesta o entendimento de que as divergências sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade deveriam processar-se "*...de preferência..."* a nível político, com base na declaração interinstitucional de Outubro de 1993, considerando que a Comissão deve tratar separadamente, a fim de evitar confusão, as questões ligadas à simplificação, codificação e clareza que se inserem no contexto de boa técnica legislativa e os princípios da subsidiariedade e proporcionalidade que são princípios de natureza jurídica[336].

Continuando, alerta ainda o Parlamento Europeu para o facto de, no período de 1994 a 1996, não se terem verificado progressos em domínios essenciais do mercado interno, situação que, considera o PE, se deve a uma "*...utilização contrária ao Tratado do princípio da subsidiariedade…",* chamando a atenção

---

[333] Comissão das Comunidades Europeias, "*Relatório intercalar...",* cit., CSE (96) 2 final, de 12.06.1996, p. 5. A Comissão chama também à atenção no seu Parecer apresentado à Conferência Intergovernamental de 1996, para que todos os actores da integração, Estados membros incluídos, façam esforços para o cumprimento do princípio da subsidiariedade.

[334] "*Relatório da Comissão...*" «*Legislar melhor 1996*», cit., p. 11.

[335] *Vid.*, a título de exemplo a Resolução do Parlamento Europeu sobre o Relatório da Comissão "*Legislar Melhor 2002",* COM (2002) 715, na qual se faz uma análise globalmente positiva do papel da Comissão durante este ano de 2002, efectuando algumas sugestões designadamente no tocante à melhoria da qualidade da legislação.

[336] Resolução do Parlamento Europeu sobre os relatórios da Comissão ao Conselho Europeu relativos aos anos de 1994, 1995 e 1996, sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e medidas de simplificação legislativa, de 15 de Maio de 1997. JO C 167 de 02.7.1997, p. 34.

para que a aplicação deste princípio não possa "*...em caso algum traduzir-se num enfraquecimento do direito comunitário…"*[337]*,* afirmando ainda que a Comissão deve demonstrar que o princípio da subsidiariedade não foi aplicado em detrimento do acervo comunitário, vindo posteriormente a ser aprovada pelo Parlamento uma resolução sobre o Relatório da Comissão ao Conselho Europeu " *Legislar melhor"* de 1997[338] na qual, além de saudar a Comissão por efectuar avaliações sistemáticas identificando, caso a caso, a dimensão comunitária dos problemas e a mais valia das soluções apontadas, é convidado o Conselho a dar seguimento a algumas propostas legislativas pendentes.

Por seu lado, o Comité das Regiões reconhece em 1998 que a referência ao princípio da subsidiariedade melhorou "*...sensivelmente o funcionamento das instituições europeias…"*, salientando expressamente o esforço "*...considerável…"* da Comissão e das outras Instituições para "*...respeitar este princípio..."* no exercício dos poderes legislativo e regulamentar, exemplificando com a revisão, a retirada e a redução de propostas legislativas pela Comissão.

Outro aspecto positivo reconhecido pelo Comité das Regiões é o relativo às consultas pela Comissão que se preocupa em, antes de propor actos legislativos "*...preparar o terreno…"* através da discussão com livros verdes, planos de execução, comunicações e relatórios, os quais "*...permitem, nomeadamente, um debate exaustivo em torno do princípio da subsidiariedade, a montante do processo de decisão."*[339]*,* reconhecendo o CR o esforço da Comissão para propor "*...procedimentos normalizados de consulta..."*[340].

---

[337] Parlamento Europeu, "*Resolução sobre os relatórios de 1994, 1995 e 1996, da Comissão ao Conselho Europeu sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade*", JO C 167 de 02.6.1997, p. 34, ponto nº 11.

[338] Resolução A4-0460/98 de 18 de Dezembro de 1998. JO C 098 de 09/04/1999, p. 0500.

[339] Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões."* Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73.

[340] Parecer do Comité das Regiões sobre o "*Seguimento do Libro Branco sobre a Governação Europeia",* JO C 256 de 24/10/2003.

No entanto, o mesmo Comité aponta vários pontos menos positivos a este processo de diálogo que, considera o C.R., o continua demasiado centralizado e dirigido apenas aos Estados-Membros, lamentando, por um lado, "…*que o poder regional e local não seja mencionado na lista de parceiros…"*[341], e pedindo, por outro que o poder regional e o seu Comité possam "*...ser mais estreitamente associados ao exercício do direito de iniciativa conferido à Comissão..."*[342] por considerar que a consulta ao poder local e regional na fase inicial de preparação legislativa e a colaboração com a Comissão nos diversos aspectos de que o direito de iniciativa reveste, pode ajudar a identificar e resolver problemas de aplicação, de encargos financeiros e administrativos, e melhorar a qualidade geral, a exequibilidade e a pertinência da legislação comunitária[343], reclamando ainda a possibilidade de colaborar na elaboração do relatório da Comissão ao Conselho sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade através de um parecer que deveria figurar em anexo ao referido relatório[344].

Relativamente à produção legislativa e aos trabalhos de simplificação, o CR reconhece os progressos legislativos, designadamente que a Comissão "*...retirou uma série de iniciativas e que houve um decréscimo no número de propostas legislativas"*[345], convida a Comissão "*...a acelerar o mais possível o trabalho de*

---

[341] Comité das Regiões, "*Parecer sobre o Relatório da Comissão ao Conselho Europeu Legislar melhor 1998. Uma responsabilidade a partilhar.",* CDR/50/99 FIN, de 15/9/1999, JO C 374 de 23/12/1999, p. 11-15. O Comité das Regiões reforça aquela ideia pedindo as consultas sobre a subsidiariedade e sobre as propostas sejam feitas não só junto dos Estados-Membros, mas também junto das pessoas colectivas territoriais locais e regionais e do Comité das Regiões. C. R., "*Parecer sobre a revisão...",* cit., JO C 100 de 02/04/1996, p. 03.

[342] Comité das Regiões, "*Parecer sobre a revisão...",* cit., JO C 100 de 02/04/1996, p. 01, seg's, anexo. Tal pretensão nunca foi atendida.

[343] Parecer do Comité das Regiões sobre o Relatório da Comissão *«Legislar melhor 2002»* e a Comunicação da Comissão *«Actualizar e simplificar o acervo comunitário»* (2004/C 73/07), JO C 73 de 23.3.2004.

[344] Comité das Regiões, "*Parecer sobre a revisão...",* cit., JO C 100 de 02/04/1996, p. 01, seg's, anexo. Tal pretensão nunca foi atendida.

[345] Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões".* Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73, no qual o CR aborda o relatório intercalar da Comissão ao Conselho Europeu de Cardiff "*Legislar menos para agir melhor: os factos",* COM (1998) 345 FINAL, de 27/5/1998. No final do presente capítulo figura um gráfico relativo à evolução do número de propostas da Comissão entre 1990 e 27/11/2002, tendo como fonte o *"Relatório da Comissão" «Legislar melhor 2002»* COM (2002) 715, final, *cit.* p. 16.

codificação e consolidação..."[346]*,* congratulando-se com o facto de a Comissão adoptar a forma mais simples para as suas medidas e tomando conhecimento "... *com grande interesse, das linhas comuns em matéria de qualidade de redacção..."*[347]*,* nas quais, considera o CR, a Comissão procura estabelecer directrizes para melhorar a qualidade da redacção.

Relativamente a algumas iniciativas concretas de simplificação, o CR reconhece as melhorias que poderão advir das novas medidas SLIM e da "task force Best"[348], vindo a afirmar que "*...vê a iniciativa SLIM (Simplificação da Legislação do Mercado Interno) como um dos exemplos mais ilustrativos deste esforço de simplificação. Também qualifica como positivo o processo de avaliação encetado pela Comissão em cooperação com os Estados-Membros.*"[349].

Por outro lado, o Comité das Regiões mostra-se sensível às queixas e argumentos da Comissão, anotando "*...com interesse as considerações da Comissão de que o Conselho e o Parlamento não adoptam as suas propostas de simplificação legislativa ou não o fazem com a rapidez exigida...*"[350]*,* lamentando que as tentativas de simplificar o ambiente regulador (tal como a iniciativa SLIM de 1996) não tenham sido bem sucedidas, o que implica, infelizmente, que os

---

[346] Comité das Regiões no seu "*Parecer sobre o Relatório da Comissão ao Conselho Europeu Legislar melhor 1998. Uma responsabilidade a partilhar.",* CDR/50/99 FIN, de 15/9/1999, JO C 374 de 23/12/1999, p. 11-15. Ver também o Parecer do Comité das Regiões sobre o Relatório da Comissão ao Conselho Europeu *"Legislar melhor 1999"*, JO C 226, de 08.08.2000, p. 60-63.

[347] Comité das Regiões, "*Parecer sobre o Relatório da Comissão ao Conselho Europeu Legislar melhor 1998. Uma responsabilidade a partilhar.",* CDR/50/99 FIN, de 15/9/1999, JO C 374 de 23/12/1999, p. 11-15.

[348] *Ibid.*

[349] Comité das Regiões, Parecer sobre o Relatório da Comissão ao Conselho Europeu *"Legislar melhor 1999"*, JO C 226, de 08.08.2000, p. 60-63.

[350] Comité das Regiões, Parecer sobre o Relatório da Comissão ao Conselho Europeu *"Legislar melhor 1999"*, JO C 226, de 08.08.2000, p. 60-63. Prosseguindo, este Comité "*...exorta, pois, o Conselho e o Parlamento a coadjuvarem os esforços da Comissão tendentes à simplificação dos textos legais...",* esperando que a Comissão *"...providencie por que as suas propostas não sejam frustradas pelos trabalhos realizados nas outras instituições.".*

países candidatos lidem com um acervo desnecessariamente longo, de 97 000 páginas[351].

Relativamente ao Comité Económico e Social, começamos por referir que, não sendo globalmente positiva a sua avaliação sobre o processo de simplificação legislativa, este manifesta o seu regozijo *"...com a intenção de a Comissão querer intensificar as consultas..."*[352], saúda a adopção pela Comissão e pelo Parlamento Europeu do princípio da transparência ao considerar que *"...ambas as instituições estão plenamente empenhadas numa cooperação transparente e construtiva."*, formulando, no entanto, grandes reservas relativamente ao Conselho relativamente ao qual afirma que "*A falta de transparência do Conselho é, contudo, motivo de preocupação."*[353].

Continuando, relativamente ao edifício legislativo, o CESE considera modestos os resultados da simplificação, aleatória a sua aplicação e fraco o desenvolvimento das análises de impacto, apontando como razões principais o facto de o Conselho e o Parlamento não darem o seguimento adequado às propostas da Comissão para se alterar os instrumentos legislativos e de os Estados não acompanharem devidamente tais acções.

Chama o CESE à atenção de que no que respeita à quinta fase da iniciativa SLIM, se estima que até 2002 apenas cinco Estados-Membros haviam tomado iniciativas para simplificar a legislação nacional baseada em directivas ou regulamentos comunitários revistos durante a quinta fase e que na maior parte destes casos não fora possível identificar ou quantificar a economia de custos para

---

[351] Comité das Regiões, Parecer sobre o Relatório da Comissão *«Legislar melhor 2002»*, e a Comunicação da Comissão *«Actualizar e simplificar o acervo comunitário»* (2004/C 73/07) JO C 73 de 23.3.2004.

[352] Comité Económico e Social, Parecer sobre a "*Comunicação da Comissão — Simplificar e melhorar o ambiente regulador COM(2001) 726 final de 5.12.2001)*" JO C 125- 27.5.2002.

[353] Parecer do Comité Económico e Social sobre "*Governança Europeia – Um Livro Branco COM(2001) 428 final"* JO C 125 - 27.5.2002.

os utentes[354], lamentando que em Dezembro de 2001, oito anos depois da adopção de um acordo interinstitucional para a codificação legislativa[355], o mesmo acordo não tenha tido grande impacto[356] e que a participação dos Estados seja pouco encorajadora como se constacta com *"...o exemplo da França, onde só pouco mais de metade da legislação actualmente em vigor é que foi codificada..."*[357].

Certamente que a Convenção sobre o Futuro da Europa também abordou o tema da simplificação legislativa lembrando ao seu Grupo de Trabalho específico da subsidiariedade que a simplificação dos actos legislativos de que dispõe a União bem como uma clarificação dos seus efeitos, favorecerão a aplicação e o controlo do princípio da subsidiariedade dado que, nomeadamente, facilitarão a determinação daquilo que diz respeito à implementação desses actos pela Comunidade ou pelos Estados-Membros, tendo sido proposto introduzir no Tratado uma diferenciação entre os actos de carácter legislativo e os actos de carácter executivo, manifestando ainda o Grupo o entendimento que essa simplificação favorecerá a aplicação do princípio da proporcionalidade permitindo um maior recurso a actos adoptados de acordo com a intensidade da acção requerida[358].

---

[354] Parecer do Comité Económico e Social sobre a *"Comunicação da Comissão — Simplificar e melhorar o ambiente regulador"* COM(2001) 726 final de 5.12.2001) JO C 125- 27.5.2002.

[355] *"Acordo Interinstitucional de 20 de Dezembro de 1994, sobre um método de trabalho acelerado com vista a codificação oficial dos textos legislativos".* JO C 102 de 04.4.1996.

[356] O Comité Económico e Social no seu Parecer sobre a *"Comunicação da Comissão — Simplificar e melhorar o ambiente regulador" COM(2001) 726 final de 5.12.2001)"* JO C 125- 27.5.2002, lamenta que até à data não existam grandes avanços na matéria.

[357] Parecer do Comité Económico e Social sobre a *"Comunicação da Comissão — Simplificar e melhorar o ambiente regulador"* COM(2001) 726 final de 5.12.2001) *JO C 125*- 27.5.2002.

[358] Convenção sobre o Futuro da Europa, *"Conclusões do Grupo de Trabalho-I sobre o Princípio da Subsidiariedade*", (CONV 286/02). O texto do Tratado Constitucional dedicaria aos actos jurídicos da União os artigos I-33 a I-39. Tais actos, em conformidade com a Parte III, designavam-se por lei europeia, lei-quadro europeia, regulamento europeu, decisão europeia, recomendações e pareceres. Os actos jurídicos são ainda subdivididos em actos legislativos, não legislativos e de execução, podendo estes assumir a forma de regulamentos europeus de execução ou de decisões europeias de execução. O Tratado de Lisboa altera esta nomenclatura optando, como se viu, pela tradicional.

Não queremos finalizar este balanço sem referir o que pode ser feito a nível de mecanismos de denúncia e punição para prevenir ou sancionar os incumprimentos do direito comunitário que, como qualquer outro sistema normativo, é objecto de violações de vária espécie por parte dos cidadãos, das empresas, dos Estados ou próprias instituições.

É assim que, para melhorar a aplicação direito comunitário, a Comissão sugere uma cooperação mais intensa dos Estados na instrução de denúncias por incumprimento, designadamente através da eventual harmonização dos respectivos procedimentos instrutórios em termos de garantias, custos, sistematização dos esquemas de controlos descentralizados a nível interestadual, suspendendo, por exemplo a adjudicação de contratos "*...que não sejam conformes às exigências de transparência e de igualdade…"*, tornando-se assim os Estados membros directamente responsáveis pelo controlo da correcta execução do direito comunitário[359] e encarregando-se cada Estado de elaborar e submeter à Comunidade balanços anuais que, quando comunicarem incumprimentos, designadamente fraudes nas áreas dos fundos estruturais, darão lugar ao recurso ao Tribunal de Justiça por parte das Instituições[360], sendo, porém, aconselhável que a comunicação de incumprimentos pelos Estados fosse acompanhada de alguns incentivos e garantias, como por exemplo, a certeza de que as acções por incumprimento daí decorrentes não responsabilizariam directamente o Estado que tomasse a iniciativa de os participar, antes responsabilizariam apenas os responsáveis desses incumprimentos, designadamente através da suspensão de fundos ou subsídios, isto porque, caso assim se não proceda, será o próprio Estado o primeiro interessado em ocultar às Instituições comunitárias as práticas de incumprimento ocorridas no seu território,

---

[359] Por exemplo, em áreas como o ambiente e a harmonização técnica.

[360] "*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu"*, SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* p. 15 e seg's. No âmbito desta problemática a Comissão lamenta que os Estados prefiram, por vezes, uma gestão directa por parte da Comissão "*...que controlam colectivamente a uma gestão confiada a organismos nacionais ou regionais...".* No entanto, a Comissão reserva-se a responsabilidade final de controlo "*...sempre que estejam em causa fundos públicos provenientes do orçamento comunitário*.".

tendo sido, entretanto, preparado pela Comissão o lançamento em 2005 de um novo instrumento na Internet visando facilitar a apresentação de queixas pelos cidadãos e pelas empresas em matéria de incumprimento da legislação comunitária[361].

Por outro lado, a Comissão deve estar mais atenta no que respeita aos diversos incumprimentos pelos próprios Estados, designadamente os prazos de transposição, intentando junto do Tribunal de Justiça o competente processo por infracção[362], cabendo ainda salientar que poderá ser desempenhado um grande papel preventivo contra as violações se for reforçada a prevenção da fraude logo na fase de preparação dos actos legislativos[363], não se podendo ignorar que, em alguns casos, a necessidade de evitar fraudes e garantir a concorrência concorrem para o excesso de detalhes e pormenores na regulamentação comunitária[364], tornando necessário a obtenção de mecanismos que, dotando a União de uma

---

[361] Relatório da Comissão "*Legislar Melhor 2004",* COM (2005) 98 final, de 05.03.21, p. 5. Ver também o documento da Comissão Europeia, "*Governança Europeia-Um livro branco",* COM/2001/0428 final, JO C 287 de 12/10/2001 em que a Comissão define as formas de dar seguimento às denúncias e queixas por incumprimento do direito comunitário. O formulário está incluído Comunicação da Comissão em JO C 119 de 30.4.1999. A Comissão apresenta nova comunicação ao Parlamento Europeu e ao Provedor de Justiça Europeu relativa às relações com o autor da denúncia em matéria de *infra*cções ao direito comunitário. COM/2002/0141 final, em JO C 244 de 10/10/2002.

[362] Com se refere no acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, "*Legislar melhor"* JO C 321, 31.12.2003. Na sua Comunicação - Plano de Acção *"Simplificar e melhorar o ambiente regulador"* COM (2002) 278 final de 5.6.2002, a Comissão propôs-se estabelecer critérios definindo prioridades na instrução de *infra*cções do direito comunitário, designadamente no que se refere ao controlo da rapidez e qualidade da transposição das directivas e problemas ao nível de financiamentos.

[363] *Vid.* Bol. UE 12 - 1996, ponto 1.10.11. No ano de 2001 a Comissão continuou com a luta contra a fraude, através da proposta de directiva COM (2001) 272. Relatório da Comissão, «*Legislar melhor 2001*», COM/2001/0728 final, p. 3. Sobre esta matéria, o Comité das Regiões recomenda que, de futuro, os relatórios da Comissão *«Legislar melhor»* sejam acompanhados de um sumário da jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu a respeito de casos em que houve incumprimento do princípio da subsidiariedade. (Parecer do Comité das Regiões sobre o Relatório da Comissão *«Legislar melhor 2002»*, e a Comunicação da Comissão *«Actualizar e simplificar o acervo comunitário»* (2004/C 73/07), JO C 73 de 23.3.2004.) Tal atitude teria, em nosso entender, um efeito simultaneamente pedagógico e desincentivador de outros incumprimentos.

[364] Ideia defendida por Jacques Delors, "*Le principe de subsidiarité – Contribution au debat****", op. cit.* p. 667.**

legislação que seja ao mesmo tempo acessível e "*...resistante à la fraude...*"[365], compatibilizem a simplificação legislativa com a segurança jurídica e o sancionamento das infracções, até porque no quadro de uma União alargada a mais de 25 membros, se não se conseguir compatibilizar eficácia com simplificação, teremos um ordenamento jurídico extremamente complexo e pesado.

Finalmente, há que efectuar breve abordagem conclusiva da opinião que o cidadão europeu vai construindo acerca da complexidade da legislação e seus efeitos diários na vida individual e colectiva. Uma legislação medíocre é um fardo que pesa sobre os ombros dos cidadãos europeus dificultando-lhes a vida e determinando irremediavelmente o seu afastamento relativamente à União, como decorre do facto de a participação nas eleições para o Parlamento Europeu ser cada vez menor, realidade para a qual a própria Comissão já chamava a atenção em 2001 ao afirmar que, juntamente com o abstencionismo, o *'não'* irlandês revela *"...também o fosso crescente que se está a criar entre a União Europeia e a população que pretende servir.",* pois, prossegue a Comissão, os europeus não reconhecem à União capacidade para actuar *"...quando a necessidade se faz claramente sentir, por exemplo, em matéria de desemprego, segurança alimentar, criminalidade, conflitos nas fronteiras da União Europeia e do seu papel a nível mundial."*[366], a que se juntam os resultados negativos dos referendos ao Tratado Constitucional, cepticismo com o qual o Comité Económico e Social concorda ao afirmar que, apesar dos progressos que reconhece à União Europeia, "*...muitos cidadãos europeus sentem-se distantes da sua acção por todos os motivos*

---

[365] Comission das Communautés Europeennes, *« MIEUX LEGIFERER- Rapport… »,* cit., CSE (95) 580, p. 2. Por sua vez, a CIG 1996 adoptou uma declaração anexada ao Tratado de Amesterdão sobre as disposições relativas à transparência, ao acesso aos documentos e à luta contra a fraude em que considera que as Instituições, ao actuarem nos âmbitos da CECA e da EURATOM devem inspirar-se nos princípios e disposições vigentes no âmbito do TCE sobre a matéria. Esta declaração pode ser vista em Pueyo Losa. J., y Ponte Iglésias, M. T., *Derecho Internacional Publico, Organización Internacional, Union Europea-Recopilación…, op. cit.* p. 1438.

[366] Comissão Europeia, "*Governança Europeia-Um livro branco", op. cit.* JO C 287 de 12/10/2001. Prossegue a Comissão afirmando que o resultado negativo do referendo ao povo irlandês sobre a adesão daquele Estado à União "*...vem salientar o impacto que os problemas produzem sobre uma grande parte da população, o que ficou patente não só no resultado final do referendo, mas também na fraca participação e qualidade do debate que o precedeu.".*

correctamente apontados no Livro Branco - erros de percepção, má comunicação, participação insuficiente, escasso conhecimento."[367], havendo ainda a salientar que essa indiferença do cidadão é alimentada pelos obstáculos que impedem realmente os progressos em matéria de simplificação e de regulamentação, designadamente as resistências à mudança inerentes a qualquer entidade burocrática de grande dimensão como é a União Europeia, e a insistência dos Estados-Membros em ficarem presos a costumes, tradições e práticas nacionais.

Certamente que será necessário combater estas forças conservadoras resistentes à mudança, o que só será possível construindo uma cultura totalmente nova a nível europeu e a nível nacional que conduza à simplificação legislativa, exigindo-se para essa mudança *"...uma acção concertada por parte de todas as instituições europeias, dos actuais e futuros Estados-Membros, das autoridades regionais e locais e da sociedade civil. (...) O seu empenhamento na reforma da governança europeia será essencial para recuperar a confiança antes da próxima série de reformas institucionais."*[368], sendo necessário também que nessa mudança se inclua uma *"...partilha de responsabilidades em matéria de tomada de decisão e de aplicação das políticas entre as autoridades locais, regionais, nacionais e europeias."*[369].

A Comissão, como guardiã do direito comunitário do qual a subsidiariedade faz parte, deve ter um papel activo perante as desvirtuações por parte do Conselho, do Parlamento ou dos Estados relativamente aos objectivos de simplificação, devendo denunciá-las perante a opinião pública e perante o Tribunal de Justiça[370].

---

[367] Comité Económico e Social, Parecer sobre "Governança Europeia-Um livro branco", JO C 125 de 27/5/2002.

[368] Comissão Europeia, "*Governança Europeia-Um livro branco"*,cit. JO C 287 de 12/10/2001.

[369] Parecer do Comité das Regiões sobre o "*Seguimento do Libro Branco sobre a Governação Europeia"*, JO C 256 de 24/10/2003.

[370] Perante a opinião pública, são largos os exemplos dessas denúncias. No relatório que apresentou ao grupo de reflexão que antecedeu a CIG96, a Comissão, ao enumerar

Por fim, não pode esquecer-se uma relação que nos parece lógica entre a qualidade da redacção e os mais recentes alargamentes concluídos, sendo de considerar que a qualidade da legislação comunitária é factor decisivo para que o recente alargamento da União a povos que, afastados temporariamente dos ideais europeus a eles regressaram recentemente, se possa consolidar rapidamente e em segurança chamando à União os que ainda não foram integrados, sob pena de as precárias condições de vida em que ficaram após a queda dos extremismos políticos que lhes foram impostos, constituírem uma ameaça para o todo europeu e até mundial.

E tudo isto passa por um edifício legislativo simples, de acesso rápido e eficaz.

---

algumas falhas estruturais, «*…faiblaisses structurelles…*» do Tratado de União, refere que não é certo que o Tratado tenha realmente feito a União progredir «*…vers une plus grande proximité des citoyens: le principe de subsidiarité a parfois été utilisé à d'autres fins que celles pour lesquelles il avait été prévu : quant au déficit de transparence, il reste important notamment dans les domaines de la justice et des affaires intérieures…».* Comission Européenne, «*Conférence Intergouvernementale 1996. Rapport de la Comission pour le groupe de réflexion»,* Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxemborg, 1995, p. 71.

PARTE II
PARTICIPAÇÃO AUTONÓMICA E REGIONAL NUMA UNIÃO DE ESTADOS
UMA QUESTÃO DE SUBSIDIARIEDADE

1-PONTO PRÉVIO

A observação política das regiões efectuada numa óptica de subsidiariedade permitirá examinar a forma como estas entidades infa-estatais participam, ou não, em todo o tipo de decisões relativas ao respectivo Estado.

Está o presente estudo subordinado a um binómio de temas que o atravessa transversalmente, quais sejam o princípio da subsidiariedade e a integração europeia pelo que, como consequência, a subsidiariedade aparece no trabalho delimitada pelo tema União Europeia determinando que a questão regional seja abordada sob o ponto de vista do conteúdo e exercício da autonomia política relativamente à forma como as Regiões participam na construção comunitária.

Naturalmente que o processo decisório reflecte, no seu momento final, o resultado de um processo que parte das necessidades sentidas pelos Estados membros que por diversos meios desencadeiam o impulso ou iniciativa legislativa comunitária, e que passa pela forma como os Estados influenciam e conformam aquela decisão e da forma como, no interior de cada um deles a posição estadual é construída.

Tendo em atenção que uma grande maioria daquelas decisões legislativas comunitárias estabelecem comandos legislativos que visam conformar a vida quotidiana dos seus destinatários, isto é, dos cidadãos integrados nas várias plataformas e níveis de poder político interno, a única forma de aproximar essas decisões dos destinatários a quem as mesmas se destinam será, naturalmente, permitir que os níveis de poder mais próximos e mais directamente representativos do cidadão participem internamente na elaboração do contributo que cada Estado efectua para a versão final dessas decisões comunitárias, isto é, participem na construção da posição que cada Estado membro apresenta nas instituições comunitárias, participação que, naturalmente, fará aumentar a

qualidade dessas mesmas posições porque fará reflectir com mais propriedade as necessidades dos destinatários das decisões finais[1].

Certamente que se considera que essa participação indirecta das regiões nas decisões comunitárias constitui uma questão de democracia por proporcionar que na decisão participem os que nela estejam interessados ou que por ela sejam atingidos, considerando-se que constitui também uma questão de subsidiariedade na medida em que permite aproximar a mesma decisão daqueles cidadãos, empresas e poderes públicos a que a mesma se destina, cabendo invocar neste sentido e desde logo a própria norma do artigo 5º TCE que consagra o princípio da subsidiariedade no ordenamento comunitário o qual deve ser interpretado tendo em atenção o que estabelece o próprio artigo 1º do TUE ao afirmar que *"O presente Tratado assinala uma nova etapa, (...) em que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos"*.

De facto, ao observar tal preceito, verifica-se que a aproximação da decisão aos seus destinatários constitui o fim, ou um dos fins, que tal artigo visa proteger ao determinar, relativamente a domínios que não façam parte das competências exclusivas, que a Comunidade intervenha apenas quando os objectivos da acção em causa não possam ser suficientemente realizados pelos Estados membros, e possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário, sendo ainda de salientar que essa participação

---

[1] **Sentido em que, com ironia, J. M. Pérez de Nanclares afirma que "*No se descubre el Mediterráneo si se afirma que la discusión a proposito de la incorporación de las regiones en el proceso decisorio comunitario es tan antigua como el proceso de integración mismo.*". ("***Comunidades Autónomas y Unión Europea, Hacia una Mejora de la Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Proceso Decisorio Comunitario***", op. cit.* **p. 762-763). Este autor lamenta que, 50 anos após o início do processo de construção comunitária "*…persiste com idéntica fortaleza la misma discusión. Tanto en el plano académico como enel político.*". *ibid.* Por seu lado, a Comissão salienta a necessidade de participação regional, afirmando que "*...o actual modo de funcionamento da União não proporciona ainda uma interacção adequada (...) em que os governos nacionais impliquem plenamente as suas regiões e cidades na definição das políticas europeias (...) O processo de decisão política da União Europeia e principalmente o seu calendário, deverão permitir que os Estados-Membros tomem em consideração e aproveitem a experiência regional e local.*". Comissão Europeia, "*Governança Europeia-Um livro branco*", COM (2001) 428 final, JO C 287 de 12/10/2001.**

que obedece a uma ideia de proximidade à região[2] e, através desta, ao cidadão[3], surge reforçada com a redacção que para o princípio da subsidiariedade vem consagrada nos Tratados Constitucional e de Lisboa nos quais se refere expressamente que se a acção em causa poder ser suficientemente realizada *"...tanto ao nível central como ao nível regional e local..."*[4], é afastada a intervenção comunitária.

Pode afirmar-se que existe nestes preceitos relativos à subsidiariedade uma ideia de prioridade na acção das entidades nacionais e regionais tendo em vista "*...assegurar que as decisões sejam tomadas tão próximo quanto possível dos cidadãos da União..."*, conforme se pode ler no preâmbulo do "*Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade"* anexo aos referidos Tratados Constitucional e de Lisboa para o qual os artigo I-11º/3 e 5 TUE respectivamente remetem no que toca à aplicação do princípio da subsidiariedade[5].

---

[2] O Comité das Regiões estabelece mesmo uma relação estreita entre proximidade e subsidiariedade, afirmando que uma integra a outra. Parecer do Comité das Regiões *"Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade - Apelo do Comité das Regiões." cit.* JO C 198, de 14/7/1999, p. 73 e seg's. *Cfr.* também o Parecer do Comité das Regiões "*Novas formas de governação a Europa, quadro para a iniciativa dos cidadãos",* CdR 182/2000 fin, de 05/01/2001.

[3] O Governo Alemão afirma, referindo-se ao nível interno, que a *"...«proximidade ao cidadão» leva a uma justiça objectiva maior em cada caso e a uma consideração mais intensa das características regionais e locais.".* Governo Federal de Bona, Departamento de Imprensa e Informação, "*Lei Fundamental da R.F.A.", op. cit.* 14. A afirmação pode ser, em nosso entender, perfeitamente transposta para o nível comunitário.

[4] Artigo I-11º/3 do Tratado Constitucional e artigo 5 do Tratado de Lisboa de 13/12/2007 (TUE).

[5] Neste sentido o Conselho Europeu de Edimburgo declara como objectivo do princípio da subsidiariedade o de que as decisões sejam tomadas "*...ao nível mais próximo possível do cidadão...".* Conselho Europeu de Edimburgo de 11-12 de Dezembro de 1992, " *Conclusões da Presidência",* SN/456/92, anexo 1 à parte A, p. 1. *Vid.* também a "*Declaração de Birmingham – Uma Comunidade próxima dos seus cidadãos*" aprovada pelo Conselho Europeu de Birmingham de 16/10/1992, "*Conclusões da Presidência",* SN/343/1/92, anexo I, p. 4, Bol. CE 10.1992. Reza o referido artigo I-11º/3 do Tratado Constitucional que "*...As instituições da União aplicam o princípio da subsidiariedade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.".* De igual forma prescreve o artigo 5 do Tratado de Lisboa de 13/12/2007 (TUE).

De facto, se a subsidiariedade tem em vista conceder prioridade na iniciativa às entidades menores, sejam Estados ou Regiões, e se no âmbito da União Europeia se decide nas instituições comunitárias matérias que respeitam e têm como destinatárias as Regiões, só dando oportunidade às Regiões de participar é que se cumpre a subsidiariedade, pois a alternativa seria não se transferir para a União aquelas competências que internamente são de competência exclusiva das Regiões o que, a praticar-se, invibializaria o processo de integração.

Certamente que esta posição é aparentemente contrariada pela própria Comissão que ao abordar o protocolo anexo ao Tratado de Amesterdão sobre os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade considera que o princípio da subsidiariedade *"...não tem nada a ver com um «défice democrático» que importaria eliminar: há que não confundir o princípio da subsidiariedade com o controlo democrático da acção comunitária."*[6], afirmação da qual se discorda porque embora a subsidiariedade não possa ser considerada apenas uma questão relativa ao déficit democrático, ela também não é inteiramente alheia à participação regional que será o modo de atenuar ou eliminar esse déficit, havendo a salientar que a única forma de conciliar a integração comunitária com a proximidade do cidadão que a descentralização interna dos poderes estatais nas regiões visa promover, é fazer essas regiões participar no processo de toma de decisões comunitárias que as vão afectar.

Trata-se, em nosso entender, de um verdadeiro processo de subsidiariedade, ou, mais ainda, daquilo a que poderíamos chamar de "*dupla subsidiariedade*": a nível estatal na atribuição de determinados poderes às regiões e a nível comunitário, na oportunidade de essas regiões participarem nas decisões que afectem esses poderes que internamente lhes cabem.

Resumindo, a ausência da participação regional será um exemplo de "*déficit democrático*" mas também uma questão de subsidiariedade na medida em que tal

---

[6] *"**Relatório da Comissão...**"* **«Legislar melhor 1998 - uma responsabilidade a partilhar», *cit.* p. 3.**

déficit apenas poderá ser combatido com a plena aplicação do princípio da subsidiariedade na medida em que a sua aplicação, isto é, a aproximação das decisões aos seus destinatários, depende da participação nas decisões das estruturas políticas que lhe estão mais próximas, isto é, os poderes regional e local, participação que é salientada por **JAVIER BARNES** ao afirmar que o princípio da subsidiariedade só produz efeito sobre as Regiões quando inserido num contexto mais amplo "*...importantes competencias, tanto legislativas como de aplicación; participación decisiva en la formación de la voluntad estatal; etc...* "[7].

Em face do exposto conclui-se com **ARIAS MARTINEZ**[8] que, da aplicação do princípio da subsidiariedade decorre a chamada das entidades regionais dotadas de autonomia legislativa[9] enquanto níveis de poder mais próximos e directamente responsáveis perante o cidadão[10], a participar nos processos de elaboração interna das posições estaduais perante a União, prévios à adopção dos

---

[7] Barnés, J., *"El principio de subsidiariedade en el Tratado de Maastricht y su impacto sobre las Regiones europeas"*, ***op. cit.*** **p. 140. Prossegue o autor afirmando que os interesses das Regiões não se esgotam na defesa das suas competências, pelo contrário *"...aspiran a participar en la formación de la voluntad en sus proprios Estados y en la de los órganos comunitarios..."*.**

[8] Considera Arias Martinez que a aplicação deste princípio garante o reconhecimento institucional das regiões e exige a *"…participación en el proceso decisional comunitario de aquellas entidades regionales dotadas de poder legislativo, por ser precisamente este nivel regional el más cercano al ciudadano y, por lo tanto, el que mejor puede cumplir el mandato del artículo A del TUE, conforme al cual las decisiones se adoptarán de la forma más próxima posible a los ciudadanos.". (op. cit.* p. 80). No mesmo sentido *vid.* Castro Ruano que defende que a participação regional deve abarcar as decisões sobre aqueles domínios que, no âmbito constitucional interno, sejam de competência das regiões. *(La emergente participación política..., op. cit.* p. 188).

[9] António Covas refere que a subsidiaridade é *"...um princípio (...) de justo equilíbrio de poderes entre níveis de governo territorial...".* (*op. cit.* p. 22). A própria existência de autonomia política, enquanto forma de aproximar o poder das populações, tem uma relação inseparável com a subsidiariedade. *Vid.* neste sentido Pueyo Losa, e no caso concreto da participação regional na actividade exterior, declarar que a participação regional na definição e condução da acção exterior do Estado é consubstancial à própria existência de autonomia. Pueyo Losa, J., "*Sobre el Princípio y los Mecanismos de colaboración entre el Gobierno Central y las Comunidades Autonomas en Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*", em** *Revista de Instituciones Europeas,* **Centro de Estudios Constitucionales, vol. 16, nº 1, Enero-Abril, 1989, Madrid, p. 30.**

[10] Neste sentido, *cfr.* o Parecer do Comité das Regiões *"Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade - Apelo do Comité das Regiões." cit.* JO C 198, de 14/7/1999, p. 73 e seg's.

actos legislativos comunitários, pois estes são os níveis privilegiados como escalão intermédio ideal que, numa perspectiva de subsidiariedade, podem assegurar que as decisões sejam tomadas tão próximo quanto possível dos cidadãos da União, conforme exige o atrás referido protocolo, aproximando das capitais nacionais e comunitárias de poder as comunidades de base existentes nos centros rurais e urbanos que constituem a célula inicial e fundamental da União e garantindo uma maior adesão dos cidadãos ao projecto europeu.

Sendo, portanto, propósito da presente parte do trabalho efectuar uma abordagem da capacidade e possibilidade que dispõem as várias Regiões que integram os Estados membros da União para participarem interna e externamente no processo de integração europeia[11], importa, desde já, por um lado precisar a caracterização da realidade regional a que nos referiremos e por outro, estabelecer a relação que existe entre a dimensão externa regional a nível comunitário e a mesma dimensão a nível das relações internacionais gerais.

Existe uma grande quantidade de realidades heterogéneas, de maior ou menor dimensão, designadas pelo termo "*Região"* o que determina que a Região deva ser observada de *"...forma interdisciplinar..."* [12].

Assim, actualmente, a palavra "*Região"* serve para referir objectivos de diferente natureza e de diferentes níveis, sejam eles objectivos políticos

---

[11] Essa participação, como veremos ao longo desta parte II, poderá constituir-se através de várias formas e mecanismos que são ao mesmo tempo meios de afirmação regional e de defesa da subsidiariedade. Podem ser mecanismos directos, como o Comité das Regiões, indirectos como a presença nas instituições comunitárias, Conselho, Comités da Comissão e Parlamento Europeu ou o recurso para o Tribunal de Justiça, e, por outro lado, a presença e participação no interior do Estado.

[12] Castro Ruano, J. L.: *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 60. No mesmo sentido Lizardo, J. e Cunha, C., *As Leis da Autonomia,* Editorial Eco do Funchal, Funchal, 1997, p. 3. *Vid.* também Luís Sá, Ana Serrano e Daniel Branco que salientam, além do mais, que "*...este nível designa realidades tão diferentes como as provinces na Bélgica, regieriungsbezirke na Alemanha, regiões em desenvolviemtno na Grécia, comunidades autónomas em Espanha, régions em França, regionii em Itália, provinces nos Países Baixos, comissões de coordenação regional em Portugal e groups of counties no Reino Unido.". (As Regiões Administrativas, Democracia e Desenvolvimento*, Ed. Caminho, S.A., Lisboa, 1998, p. 21/23).

prosseguindo o reconhecimento da representação e participação regional[13], objectivos de mera desconcentração ou descentralização administrativa, objectivos histórico-culturais visando salientar especificidades étnicas, linguísticas, etc., objectivos económicos em busca de uma maior coesão social e melhor planificação e gestão administrativa[14].

A nível político verifica-se que, conforme já foi abordado neste trabalho[15], alguns Estados dispõem nos seus ordenamentos internos de grande quantidade de entidades públicas infra-estatais denominadas de várias formas, conforme o tipo de Estado de que se trate, regional ou federal, de Regiões, Comunidades ou Länder, entre outras.

Tais colectividades públicas infra-estaduais encontram-se dotadas de autonomia a qual abrange, geralmente, poderes e competências exclusivas a nível legislativo contendo ainda a previsão constitucional de consulta das colectividades infra-estatais de nível superior (Estados federados, Länder ou Regiões) quando estejam em causa os seus interesses ou competências.

Certamente que das competências internas decorrem efeitos internacionais, sendo de observar que, no que toca às dimensões externas dessas competências regionais ou interesses próprios, "*...l'action des collectivités reste (...) indirecte et relative...*" devido ao não reconhecimento interno do direito infra-estatal de exercer qualquer actividade exterior relacionado com a defesa do exclusivo estatal

---

[13] Acerca do tema, cfr. Amâncio Ferreira que afirma que *"O fenómeno regional tem sido fortemente politizado, uma vez que a região é um instrumento privilegiado para a conquista do poder, através da periferia."*. *(op. cit.* p. 27. O autor efectua uma caracterização de diversos tipos de regiões, apontando, de acordo com as exigências técnicas, culturais, administrativas e políticas a que pretendem dar resposta, quatro soluções típicas de regionalização, a saber: a região como nível de desconcentração dos serviços do Estado, a região como forma mista de desconcentração e de descentralização administrativa. a região como forma de descentralização, a região como forma de governo. *Ibid.* pp. 28 e seg's.

[14] Sobre o tema, *vid.* Bullain Lopez, I., *Las Regiones Autónomas de la Comunidad Europea y su Participación en el Proceso de Integración.* lnstituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1990. p. 31-35.

[15] *Cfr. supra* o ponto 4 do capítulo introdutório, no qual se discorre sobre o reflexo dos tipos de Estado, designadamente dos de estrutura complexa, na atribuição e exercício de competências regionais, designadamente a nível internacional.

neste domínio[16], pelo que, "*L'action effective des collectivités territorialles dans la dimension internationale repose sur une motivation volontariste liée à leurs intêrets propres...*"[17].

Tais Regiões são ainda caracterizadas pela existência de uma dimensão política que se expressa através de órgãos representativos próprios eleitos localmente, enquanto que a nível administrativo aparece toda uma série de realidades também designadas pelo termo "*Região"* que se destinam, em maior ou menor grau, a fins de mera descentralização ou desconcentração administrativa do poder central, não sendo, portanto, dotadas de qualquer autonomia política estatutária[18], podendo apontar-se como exemplo de *regiões* e *sub-regiões* com efeitos meramente administrativos e que funcionam como "*...serviços periféricos da administração directa do Estado..."* as *CCDR's,* consignadas no nº 2 do artigo 3º do Decreto-Lei nº 134/2007, de 27/4 que prevê que "*...as áreas geográficas de actuação das CCDR (...) são designadas doravante por regiões e as subunidades territoriais de actuação são designadas por sub-regiões*[19] .

É àquelas primeiras regiões dotadas de autonomia e definidas no estatuto da Assembleia das Regiões da Europa como "*Colectividades territoriais situadas a nível imediatamente inferior ao Estado Central, dotadas de representação política exercida por uma Assembleia regional eleita."*[20] que se fará referência ao

---

[16] Refere Blanco de Morais que domina "*…no direito público dos Estados Unitários da Europa do Sul, o princípio de que a política externa integra uma reserva soberana do Estado...". (A Autonomia Legislativa Regional,* Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 1993, p. 296).

[17] Audeoud, O., *op. cit.* p. 142. O autor exemplifica tais direitos de consulta, apontando os exemplos da Alemanha, Áustria, Bélgica e Suiça.

[18] Jorge Pereira da Silva considera que *"Do ponto de vista estritamente jurídico, podem configurar-se fundamentalmente quatro tipos de regiões: a região como nível de desconcentração dos serviços do Estado. a região como forma simultaneamente de desconcentração e descentralização administrativa. a região como forma de descentralização administrativa. e, por fim, a região como forma de descentralização político-administrativa.".* (*"Região Autónoma", op. cit.* p. 909).

[19] Acerca natureza governamental de tais regiões, *cfr. infra* parte II, capítulo II, ponto 2.5.2;

[20] *Cfr.* nº 2 do artigo 2 do estatuto da ARE.*Vid.* Beltran, S., *La Assemblea de Regions d'Europa (ARE), op. cit.* p. 47 e seg's. E mesmo entre as Regiões com aquelas características existem grandes diferenças, especialmente a nível de competências como

abordar a temática da participação e representação regional nas decisões internacionais gerais ou comunitárias que as afectem, podendo apontar-se na Europa comunitária que tal tipo de Regiões existe na Alemanha, Bélgica, Itália, Espanha e Áustria "*...desde el punto de vista de la autonomia y competencias alcanzadas...*"[21] sendo, embora, de atentar no facto de que quando se constituiu a CEE apenas um Estado membro se encontrava integralmente regionalizado, a República Federal da Alemanha, o que terá contribuído para que os Tratados constitutivos não tenham previsto formas de participação regional, sendo certo também que a progressiva regionalização do território comunitário "*...no ha venido acompañada de una efectiva participacion regional en el proceso*

**reconhece a própria Assembleia das Regiões da Europa que, face ao desafio de representar o poder regional, *"...asume el reto, ante el convencimiento de que ese mínimo común denominador, esos puntos comunes a todas las Regiones, supone hoy por hoy, un margen de maniobra suficiente como para seguir avanzando...". Cfr.* Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 177. Para uma uma análise e caracterização das Regiões europeias "*lacto sensu"* com base em critérios históricos, goegráficos, económicos e étnicos, *vid.* o mesma obra, p. 52-60, o qual refere também os vários conceitos, tipologias e objectivos relacionadas com o termo "*Região"* bem como os seus elementos básicos, " *espacio y el grupo que lo habita...".* O autor, salientando como factores determinantes do facto regional o conjunto dos elementos "*espaço/territorio", "comunidad/grupo"* e *"identidad que dota de alguna homogeneidad",* indica outras definições às quais faltam dois elementos de grande importância, "*...la ubicación administrativa del nivel regional así como su elemento político más definitorio..."*, dadas pela Conferência de Poderes Locais e Regionais do Conselho da Europa o qual define a Região como uma «*Comunidad humana que constituye la unidad territorial más vasta al interior de cada nación. Esta comunidad se caracteriza por una homogeneidad de orden histórico o cultural, o geográfico, o socio-económico, o todos a la vez, que confiere a la población una cohesión en la consecución de objetivos e intereses comunes*», e pela Carta Comunitária da Regionalização elaborada pelo Parlamento Europeu, como *«...un territorlo que forma, desde el punto de vista geográfico, una entidad neta o conjunto de territorios en los que existe continuidad y en los que la poolación posee ciertos rasgos comunes y desea salvaguardar la especificidad resultante y desarrollarla para estimular el progreso cultural, social y económico». Ibid.* p. 33. O autor afirma ainda que o que define esencialmente o conceito de Região é a natureza da autonomia regional que "*..ha de constar, según la definición adoptada, de instituciones legislativas y ejecutivas propias, elegidas por sufragio universal con competencia legal suficlente para regular asuntos de su interés.". Ibid.* p. 36, Por seu lado, Luís Sá, Ana Serrano e Daniel Branco definem região como "*...a pessoa colectiva pública de população e território cujos órgãos são legitimados pelo sufrágio universal, cujo âmbito corresponde a um espaço de exercício de poder abaixo do Estado-administração central e acima dos municípios...".* (*op. cit.* p. 27). De se turno, Blanco de Morais define a região como "*um espaço territorial, menos vasto que o Estado, en que os habitantes se encontram unidos por factores de diversa natureza e nos quais se desenvolve um sentido comum de pertença a uma certa comunidade.",* sintetizando a p. 93 que as regiões "*...são pessoas colectivas territoriais de direito público, dotadas de uma ordem jurídica específica distinta do Estado-pessoa.". (A Autonomia Legislativa Regional, op. cit.* p. 55).

[21] **Arias Martinez, M. A.,** ***op. cit.*** **p. 33.**

decisional, ni en las instituciones comunitarias..."[22], apesar de um grande número de matérias de competência comunitária serem, no interior dos Estados membros, matérias de competência regional.

A participação destas regiões na vida em sociedade pode ser observada de vários ângulos, abrangendo o económico, o social, cultural, até à sua forma de organização política e o modo variável[23] como exercem a autonomia política que detêm face aos respectivos poderes centrais e o que entendem esses poderes centrais sobre o que se deverá conter no conteúdo de autonomia, a forma como este conteúdo é encarado, ou não, numa perspectiva dinâmica em relação com a velocidade vertiginosa que caracteriza actualmente a evolução da vida num mundo que caminha a passos largos para a globalização entre todos os Estados e todas as áreas da vida em sociedade, abrangendo e criando interdependência em domínios como o económico, cultural, científico, tecnológico, transportes, e reflectindo-se na transnacionalidade das empresas, escassez de recursos e crise energética, turismo global, ambiente e muitos outros.

Essa globalização provoca uma mobilidade em que a informação corre vertiginosamente acompanhando, quase, a velocidade dos próprios acontecimentos que são condicionados por essa mesma internacionalização, pelo que é forçoso que os Estados diminuam os exclusivos relativos ao trato internacional que se mostram incompatíveis com as condições próprias dos tempos modernos[24], permitindo-se que o efeito fronteiras seja atenuado e, em consequência, que todos os níveis de poder que sobre cada uma das matérias

---

[22] Pérez Voituriez, A., *Las Comunidades Autónomas ante los Derechos Internacional y Comunitario – Progressivo Desarrollo de las Relaciones Externas de la Comunidad Autónoma de Canárias,* Parlamento de Canárias, 1993, p. 67.

[23] Amâncio Ferreira salienta a flexibilidade da noção de autonomia referindo que "*O conceito de autonomia política é essencialmente contingente, variando de um Estado federal para outro e de uma região para outra, a ponto de a autonomia de alguns Estados federados ser inferior à de regiões de certos Estados unitários*". (*op. cit.* p. 59).

[24] Salientando que a soberania estatal não é posta em causa, Olivier Audeoud reconhece que *"...la reconnaissance de compétences autonomes infra-étatiques et sa conséquence au plan externe avec le développement de coopérations transfrontieres tend à réduire le pouvoir de l' État au regard des relations externes.". (op. cit.* p. 150).

tenham competências e poderes de gestão e conformação[25], designadamente o regional, se empenhem e participem na construção das decisões e opções a tomar, até porque o Estado–Nação se mostra cada vez mais incapaz de responder, por si só, às necessidades surgidas por esta nova realidade sócio-política, como, aliás, salienta o próprio Comité das Regiões ao defender que as regiões devem participar no exercício das competências que as afectem, designadamente, participando nos órgãos do Estado onde se adoptam decisões que lhes digam respeito e, "*...nesta fase de internacionalização da actividade política, o poder das regiões deve manifestar-se também no contexto dos assuntos europeus e internacionais, dando às regiões a possibilidade de participar na adopção de tratados internacionais ou nos organismos europeus onde são adoptadas resoluções que afectam os seus interesses ou competências…*"[26].

Ao mesmo tempo verifica-se que essa interdependência resultante da globalização debilita o Estado forçando-o a aceitar um duplo processo, interno e externo, que envolve a partilha de poder[27], sendo que, no seu interior é forçado a aceitar a afirmação crescente do poder regional que nunca conseguira anular e que

---

[25] Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 39. O autor fala da afirmação regional a nível das relações internacionais como a "*...superación del Paradigma Realista que concede al nivel estatal la exclusividad en cuanto a los actores capaces de incidir en la escena internacional..*", efectuada por uma "*...concepción teórica de la sociedad internacional conocida como Globalismo Político o Paradigma de la interdependencia...*" Esta transformação fica a dever-se aos apontados fenómenos de globalização que fazem multiplicar os contactos e interdependências internacionais de tal forma que, como refere *(p. 40)*, "*...parece más propio hablar de una única comunidad planetaria o sociedad mundial interconexionada e interdependiente...*" que opera uma mudança da clássica sociedade internacional em sociedade transnacional. Ruano efectua, *(p. 40-47)* uma reflexão sobre as teorias e formas de ver o relacionamento internacional, tais como o Realismo, Globalismo, Mundialismo, Transnacionalismo e da Integração. Mais à frente, *(p. 361 e seg's.)*, conclui que o reconhecimento de um papel à Região como actor no jogo comunitário encontra o seu fundamento teórico explicativo no globalismo político que considera que, numa sociedade global, o Estado-Nação deixou de ter, em alguns casos, o papel mais importante.

[26] Comité das Regiões, Parecer de 13/12/2002 sobre a "*Recomendaçãodo Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa sobre a Carta Europeia da Autonomia Regional*", (COM-Ass. Inst. /010, de 09.01.01).

[27] Debilidade que acontece pela acção simultânea de duas forças aparentemente contraditórias tendentes para a *supra*estatalidade (processos de integração) e para a *infra*estatalidade (consolidação dos poderes *infra*estatais no seu seio).

permanecera durante séculos *"...en estado más o menos latente..."*[28], poder regional que agora tem a oportunidade de se afirmar politicamente[29], e por outro

[28] **Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 46. Por sua vez, Casanovas y La Rosa, referindo-se à acção internacional das CCAA afirma que " *...sin pretender un estatuto de sujetos de Derecho Internacional, ni gozar de representación internacional o celebrar tratados internacionales...*", defende que possam realizar alguns actos exteriores, designadamente, as actividades que constituam projecção internacional de competências autonómicas, tais como o comércio, indústria, meio ambiente, acordos políticos que designa por «*gentlemen's agreements,* que não criam por si mesmos obrigações regidas pelo Direito Internacional Público, tais como declarações de intenções, memorandum e comunicados, e os contratos internacionais celebrados com entes estrangeiros de direito público, empresas ou particulares, com a finalidade de promover as suas competências próprias e que não estejam submetidos ao direito internacional. ("***La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celebración de tratados internacionales. La participación de las Comunidades Autónomas en el processo de adopción de decisiones de la Unió Europea***" em,** *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autonomas*, **Manuel Pérez González, (dir.), vol. I, Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria-Gasteiz, 1994, pp. 57 e seg's. Aquela projecção externa das competências autonómicas internas encontra-se reconhecida na Sentença do Tribunal Constitucional Espanhol nº 165/1994, de 26 de Maio (BOE nº 151 - sup. de 25 de Junho de 1994) que opôs o Governo de Espanha ao do País Vasco, na qual se refere que, "*in casu",* seria admissível que "*...habiéndose encomendado constitucional y estatutariamente a las Comunidades Autónomas la realización de tareas de notable amplitud y relevancia en la vida económica y social dentro de sus respectivos limites territoriales 'no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya solo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los limites territoriales de Espana".* No sentido desta interpretação manifesta-se Pueyo Losa que aborda expressamente a referida sentença. *("***Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones Internacionales del Estado***" em DEREITO**, *Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, **Separata, Vol III, nº 2, 1994, p. 23).**

[29] **Refere Pacheco Amaral que por força da complexidade da vida actual, o Estado foi forçado a ceder à "*….última grande marca do autonomismo europeu contemporâneo: a cooperação e a participação.*", assumindo-se a Região como parceira dos órgãos centrais do Estado e da União Europeia. Neste contexto, refere o autor, o conceito de competências exclusivas tem de ser amplamente revisto, e "*…substituído por mecanismos efectivos de cooperação e de participação dos órgãos regionais nos órgãos centrais de governo do Estado." A realidade da vida actual demonstra que a "…compartimantalização estanque de competências e de matérias, umas dos governos centrais, e só deles, e outras das regiões autónomas, e só delas, é uma ilusão." (***"Autonomia e Estado Autonómico – A autonomia como princípio de organização política do Estado", ***op. cit.* **p. 151). A Região autónoma, continua o autor, não pode, assim, ser entendida isoladamente ou contra ou em face do Estado, sendo apenas "*…inteligível como parcela do Estado.*" Deste modo, afirma o autor, "*…longe de ser uma ameaça, constitui mesmo instrumento de garantia da integridade e da unidade do Estado.".* O mesmo autor reforça noutra obra a presente ideia afirmando que *"...as comunidades autónomas não são delegações do poder estatal nem simples descentralização dos seus órgãos unitários, mas o próprio poder do Estado, exercido no âmbito territorial que lhe é próprio (…), as comunidades autónomas são participações ou pedaços de Estado. Não pedaço no sentido de fragmento, mas pedaço porque unidade da construção do Estado.",* dizendo ainda por outras palavras que "*Não sendo em si Estado, a Região é também Estado, porque parcela do Estado. Assim, se os órgãos de poder da Região não são os órgãos do Estado, não deixam de ser órgãos do Estado".* (*Autonomia: Uma Aproximação..., op. cit.* pp. 163-1649. Por outro lado, Sérgio Ribeiro afirma que a "*…complexificação da vida social, a internacionalização/mundialização da actividade económica, as 'livres circulações', tornam mais necessário que não se eliminem, antes se reforcem, elos da cadeia institucional,*

lado, a nível externo e em consequência das transformações a nível mundial que aumentam as matérias que são alvo de trato internacional, é obrigado a desenvolver processos de integração como consequência do novo contexto sócio-político, de tudo resultando também que se assiste a um aumento da participação regional no cenário internacional explicado porque os domínios de competência regional, como por exemplo, o desenvolvimento económico, cultura, e o meio ambiente, entre outros, "*...han adquirido derecho de ciudadanía a ese nivel...*"[30], isto é, comportam decisões cuja eficácia ultrapassa largamente o âmbito nacional, ficando absolutamente dependentes do que se passar à escala internacional[31].

É neste contexto conceptual de globalização e interdependência das decisões que se impõe que os diferentes níveis de poder participem nas relações além fronteiras que se deve interpretar a insistente reivindicação pelas Regiões e a evolução jurídico-constitucional que vai já ocorrendo em alguns Estados a caminho da participação regional na elaboração e execução das políticas comunitárias[32], pelo que se pode, assim, afirmar que a participação regional na

---

com inevitáveis transferências de competências e atribuições de ascendentes e descendentes poderes, não tendo sentido, a não ser caricatural, a referência à exclusividade da titularidade do poder político." **. (“***A Região Autónoma num Estado-membro autónomo numa Europa de autonomias em cooperação"***, em Actas do Congresso** *do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Político"**, vol.* **5,** ***op. cit.*** **p. 163).**

[30] **Dehousse, R.. «***Fédéralisme, asymétrie et interdépendance: Aux origines de l'action internationale des composantes de l'Etat fédéral***» em** *Etudes Internationales***, Sec. XX, n.º 2, 1989, p. 287. No mesmo trabalho o autor afirma que «*** ***...no es por azar que el desarrollo de la acción autónoma de los gobiernos infraestatales ha coincidido con el acento puesto a nivel internacional sobre materias como la cultura, el media ambiente o la ordenación del territorio, que tradicionalmente forman parte de sus atribuciones. La interpenetración creciente entre cuestiones internas e internacionales incita al conjunto de los gobiernos regionales a realizar una prolongación externa de sus atribuciones*****». *Ibid.* p. 307.**

[31] **É que, como refere Castro Ruano, *"...en una realidad interdependiente como la que hoy vivimos, toda competencia tiene una dimensión exterior, por lo que em consecuencia, el ejercicio de la autonomía en la actualidad debe traducirse necesariamente em alguna forma de participación em la acción exterior...". (La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 222).**

[32] **Esta participação não será mais do que uma compreensão de que a busca de coesão comunitária terá de ser feita com base numa harmónica dialética triangular entre a Região, o Estado nacional e a União Europeia. Jorge Miranda afirma, a propósito das RRAA portuguesas que, para além da sua representação no Comité das Regiões, *"...as regiões devem ter uma interferência activa na execução da política comunitária, porque dela irá depender muito do seu futuro próximo (...) não pode deixar de ser essa a lógica decorrência dos princípios constitucionais da cooperação e da autonomia."*. (“***Solidariedade e***

integração europeia representa apenas um caso particular da cada vez maior amplitude da participação das Regiões na cena internacional[33], participação esta que, caso não se amplie e fortaleça, poderá significar que deixará de fazer sentido a existência de qualquer forma de autonomia a nível interno dos Estados pois, como se tem afirmado, isso corresponderia a retirar por via da adesão, todo e qualquer conteúdo competencial às Regiões que estas têm consagrado no direito constitucional e estatutário interno que o Estado por esta via recuperaria[34], pelo que tais competências autonómicas representariam, perante tal cenário de recusa de participação, uma mera formalidade sem qualquer conteúdo, pois, como adverte **CASTRO RUANO,** *"...las obligaciones que exige el proceso de integración europea no suponen un salvoconducto mediante el que los poderes centrales vacíen de competencias a los subestatales..."*[35].

---

autonomia", **em Actas do Congresso** *do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Jurídico*, ***vol.*** **3, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, 1995, p. 69).**

[33] **Afirma Olivier Audeoud que as colectividades territoriais ao reclamarem o direito de gerir os seus assuntos nas suas dimensões interna e externa, o fazem "*...fortes d'une légitimité obtenue par l'élection de leurs dirigeants...*", colocando uma questão delicada para os direitos interno e internacional. *(op. cit.* p. 139-140). Por seu lado, o Comité das Regiões lembra que se torna necessário "*...que o processo de formação das decisões se aproxime dos cidadãos para equilibrar e complementar a tendência generalizada para a globalização...*". Para isso o CR propõe que a União Europeia não se torne apenas numa "*...mera cooperação entre Estados...*", sendo necessário ouvir também as pessoas colectivas locais e regionais. Comité das Regiões, Parecer sobre "*A Conferência Intergovernamental de 2000*", 17/02/200, Cdr 53/99 fin EN-GP/MS/fv.**

[34] **Arias Martinez aborda o problema salientando que a "*…participación autonómica es una forma de evitar la reestatalización de las competencias…*". *(op. cit.* p. 124). Por seu lado Pérez Voituriez fala de uma posição de "*...recelo ante posibles efectos reflejos de la integración de signo centralizador, que podieran retrotaer a los poderes estatales, via su intervención em el seno de la CEE, competencias previamente descentralizadas.*". (*op. cit.* p. 67). Por seu turno J. Eduardo Soriano refere que "*Es ilícito y fraudulento que el Estado pretenda recuperar, vía poder exterior, las competencias cedidas internamente a las Comunidades Autonomas.*". (*Comunidades Autónomas* y *Comunidad Europea,* Madrid, Tecnos, 1990. p. 186). Também Pérez de Nanclares aborda o assunto salientando a insatisfação das CCAA perante "*la sensación d pérdida competencialal comprobar como es Estado central 'recupera' para si –aunque sea indirectamente através de su participación en el Consejo- competencias que, conforma al reparto competencial interno, corresponderían a las CCAA.* (*"Comunidades Autónomas y Unión Europea, Hacia una Mejora de la Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Proceso Decisorio Comunitario", op. cit.* p. 769).**

[35] **Castro Ruano, J. L.,** ***La emergente participación política...*****,** ***op. cit.*** **p. 223. A. Borrás afirma que "*Si no se admite, en un mundo tan internacionalizado como el actual que la competencia material de las Comunidades Autónomas implica esta proyección internacional, el vaciado de las competencias de las Comunidades Autónomas seria tal que no tendría mucho sentido el hecho mismo de su existencia.*". ("***Proyección exterior de las Comunidades Autónomas***", em**

E se a favor desta reivindicação regional para o relacionamento comunitário militam em comum muitas das razões que se invocam a favor da acção internacional geral das Regiões, existem aqui outras que respeitam às especificidades próprias da construção comunitária que, a nosso ver, mais justificam e exigem essa participação, designadamente o facto de a Comunidade Europeia, como organização de integração dotada de instituições e órgãos supranacionais, ter estabelecido sua própria ordem jurídica dotada de normas jurídicas dinâmicas[36] dirigidas às ordens jurídicas internas dos Estados membros sobre cujas normas jurídicas prevalecem[37], ao contrário de outras organizações internacionais clássicas baseadas na cooperação entre os Estados cujos acordos e respectivas normas, para serem válidas internamente, têm de ser objecto de um processo de recepção no direito interno dos Estados partes dos respectivos Tratados.

Considerando tudo o que vem dito acerca da complexidade e globalização das sociedades actuais e suas relações a nível internacional, podemos afirmar que integração, regionalismo e autonomia serão respostas às exigências da complexidade da vida actual[38] pois, por um lado, o velho Estado-Nação sentindo-se impotente para fazer face à crescente interdependência da vida actual vê-se

---

Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas, **Seminario celebrado em Barcelona el 9 de mayo de 1990, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1990. p. 38).**
Por sua vez, Castro Ruano afirma que a accão comunitária das CCAA e RRAA é *"...una manifestación mucho más amplia de interconexión creciente entre lo micro y lo macro cada vez más generalizada em esta escena política de finales de siglo.". (La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 47).

[36] **Afirma Castro Ruano queo dinamismo da norma comunitária consiste em este ser um *"...derecho en constante creación y modificación. No resulta de la aplicación de un tratado, que agota y determina la regulación jurídica sobre cierta materia.". (La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 51).**
São instrumentos legislativos comunitários, o regulamento, directamente aplicável e invocável em todos os seus elementos, a directiva que estabelece os fins e deixando aos Estados e escolha dos meios, as decisões as recomendações e os pareceres.

[37] **Determinando, até, alterações nos respectivos quadros constitucionais.**

[38] **Pacheco Amaral refere que *"...a autonomia constitui não uma relíquia do passado, ancorada no ruralismo e no tradicionalismo e na exaltação romântica de uma unidade de identificação regional muitas vezes construída à volta da geografia e da topografia, dos valores da língua, da raça, da história, da religião, do folclore, da literatura, etc.etc., mas a «forma política do futuro»".* (*Autonomia: Uma Aproximação...*, *op. cit.*, p. 166).**

obrigado a promover a existência de organizações de integração inter-estadual de que a União Europeia é expoente mais perfeito no actual estado de coisas, mas por outro, esse mesmo Estado é forçado, em nome da eficácia e legitimidade, a reconhecer um cada vez maior protagonismo e intervenção participativa aos vários núcleos que o integram, sejam de natureza associativa ou política, como é o caso das instâncias de poder infra-estadual, tendo ainda de conceder, naquelas mesmas organizações infra-estaduais, que as suas instâncias de poder infraestatais internas participem da comunidade inter-estatal em que se integram precisamente porque o Estado contemporâneo não é capaz de fazer face à complexidade e intensidade de obrigações da vida actual.

Surge, assim, o Estado autonómico em que a autonomia, como refere **PACHECO AMARAL**, "*...tem constituído sobretudo a matriz para a renovação estrutural do Estado enquanto sistema político-organizacional.",* assumindo ainda o papel de "*...técnica de conciliação da pluralidade que se encontra na base constituinte do Estado com a necessidade de unidade."*[39].

Sabendo-se da diversidade de estruturas internas de divisão de poder existente no espaço comunitário bem como de tipos de Estado, trataremos nesta parte II composta de dois capítulos, da questão autonómica e regional numa União de Estados[40] tentando apurar o que, ao nível da representação, participação e associativismo regional se passa na Europa comunitária.

Por um lado, o **capítulo I** sob a epígrafe ***(Subsidiariedade e participação indirecta das regiões na formação e execução da vontade legislativa comunitária)*** destina-se a tratar a participação indirecta respeitante à possibilidade de as regiões, enquanto fenómeno social e político, participarem

---

[39] **Pacheco Amaral, C., "***Autonomia e Estado Autonómico – A autonomia como princípio de organização política do Estado", **op. cit.*** **p. 149. O autor considera, então, o Estado autonómico como "*...um nível político-organizacional complexo, resultante da articulação dos níveis inferiores que o integram e que o compõem.",* em que cada um dos níveis inferiores coopera para manutenção do último grande nível – o Estado autonómico – pela via da participação.**

[40] **Como de facto é, e assim lhe chama Pérez de Nanclares.** *"Comunidades Autónomas y Unión Europea, Hacia una Mejora de la Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Proceso Decisorio Comunitario", **op. cit.*** **p. 761.**

individualmente a nível interno, no âmbito do processo legislativo comunitário, para a formação da vontade do Estado ***(dimensão interna da participação na fase ascendente do direito comunitário)*****,** apontando-se neste enquadramento várias questões relacionadas, designadamente, com a estrutura complexa de alguns Estados membros da União, com a origem da legislação comunitária e com algumas das consequências da incompleta presença regional na sua elaboração, apontando-se a prática que, neste domínio de participação regional se segue em vários Estados.

Por outro lado, aborda-se a presença de representantes regionais integrados nas delegações estatais que transmitem e negoceiam a posição ou vontade do Estado a nível comunitário, ***(dimensão externa da participação na fase ascendente)***, e ainda de participação das regiões na execução da legislação comunitária, (***fase descendente da dimensão interna da participação***), referindo-se também a participação das regiões no Conselho em representação dos respectivos Estados, através do mecanismo previsto no artigo 146º TCE após a alteração que lhe foi introduzida em 1992 pelo Tratado de União Europeia.

Por sua vez, o **capítulo II** (***Subsidiariedade e participação directa das regiões na União Europeia – O Comité das Regiões)*** destina-se ao tratamento das formas de participação regional directa existentes na Europa espelhando a expressão da subsidiariedade no associativismo regional europeu em geral e comunitário em particular. O estudo tem como pontos de referência a Política Regional Comunitária destinada a promover a coesão económica e social bem como a participação regional na sua definição, a cooperação transfronteiriça no âmbito do Conselho da Europa e no âmbito comunitário com especial realce para a que se vem desenvolvendo entre a Galiza e a Região Norte de Portugal, assim como a influência do Conselho da Europa na criação do Comité das Regiões relativamente ao qual abordaremos o regime e competências, respectivos antecedentes e perspectivas de futuro.

Serão ainda referidas de forma breve as fórmulas dissimuladas que as regiões se viram obrigadas a desenvolver à margem dos mecanismos tradicionais e

oficiais de representação e participação de forma a, torneando as dificuldades internas, recolherem de Bruxelas e fazerem lá chegar em tempo útil a informação necessária à defesa dos seus interesses, indicando-se por fim algumas conclusões e contributos.

Resta, finalmente, referir uma outra forma de agrupar algumas das regiões menos favorecidas da Europa comunitária às quais o próprio ordenamento constitucional comunitário já concedeu estatuto especial: as Regiões Ultra-Periféricas (RUP) cujas especificidades assentam não só no desfavorecimento económico-social com que iniciaram a sua participação na aventura comunitária, mas também nas enormes distâncias que as separam dos grandes centros de decisão e influência europeia.

As RUP têm o respectivo estatuto plasmado no artigo 299 TCE[41] que integra, para além de outras[42], as Regiões Autónomas Portuguesas dos Açores e da Madeira que são objecto de estudo na parte III do presente trabalho, razão pela qual, apesar de ser possível abordá-las noutro pontos deste trabalho, optamos por incluir o tratamento a conceder às Regiões Ultraperiféricas da União Europeia na parte dedicada à subsidiariedade em Portugal e às Regiões Autónomas portuguesas.

[41] No artigo III-424 do Tratado Constitucional e no de Lisboa nos artigos 299 e 311 do Tratado de Funcionamento da União Europeia.

[42] O referido estatuto das Regiões Ultraperiféricas abrange regiões sob soberania de três Estados membros: PORTUGAL (Açores e Madeira), FRANÇA (Departamentos Ultramarinos Franceses: Guadalupe, Guiana, Martinica e Ilha de Reunião), e ESPANHA (Ilhas Canárias).

CAPÍTULO I
SUBSIDIARIEDADE E PARTICIPAÇÃO INDIRECTA DAS REGIÕES NA FORMAÇÃO E EXECUÇÃO DA VONTADE LEGISLATIVA COMUNITÁRIA.

1-A NORMA COMUNITÁRIA, O ESTADO E A REGIÃO.

1.1-A EUROPA COMUNITÁRIA E AS REGIÕES DOTADAS DE AUTONOMIA CONSTITUCIONAL.

A Europa comunitária integra no seu seio uma grande quantidade de Regiões dotadas de algum nível de autonomia constitucional e estatutária cuja importância no espaço europeu e comunitário é reconhecidamente crescente pois *" ...en la medida en que ha ido habiendo más Europa, ha ido habiendo también más Región..."*[43], Regiões que a nível comunitário são identificadas por várias designações tais como "*Regiões Autónomas, Comunidades Autónomas, Länder,".*

Devido ao já referido carácter de organização supraestatal de integração, caem debaixo do âmbito material de regulação do Direito Comunitário muitas competências que a nível interno são, por vezes com carácter de exclusividade, de titularidade regional, salientando-se, desde já, mais duas premissas do problema que consistem, por um lado, no facto de a adesão à Comunidade não dever afectar a distribuição interna de competências, e por outro, o facto de o Direito Comunitário, da mesma forma que o Direito Internacional Geral de acordo com o artigo 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados que estabelece que *"...uma parte não poderá invocar as disposições do seu Direito Interno como justificação do incumprimento de um Tratado"*[44], apenas reconhecer o Estado

---

[43] **Castro Ruano, J. L.,** ***La emergente participación política... op. cit.*** **p. 28. O autor dedica grande parte da obra ao estudo do fenómeno regional cuja importancia sobe em especial após o final da guerra de 1939-1945.**

[44] **Esta limitação é comum a qualquer outra forma de Direito entre os Estados e engloba também qualquer comportamento das regiões autónomas de acordo com a Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas que observa que «*** ***...se considerará también hecho del Estado, según el Derecho Internacional, el comportamiento de un órgano de una entidad pública territorial de ese Estado, siempre que, en el caso de que se trate, haya actuado en esa calidad». Vid.*** **Nações Unidas, "***Anuario de la comisión de Derecho Internacional***", em** ***Informe de la Comission de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 32º período de sessiones. "****Proyecto de articulos sobre la responsabilidad de los Estados***", vol. II, artículo 7/1. segunda parte, 1980, pág, 30. Esta tese foi levada em conta em numerosas sentenças do Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia, como na sentença do TJCE nº 77/69, de 05/05/1970, col. de 1970, p. 237, (versão francesa), tendo como parte a Comissão contra a Bélgica, na qual se afirma que** ***"La responsabilité d 'un État Membre au regard de l' article 169 est engageé, quelque soit l' organe de l' État dont l'action ou l'inaction est a l 'origine du manquement , meme s ' il s' agit d ' une institution constitutionnellement independante.". Vid.*** **Dalmau i Oriol, C., "***La aplicación del Derecho Comunitario por las Comunidades y las Regiones en Bélgica"***, em AA.VV.,** *La aplicación del Derecho de la Comunidad Europea por*

membro como sujeito de relações o que o torna perante as instituições comunitárias o único responsável pelo cumprimento da legislação comunitária e demais obrigações[45], não podendo qualquer Estado membro, portanto, invocar disposições do seu ordenamento jurídico interno, tais como a competência autonómica de uma Região que tenha inviabilizado o cumprimento de uma normativa comunitária[46] para justificar o incumprimento de obrigações decorrentes da ordem comunitária, verificando-se existir incumprimento qualquer que seja o órgão interno cuja acção ou omissão esteve na origem da violação da legalidade comunitária, embora seguidamente, no plano interno, o Estado possa fazer "*...repercutir sobre os Estados federados ou sobre as regiões os encargos resultantes do inadimplemento das obrigações comunitárias."*[47].

É que a Comunidade, em respeito deste princípio da autonomia institucional dos Estados membros[48], por um lado, não estabelece nem interfere no modo como

---

Los organismos subestatales, **Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, 1986, 171-173.**

[45] **Blanco de Morais considera, a propósito, que da concentração nos órgãos soberanos dos poderes de transposição e execução das normas ecomunitárias resulta *"…um importante factor de redução da autonomia política regional (…) maugrado o facto das mesmas penetrarem dentro do campo material das competências autonómicas."* . ("***Poderes* legislativos regionais em direito comparado: um balanço a duas décadas de autonomia legislativa*", em Actas do Congresso** *do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Jurídico*, ***vol.* 3, *op. cit.* p. 107).**

[46] **Salienta Castro Ruano que a participação regional na posição estadual face à Comunidade, permitirá *"...evitar potenciales conflictos por incumplimiento regional de los dictados comunitarios, por parte de unos entes que tendrían mucho más difícil negarse a cumplir una legislación en cuya elaboración directa o indirecta hubiesen participado." (La emergente participación política..., op. cit.* p. 187).**

[47] **Albuquerque Calheiros, J. M., e Medeiros, Rui, *op. cit.* p. 833. *Vidé* naquele mesmo sentido Pérez de Nanclares, J. M,.** *"Comunidades Autónomas y Unión Europea, Hacia una Mejora de la Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Proceso Decisorio Comunitario", **op. cit.* p. 764.**

[48] **Conforme afirma J. V. Louis, tal regra de autonomia institucional pelo qual os Estados fazem executar o direito comunitário através das suas estruturas administrativas não é absoluta, *"...está limitada por la necesidade de garantizar la uniformidad, la primacia y la aplicabilidad directa del Derecho Comunitario, y no puede entorpecer el deber de colaborar en la aplicación del Derecho Comunitario que tienen las autoridades nacionales.". ("****El* ordenamiento jurídico comunitario*", em** *Collección Perspectivas Europeas*, **Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficialles de las Comunidades Europeas, 1995, 5ª edição, p. 223). Sobre as relações entre o direito comunitário e o direito nacional, designadamente sobre o efeito directo, o primado e a aplicação do direito comunitário, *vid.* a mesma obra p. 141-245.**

cada Estado deve cumprir o direito comunitário[49] ficando, em consequência, a cargo dos Estados, de acordo com o seu ordenamento interno, determinar os órgãos e procedimentos necessários à execução das normas comunitárias. mas por outro estabelece uma limitação referente à responsabilidade internacional do Estado, que é a não admissão de objecções referentes ao Direito Interno e organização territorial do Estado como justificação para incumprimento de obrigações[50].

Como resolver esta, aparentemente contraditória, questão de os Estados serem os únicos destinatários e responsáveis pelo cumprimento das normas que, respeitando a sua ordem interna de divisão de competências não irão executar em exclusivo, estando impedidos de chamar a responder perante as autoridades comunitárias os entes regionais responsáveis por essa execução?

Politicamente, a concessão, reconhecimento e prática de participação e representação regional individual ou colectiva, a nível estadual ou comunitário, constituem manifestação da concretização da autonomia e do princípio da subsidiariedade[51], não se podendo esquecer que a abertura às iniciativas regionais no domínio externo, em especial no comunitário, além de não descaracterizar o

---

[49] Margarida Salema retira deste princípio a conclusão de que a «*subsidiariedade comunitária*» só pode funcionar "*…nas relações entre a Comunidade e os Estados membros, não se aplicando à organização interna dos Estados membros que são soberanos quanto à repartição interna de competências a nível infra-estadual.*". (*«O Princípio da Subsidiariedade na Constituição de 1976: os trabalhos preparatórios da terceira revisão constitucional*", *op. cit.* p. 874).

[50] Esta questão levanta o problema de saber quais os meios que o Estado dispõe para fiscalizar a actividade regional de concretização e execução do direito comunitário.

[51] Como salienta Pueyo Losa referindo-se à participação das CCAA espanholas nos assuntos Comunitários e ao incentivo que as instâncias comunitárias vêm dando à participação regional, afirmando que a representação regional "*…puede adquirir un valor todavia mas renovado desde las perspectivas que abre el atractivo y tan polémico principio de subsidiariedad reconocido en el Tratado de la Unión Europea…*". ("*La participación de Galicia …*", *op. cit.* p. 170). Por sua vez, Arias Martinez entende que "*…el principio de subsidiariedad encierra, desde el punto de vista político, una enorme potencialidad y un robustecimiento del fenómeno regional, tanto en el seno de los propios Estados como en el ámbito de la Unión…*", através da associação dos "*…niveles inferiores de poder a la política comunitaria y dinamiza la participación regional en la Unión Europea.*". (*op. cit.* p. 80).

Estado como parece ser defendido por sectores mais conservadores[52] que defendem que isso ameaça o exclusivo estadual no relacionamento internacional, nem o prejudicando, bem pelo contrário, aumenta as suas potencialidades junto dos outros Estados da União[53].

O estudo das formas e do "*quantum"* da participação regional que aqui se inicia é, no essencial, um estudo da participação política regional na sua globalidade no qual se observa a Região em sentido político entendido na perspectiva do exercício e participação no poder e na decisão política como forma de influenciar o processo de tomada de decisões, associando as Regiões a essas decisões, considerando-se também o sentido jurídico que contempla, designadamente, as formas de repartição de competências.

Referem-se de seguida, resumidamente, os objectivos, acções, meios da União, os órgãos e instituições criados para os prosseguir e a representatividade ou legitimidade de que dispõem, a fim de se poder questionar se o conjunto de missões comunitárias pode continuar a ser prosseguido apenas pelos poderes centrais dos Estados membros ou se, pelo contrário, de acordo com o princípio da subsidiariedade, as entidades infra-estaduais devem ser chamadas a intervir e participar na formação da vontade legislativa comunitária e, para além disso, devem também ser chamadas a integrar as delegações estatais que negoceiam no

---

[52] Esquecendo que, por natureza, o aparecimento e evolução das sociedades democráticas contemporâneas acarreta certa erosão do outrora exclusivo monopólio estatal do exercício de poder.

[53] Refere António Covas a sua convicção de que *"Quer queiramos quer não, é no domínio internacional que as regiões afirmarão a sua especificidade (...) Se privarmos as colectividades territoriais de agir em liberdade, sufocadas pela burocracia do governo central, estaremos a privar o país de milhares de iniciativas".* Prossegue o autor, como que apontando o caminho, o autor afirma " *A dimensão regional-comunitária precisa de ser investigada* em *todas as suas perspectivas independentemente da formulação definitivo do quadro politico-institucional respectivo.".* (*op. cit.* p. 37). Por sua vez, Castro Ruano refere algumas vantagens de um maior protagonismo regional na Europa, designadamente a melhor "*...distribución de recursos, desarrollo de las potencialidades endógenas, canalización y satisfacción de reivindicaciones colectivas, acercamiento del poder a los administrados y consiguiente mejora en la gestión (trasparencia, celeridad, eficiencia). (La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 14). O autor, na sua exposição sobre o federalismo integral defende que o reforço do poder regional deverá começar por uma reorganização interna do "*Estado-Nação"* que "*...despertará potencialidades endógenas, acercará el poder a los administrados...". Ibid.* p. 82.

âmbito comunitário e fazer parte também das instituições e órgãos da União Europeia.

São cada vez mais amplos os fins, missões, objectivos, sectores económicos e sociais com políticas comuns sucessivamente estabelecidos pela evolução dos Tratados, dirigindo-se a intervenção comunitária nas suas acções a cada vez mais vastos sectores cujo funcionamento depende mais de decisões comunitárias que nacionais[54].

Alguns desses sectores são a nível interno de intervenção regional, como a livre circulação de pessoas, capitais, serviços, mercadorias, união aduaneira e agricultura, realidade para a qual o Comité das Regiões chama a atenção afirmando que o Tratado de Maastricht alarga a esfera de acção da União a novas áreas que, nos Estados-Membros, são frequentemente da competência das regiões e, em alguns casos, também dos entes locais[55].

Para a prossecução das tarefas necessárias à realização das missões comunitárias, foram criadas na ordem jurídica comunitária várias instituições através do artigo 4º do Tratado de Roma, designadamente o Parlamento Europeu, artigos 137 a 144, (189 a 201), o Conselho, artigos 145 a 154, (202 a 210), a Comissão, artigos 155 a 163, (211 a 219) e o Tribunal de Justiça, artigos 164 a 188, (220 a 245)[56].

Para atingir os objectivos e fins eleitos pela Comunidade foi necessário dotar os seus órgãos de competências normativas sobre áreas ou sectores da vida interna de cada um dos Estados membros tendo sido operada, portanto, uma transferência

[54] Essa evolução reflecte-se também nas acções necessárias à sua prossecução, as quais inicialmente constavam do artigo 3º e foram sendo sucessivamente aumentadas, constando, após o Tratado de Amsterdão, nos artigos 3º, 4º, 5º e 6º, da parte I relativa aos princípios. Já em 1993 a Comissão, num relatório ao Conselho Europeu, salientava esse aumento de acordo com os objectivos da União, *"...agora cerca de vinte, sujeitos a intervenção comunitária..."*. COM (93) 545 final. Bruxelas, 24 de Novembro de 1993, p.1.

[55] Comité das Regiões, "*Parecer sobre a revisão do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia",* JO C 100 de 02/04/1996, p. 01 e seg,s.

[56] Entre parentesis indicam-se os artigos posteriores ao Tratado de Amsterdão.

de competências e poderes, alguns considerados elementos de soberania no sentido clássico, dos quais os Estados abdicaram voluntariamente por motivo dos tratados constitutivos e de adesão.

No decurso do processo de integração europeia essas competências foram transferidas dos respectivos órgãos nacionais para as instituições Comunitárias[57] provocando, assim, em todos os Estados membros uma perda de poder en benefício das instâncias comunitárias, perda que, nos Estados de estrutura complexa afecta tanto às instâncias centrais como às territoriais dotadas de autonomia política.

Embora o processo comunitário se destine aos Estados membros no seu todo abrangendo, portanto, autarquias, municípios e regiões, certo é que os Estados fundadores da CECA e da Comunidade Económica Europeia ao conceberem as instituições comunitárias encarregadas de realizar as tarefas confiadas à Comunidade, não tiveram entre as suas preocupações iniciais a de dar a possibilidade de os Estados membros fazerem reflectir nessas instituições a sua organização política interna, designadamente a existência de poderes regionais autónomos reconhecidos por via constitucional em grande parte dos Estados membros.

1.2-OS ESTADOS MEMBROS DE ESTRUTURA COMPLEXA DA UNIÃO EUROPEIA

Ora, conjugando todas as premissas anteriores e partindo do princípio que os Estados e a Comunidade não querem desrespeitar a ordem constitucional interna[58] no que toca ao tipo de Estado e à distribuição de competências, teremos de dedicar alguma atenção às estruturas constitucionais dos Estados membros da União Europeia dado que as mesmas influenciam a forma como neles se respeita

[57] O que confere às Comunidades Europeias características especiais, como organização internacional.

[58] Ordem constitucional que, obviamente, antecede a adesão comunitária. Arias Martinez aborda a questão, referindo-se a Espanha, afirmando que "*No obstante, la constitucionalización de la estructura descentralizada del Estado no puede ser alterada por el proceso de integración de España en las Comunidades Europeas…". (op. cit.* p. 118).

a subsidiariedade e determinam, segundo veremos, como os respectivos entes infraestatais participam, em maior ou menor grau, na integração comunitária. Assim, será efectuada uma breve reflexão acerca de alguns dos tipos de Estado existentes no seio da União Europeia[59] abordando-se a distribuição de poder, os níveis administrativos e políticos que existem, salientando-se, desde já, a grande variedade que assume o facto regional que se manifesta de forma heterogénea, fazendo incidir o estudo nos Estados mais antigos cujas estruturas poderão ser estudadas numa perspectiva de agrupamento por modelos, considerando ainda, por um lado, que os doze Estados ultimamente admitidos ainda se encontram em fase de consolidação das suas estruturas políticas constituídas recentemente devido ao facto de a sua maioria ter estado integrada anteriormente em regimes políticos extintos, e por outro, que este carácter recente permite ainda uma escassez de informação consolidada[60].

Para estes efeitos, e de acordo com o referido no parágrafo anterior, com o objectivo de determinar a medida em que o princípio da subsidiariedade alcança o nível regional na ordem estatal e comunitária, parece oportuno registar as distintas

[59]Jorge Miranda faz uma esposição acerca dos tipos e formas de Estado, em especial Estados simples ou unitários e compostos ou complexos. Quanto ao Estado unitário o autor divide-o em Estado centralizado e Estado descentralizado ou regional, enquanto que relativamente ao Estado composto, o autor divide-os em federação de Estados, Estado federal e união real. *(Manual de Direito Constitucional,* Tomo III, 3ª edição revista, Coimbra Editora, 1995, p. 218-228).

[60]No entanto foram efectuados contactos com as embaixadas em Lisboa dos novos Estados membros questionando-os, entre outros pontos, acerca dos respectivos tipos de Estado e estrutura uni ou bi-camaral dos respectivos parlamentos, da consagração do princípio da da subsidiariedade está consagrado na Constituição, da eventual existência de níveis de poder regional com autonomia política e parlamentos regionais dotados de poderes exclusivos e da sus integração ou não na REPER, da existência de municípios e autarquias, de descentralização administrativa, de eleições regionais ou locais.

estruturas políticas territoriais que caracterizam grande parte dos Estados membros da União Europeia[61], chamando-se a atenção para a diversidade existente entre os Estados membros da Europa dos quinze no que se refere ao tipo de Estado, níveis de administração territorial, repartição territorial de competências e divisão político–administrativa[62].

Diversos são os tipos e formas de Estado que caracterizam os membros que integram a União Europeia, variando entre o Estado unitário (descentralizado)[63], o Estado Regional e o Estado Federal, do que decorre a existência nos respectivos ordenamentos constitucionais de diferentes níveis políticos e administrativos e de distribuição interna de poder[64].

---

[61]

ALEMANHA	AUSTRIA	BÉLGICA	DINAMARCA	ESPANHA	FRANÇA
16 estados (Länder)	9 estados (Lander)	3 regiões	14 condados	17 Comunidades	26 regiões
439 distritos	99 distritos	3 comunidades	275 municípios	autónomas	100 departamentos
14308 municípios	2347 municípios	10 províncias	2 regiões autónomas	50 províncias	36547 municípios
		589 municípios	(Faroé e Gronelândia)	8098 municípios	

FINLÂNDIA	SUÉCIA	HOLANDA	ITÁLIA	LUXEMBURGO	PORTUGAL
19 provinciais	21 distritos	13 províncias	20 regiões	3 distritos	2 regiões autónomas insulares
1 província autónoma	23 assembleias	548 municípios	103 províncias	118 municípios	18 distritos
452 municípios	289 municípios		8104 municípios		305 concelhos
6 regiões administrativas					

GRÉCIA	REP. da IRLANDA	REINO UNIDO			
		INGLATERRA	ESCÓCIA	IRLANDA DO NORTE	
13 regiões	5 províncias				
51 departamentos	8 administrações regionais	34 distritos	32 municípios	26 municípios	
54 prefeituras	29 distritos (country councils)	36 autarquias metropolitanas			
Municípios:	5 '*city corporations*'	33 municipios em Londres		PAÍS DE GALES	
457 urbanos	49 autarquias urbanas	237 municípios		22 municípios	
5318 rurais	30 '*boards of town commissioners*'	46 autarquias locais unitárias			

[62] **Fontes: União Europeia. Comité das Regiões, "*Apresentação do Comité das Regiões".* Bruxelas, 1998. *Vid.* também "*Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado",* Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, 2ª Edição, Lisboa, 1998, p. 89-117. No caso português que será referido mais em pormenor na parte III, as duas Regiões são autónomas politica, administrativa e fisicamente já que são separadas do continente europeu e entre si pelo oceano atlântico;**

[63] **Para J. L. Castro Ruano trata-se, de uma *"...aparente contradicción terminológica...",* explicando o autor que *"...en la realidad no existe una forma de Estado absolutamente centralizado. Siempre se precisa de un cierto grado de descentralización que altera la ortodoxia pura del Estado Unitario, dando lugar a formas diversas...".* (*La Emergente Participación Política... op. cit.*, p. 112).**

[64] **A pluralidade de níveis de poder decorre, originariamente, da necessidade sentida pelos Estados de descentralizar as suas estruturas por razões de eficácia e desenvolvimento, vindo lentamente a consolidar-se. Sobre a caracterização e evolução dos fenómenos de descentralização e regionalização *vid.* Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Política..., op. cit.* p. 105 e seg.s. O autor caracteriza descentralização como uma forma de organização do poder político que, no mínimo haverá de ter: Separação de poderes, entendida en sentido territorial, existência de uma autoridade territorialmente delimitada e dotada de competências, e elemento democrático que se manifesta na existência de um órgão eleito pelos cidadãos, e que se impõe "*...como una forma de acabar con la hipertrofia creciente de los poderes del Estado...*" provocada pela centralização e pelo aumento de**

Actualmente, resulta patente que os tipos tradicionais de Estado, Estado Unitário com um único centro donde emana a função legislativa, de governo e um conjunto único institucional, Estado Federal como forma de Estado composto em que coexistem vários ordenamentos constitucionais federados, e Estado das Autonomias (Espanha), não cobrem a totalidade das formas existentes, havendo que juntar o Estado Regional[65] cujo elemento base é a Região que consiste numa área geográfica homogénea dotada de características físicas e culturais que a distingue das que a rodeiam, e que mantém um grau de consciência que caracteriza a sua população "*...con un distintivo sentimiento de identidad cultural.*"[66], acrescido da vontade de participar na gestão dos interesses comuns de uma forma mais eficaz que o Estado distante, sendo a Região privilegiada como o escalão intermédio ideal para adequar a acção estatal às necessidades de cada Região, aproximar a Administração dos cidadãos e diminuir as disparidades regionais criadas e mantidas pelo facto de os níveis tradicionais do poder local serem, como já se referiu, excessivamente pequenos, heterogéneos e numerosos para aplicar de forma eficiente a política governamental.

---

solicitações a que o poder tem de responder. *Ibid.* p. 108. Entre as formas de descentralização o autor engloba:

1. **Estados federados que pré-existem ao Estado federal. A finalidade da união é aumentar a sua influência na sociedade internacional e obter um mercado unificado necessário para o desenvolvimento económico.**
2. **Unidades federadas dotadas de identidade social e cultural, mas que, antes da constituição do Estado federado, careciam de existência e reconhecimento político. A finalidade da união é a protecção das minorías.**
3. **Colectividades locais de base que beneficiam, no seio de um Estado federado ou unitário, de certa autonomia. Trata-se de que sejam os própios habitantes interessados a gerir os seus próprios assuntos.**
4. **Colectividades territoriais criadas pelo moderno Estado-nação para que exerçam funções próprias ou delegadas. Trata-se de lograr um sistema administrativo mais eficaz que harmonize a unidade do Estado e os interesses locais.**

[65] **Para Jorge Miranda a forma de Estado é *"...o modo de o Estado dispor o seu poder em face de outros poderes de igual natureza (em termos de coordenação e subordinação) e quanto ao povo e ao território (que ficam sujeitos a um ou mais de um poder político)...*". O autor considera fundamental a contraposição entre Estados simples ou unitário e Estados compostos. Entre os primeiros considera o estado unitário centralizado e o Estado unitário descentralizado ou regional que pode ser regional integral (todo o território se divide em regiões autónomas, e regional parcial (existem regiões politicamente autónomas e regiões só com descentralização administratica. Entre os Estados compostos considera a federação de Estados, união federal ou Estado Federal e união real. (*Manual…,* Tomo III, 1995, *op. cit.* p. 218-243).**

[66] **Ferrando Badia, *El Estado Unitario, el Federal y el Estado Regional,* Madrid, Tecnos, 1978, p. 146.**

O surgimento do Estado dotado de entidades autónomas provoca grande divisão doutrinal sobre a respectiva classificação sendo, no entanto, possível situar o Estado Regional *"...en un lugar medio entre el Estado Federal y el Unitario..."*[67], consistindo a *autonomia* na característica diferenciadora dos demais e base do Estado Regional[68] entendida como a possibilidade de um ente exercer competencias legislativas segundo um estatuto; diferenciando-se, por um lado, o Estado Regional do Unitário pelo facto de as entidades que integram o primeiro disporem de autonomía legislativa constituindo um ente político, enquanto que as unidades territoriais de um Estado unitário descentralizado dispõem apenas de poder regulamentar, constituindo, portanto, um simples ente administrativo, e por outra, o Estado Regional do Estado Federal, em especial porque, embora em ambos os casos as respectivas unidades territoriais disponham de autonomia legislativa, os Estados federados, têm também poderes constitucionais conformados, no entanto, com a Constituição Federal.

No que toca aos reflexos da estrutura estatal sobre a participação e desenvolvimento externo das entidades colectivas públicas, cumpre dizer-se que, relativamente aos Estados federais, aquelas colectividades participam originariamente, por via constitucional a título de autonomia garantida "*...par un juge fédéral...*"[69], na repartição de competências com o Estado central, sendo a

---

[67] Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Política..., op. cit.* p. 117. Sobre o tema, o autor acaba por afirmar que, apesar da divisão, *"...la mayor parte de la doctrina opta por considerar hoy, la existencia de tres tipos de Estados, según las formas de organización territorial y distribución del poder…". Ibid.* p. 114-118.
Relativamente ao regionalismo, entende Castro Ruano que não se trata de uma forma avançada da descentralização, *"...no es una reliquia del pasado...".* Trata-se de uma *"...moderna configuración de la cultura, economía, política en general. Responde a las exigencias del funcionamiento de la sociedad contemporánea, sustentandose en bases funcionales y operativas...". Ibid.* p. 110.

[68] Ferrando Badia chama a atenção que autonomía não é sinónimo de soberanía, mas de um certo grau de liberdade dentro de um quadro constitucional superior. O autor diferencia autonomia de autarquia e de Estado-membro, considerando autarquia como a faculdade de um ente administrar ou executar uma faculdade administrativa similar à realizada pelo Estado. Tal poder ou faculdade exerce-se para executar leis estaduais. Assim, a autarquía será semelhante à descentralização administrativa num Estado Unitário. Por sua vez o Estado-membro será a entidade pública territorial dotada de poder legislativo e constitucional sujeito à constituição federal. (*op. cit.* p. 49-61).

[69] Audeoud, Olivier, "*Les collectivités Infra-Etatiques dans la vie Internationale***", Colloque de Nancy,** *L'État Souverain a l'Aube du XXIe Siècle,* **(Ed. A. Pedone), Paris, 1994, p. 151.**

competência externa dos Estados federados vista como a dimensão externa das competências exclusivas que detêm a nível interno, nelas se incluindo, geralmente, o direito de estabelecerem acordos externos dentro do âmbito das suas competências.

Por outro lado, na sua forma mais pura, o Estado unitário concentra em si, ao contrário do federal, a totalidade das competências estatais e o exclusivo da competência exterior, exclusivos que surgem cada vez mais atenuados, designadamente na Europa, por uma cada vez maior descentralização em função da qual são atribuídas às entidades infra-estatais níveis diversos de autonomia que incorpora distintos tipos de competências próprias e partilhadas, levando a que, em determinados aspectos, comece a existir uma aproximação entre federalismo e descentralização porque, conforme afirma **AUDEOUD,** *"...il n'y a qu'une différence de degré dans l'autonomie et la compétence des collectivités territoriales..."*[70]*,* em consequência do que se pode verificar que, de acordo com as respectivas competências internas que geram uma competência funcional externa, tanto nos Estados federais como nos descentralizados ocorrem formas de cooperação externa das respectivas entidades infra-estatais, situando-se a principal diferença a nível constitucional.

Tendo por certo que em qualquer um dos modelos de descentralização a ideia que deve presidir à distribuição de competências será uma ideia de subsidiariedade, teremos também, por consequência, que essa mesma subsidiariedade se estenderá ao relacionamento internacional das comunidades infra-estatais permitindo a acção e cooperação "*...horizontale entre collectivités territoriales de pays différents"*[71].

Partindo duma classificação, como a que acabamos de fazer, dos tipos de Estado teríamos no espaço comunitário, a Alemanha, Bélgica e Áustria como

---

[70] **Audeoud, O., *op. cit.* p. 154. Salienta ainda o autor que *"Fédéralisme et décentralisation ne s'opposent pas, ils concrétisent tous deux une même dynamique juridique dont le fédéralisme n'est que la forme particulièrement poussée.".***

[71] **Audeoud, O., *op. cit.* p. 157**

Estados federais, a Espanha como Estado das Autonomias, a Itália, Portugal e Dinamarca como Estados Regionais, e a França, Reino Unido, Holanda, Grécia, Irlanda, Luxemburgo, Suécia e Finlândia como Estados unitários (descentralizados). [72]

[72] **Há que chamar a atenção, uma vez mais, para as divergências existentes quanto a este tipo de classificações e agrupamentos feitos por distintos autores. Prova disso mesmo é que a grande maioria da doutrina portuguesa coloca Portugal entre os Estados unitários conforme é, aliás, definido pela Constituição, havendo outros autores que o colocam entre os Estados Regionais, devido às Regiões Autónomas dos Açores e Madeira. Ver *infra* parte III, capítulo I sobre a caracterização de Portugal.**
Foram contactadas as respectivas embaixadas em Portugal às quais se remeteu um inquérito, compulsando-se também os respectivos *sites* oficiais, consultando-se ainda documentação portuguesa com dados sobre estes Estados, especialmente do Instituto de Comércio Externo de Portugal.
Responderam as embaixadas dos seguintes Estados: Bulgária, Chipre, Eslováquia, Hungria, Estónia, Letónia e Lituânia.
Com base na informação recolhida, alcança-se alguma caracterização, em maior ou menor grau. Assim, quanto à Estónia, trata-se de um Estado unitário, com parlamento unicamaral, o princípio da subsidiariedade se encontra consagrado nos artigos 154-160 relativos ao poder local e que o tipo de descentralização existente é administrativa em condados e municípios, com eleições de natureza infra-estadual para o poder local. Na Internet, ver: www.legaltext/ee/en/x0000.htm (Constituição), www.vvk.ee/k05/enginfo.html (eleições locais).
Relativamente à Hungria, trata-se de um Estado unitário com paralamento unicamaral, que tem o princípio da subsidiariedade consagrado na Constituição com níveis de descentralização apenas administrativa ao nível de municípios e autarquias com eleições próprias. Na Internet: www.hungary.hu (Constituição), www.parlament.hu/parl_en.htm, www.parlament.hu/alkotmany, www.en.wikipedia.org./wiki/hungary.
Em relação à Bulgária, trata-se de um Estado unitário com parlamento unicamaral, o princípio da subsidiariedade não se encontra na Constituição, tem níveis de descentralização administrativa contemplando distritos que representam o poder central e municípios que são órgãos de poder local com eleições próprias. Na Internet, consultar www.parliament.bg/?lng=en (Parlamento e Constituição).
Quanto a Chipre, a parte que integra a União Europeia é o sul, pois a região norte encontra-se militarmente ocupada pela Turquia desde 1974. Trata-se de um Estado unitário com parlamento unicamaral. Está dividido administrativamente em 6 distritos administrativos que integram duas formas de poder local: Municípios (poder local urbano) e Comunidades (poder local rural). Ver na Internet www.cyprus.gov.cy/portal/
A República Checa é um Estado regional, com parlamento bicamaral composto pela Câmara dos Deputados e o Senado. O Estado está dividido em 13 regiões e 6249 municípios. O princípio da subsidiariedade consagrado na Constituição. Ver na Internet http://www.czech.cz/
Sobre os demais Estados, consultar os seguintes sítios na Inernet:
Letónia [www.am.gov.lv/en (MNE), www.mfa.gov.lv/en/brussels/ REPER, www.saeima.lv/index_eng.html (Parlamento). www.euroinfo.lv/pages/SEUIC/index.jsp].
Lituânia, [www.lrvk.lt, www.lietuva.lt, www.urm.lt, www.pt.mfa.lt (embaixada)].
Eslováquia [www.mfa.sk, www.vlda.sk, www.nrsr.sk, (parlamento) www.sacr.sk (turismo)].
Polónia, www.poland.pl.
Eslovénia, www.gov.si/
Roménia, www.romania.com

A Alemanha é um Estado composto integrando, após a reunificação operada por Tratado assinado em 31 de Agosto de 1990, dezasseis Estados federados denominados Länder[73], sendo o Estado alemão definido no nº 1 do artigo 20 da Lei Fundamental de Bona de 1949, no seguimento da "*...tradição federalistica profundamente enraizada...*"[74] que caracteriza a Alemanha, como um Estado Federal democrático e social[75], dispondo cada um dos Estados federados de "*...poderes soberanos originários, não derivados da federação...",* tratando-se, portanto, de "*...entes colectivos com estaticidade própria e não apenas províncias ou corporações administrativas subalternas...*"[76] tendo como órgãos próprios um parlamento eleito com poder legislativo e um governo chefiado por um Presidente.

Os órgãos federais são o Bundestag (Parlamento Federal) composto por deputados eleitos por sufrágio eleitoral directo e o Governo Federal. Além destes existe um segundo Parlamento de representação territorial, o Bundesrat ou Conselho federal composto por representantes dos governos dos Estados federados ou Länder, mediante o qual se institucionaliza a participação dos Länder na legislação e administração da Federação.

Relativamente à repartição de competências entre a Federação e os Estados Federados, esta obedece ao disposto no artigo 70 da Lei Fundamental que

---

[73] A denominação de cada um dos Estados encontra-se feita, em pé de igualdade, no Preâmbulo da Constituição o qual foi alterado após a reunificação das duas Alemanhas para incluir os Estados provenientes do Leste, além de eliminar algumas expressões programáticas como o desejo da unificação alemã. Acerca dos níveis de administração territorial na Alemanha *vid.* também "*Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado",* Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, *op. cit.* p. 87-91.

[74]Governo Federal de Bona, Departamento de Imprensa e Informação, "*Lei Fundamental da R.F.A.",* Public Document, Tradução de José Camurça, Roco Druck D-3340,Wolfenbüttel, 1988, p. 7.

[75]A estrutura federal do Estado alemão está protegida pela cláusula do artigo 79/3.

[76] Governo Federal de Bona, Departamento de Imprensa e Informação, "*Lei Fundamental da R.F.A.", op. cit.* 13.

estabelece um princípio básico "*...de caracter negativo...*"[77] segundo o qual os Lãnder poderão legislar sobre todas as matérias que não são atribuídas em exclusivo à Federação (artigos 73 e 75-competência exclusiva da federação), e ainda sobre as matérias de competência concorrente (artigos 74 e 74) enquanto a Federação o não fizer (artigo 72), e poderão ainda os *Lander* legislar sobre matérias da competência exclusiva federal, desde que autorizados por lei federal e dentro dos limites aí expressos, (artº 71 de Constituição), tudo em atenção ao artigo 31 que estabelece que o direito federal prevalece sobre o direito dos Estados federados, resultando da conjugação de todos estes preceitos uma lista cerrada de competências exclusivas a favor do Estado Federal (Bund).

Cabe ainda aos Estados federados a execução das leis federais[78], salvo se a lei federal dispuser outra coisa (artigo 83), assistindo ainda aos Estados a autonomia para se dotarem de Constituição (artigo 28/1) e Governo próprios no respeito da Constituição federal, podendo, numa análise geral, dizer-se que o sistema confere a possibilidade de influência recíproca da federação e dos Estados na respectiva actividade legislativa como consequência de se assumir que a sociedade moderna *"...exige unas relaciones recíprocas de participación e intervención entre todos los poderes del Estado, que han de hacer frente a problemas comunes o similares, que exigen un tratamiento común..."*[79], acrescendo ainda a vantagem de que "*...as decisões são tomadas alí onde os seus efeitos podem ser melhor apreciados."*[80].

---

[77] **Alvarez Vélez, M. I., e Alcón Yustas, M. F, *Régimen Constitucional de Alemania,* em** *Las Constituciones de los quince Estados de la Unión Europea* ***(Textos y Comentarios)", Dykinson, Madrid, 1996, p. 14. Nesta obra encontra-se, p. 23, a tradução espanhola do texto da Constituição alemã. Entre 1945, na sequência da 2ª guerra mundial, e 1990 existiram dois Estados: República Federal da Alemanha e República Democrática da Alemanha.**

[78] **Arias Martinez, refere que a repartição de competência entre a federação e os Estados sofreu grandes mudanças, em especial porque "*...el Bund ha absorvido paulatinamente competencias legislativas que corresponderian a los Lander."* tendo ficado os Lander com as competências de execução, dando lugar ao que chama um "*...federalismo de ejecución...*". *(op. cit.* pp. 159-160).**

[79] **Castro Ruano, *La Emergente Participación Política..., op. cit.* p. 121**

[80] **Governo Federal de Bona, Departamento de Imprensa e Informação, "*Lei Fundamental da R.F.A.", op. cit.* 14.**

Cumpre ainda salientar o artigo 37 da Constituição alemã que prevê um mecanismo de coacção federal, ou seja o poder de o Governo federal, com a autorização do Bundestag, adoptar medidas necessárias para coagir os Estados federados ao cumprimento das obrigações decorrentes da Constituição federal ou das leis federais[81].

Acerca da organização infra-estatal, cabe ainda realçar que dentro de cada Estado, os municípios ocupam uma posição especial, sendo-lhes assegurado pela Constituição (artigo 28/2/3), o direito de regular as questões da comunidade local.

A Bélgica caracteriza-se por beneficiar de estabilidade política e segurança jurídica evidenciadas pela grande "*...continuidad constitucional...*"[82] dado que a sua Constituição tem origem em 1831, tendo sofrido várias reformas, a última das quais, em 1993, transformou a Bélgica em Estado federal que, dadas as grandes alterações introduzidas, do ponto de vista material deu lugar a um novo texto promulgado em 17 de Fevereiro de 1994.

Relativamente à sua organização territorial, a Bélgica caracteriza-se por ser um Estado federal composto por comunidades e regiões[83] integrando três comunidades culturais formadas com base linguística, Comunidade Flamenga de lingua holandesa, a Comunidade de língua francesa e a Comunidade Alemã,[84] e

---

[81] Albuquerque Calheiros, J. M., e Rui Medeiros salientam a importância do mecanismo de coacção em caso de incumprimento do direito comunitário pelos Estados federados, afirmando que "*…o poder legislativo constitui o âmago da autonomia regional. (*"*As Regiões Autónomas e a Aplicação das Directivas Comunitárias*", em** *Estudos de Direito Regional***, Jorge Miranda e Jorge Pereira da Silva, [org.], Lex, Lisboa, 1997, p. 847-849).**

[82] Alvarez Vélez, M. I., e Alcón Yustas, M. F, ***Régimen Constitucional de Bélgica, op. cit.*** **p. 145. Nesta obra encontra-se a tradução espanhola do texto da Constituição belga.** ***Ibid.*** **p. 151.** ***Vid.*** **também Amâncio Ferreira, F.,** ***As Regiões Autónomas na Constituição Portuguesa*****, Almedina, Coimbra, 1980, p. 31-33.**

[83] Artigo 1º da Constituição belga: "*La Belgique est um État fédéral qui se compose des communautés et des régions*". Salienta Arias Martinez que as Regiões "*...se constituyeron al amparo del principio de territorialidad…*", enquanto que as Comunidades "*...fueron definidas no en función de un territorio sino en atención a un grupo humano caracterizado por una lengua y una cultura comunes .*". *(op. cit.* p. 159).

[84] Artigo 2º da Constituição belga: "*La Belgique comprend trois communautés: la Communauté française, la Comunnauté flamande et la Comunnauté germanophone*".

três Regiões políticas[85], enquanto que linguisticamente a Constituição estabelece a divisão em quatro regiões: a de lingua francesa, a de lingua holandesa, a "*...región bilingue de Bruxelles-Capitale...*"[86] e a Região de lingua alemã[87], verificando-se neste Estado coexistirem dois tipos de expressão da autonomia, pois "*...las Comunidades expressan las aspiraciones de autonomia cultural, las regiones traducen las reivindicaciones de autonomia socio-eonómica.*"[88].

De todas estas subdivisões deriva que as regiões e as comunidades são entes autónomos com instituições parlamentares e executivas[89] e competências legislativas e executivas[90], de onde resulta uma organização final complexa dada a distribuição material de competencias entre o Estado federal e os entes federados por um lado, e por outro, pelos âmbitos territoriais sobre os quais exercem as suas atribuições comunidades e regiões, competindo, por exemplo, as áreas da educação e cultura às Comunidades Culturais enquanto que áreas como o desenvolvimento regional cabe às Regiões.

Em relação à Áustria, trata-se, após a Constituição promulgada em 1 de Outubro de 1920, de um Estado federal constituído por nove Estados federados autónomos[91], existindo uma estrutura parlamentar bicameral[92] pela qual é

---

[85] Artigo 3º da Constituição belga: "*La Belgique comprend trois régions: La Région wallonne, la Région flamande et la Région bruxelloise*".

[86] Artigo 4º da Constituição belga.

[87] Sobre o sistema e regiões belgas, *vid.* Rojo, A, *La Regionalización del Estado en la Europa Comunitaria*, Fundación Galicia-Europa, Pontevedra, 1991, p. 133-170.

[89] *Vid.* artigo 115, 121 e seg's da Contituição belga. Sobre os níveis de administração territorial na Bélgica, *vid.* ainda "*Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado*", Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, *op. cit.* p. 91-93.

[90] Artº 127 e seg's.

[91] Artigo 2º da Lei Constitucional da Áustria.

[92] Alvarez Vélez, M. I., e Alcón Yustas, M. F, afirmam que "*...se trata de un bicameralismo imperfecto, sobre todo por las mayores competencias de la Cámara Baja en la aprobación del presupuesto federal...*". (*Régimen Constitucional de Áustria, op. cit.* p. 69). Nesta obra encontra-se, (p. 73), a tradução espanhola do texto da Constituição austríaca.

exercido o poder legislativo[93], sendo o Conselho Nacional (*Nationalrat)*, eleito por voto universal directo e secreto da população, representativo da Federação e o Conselho Federal *(Bundesrat)* representativo dos Estados federados sendo os seus membros designados pelas Assembleias Legislativas Regionais.

Cada um dos Estados detém Constituição própria[94] estando as regras de distribuição de competência entre a federação e os Estados estabelecidas nos artigos 10º (matérias cujos poderes legislativo e executivo são exclusivo da Federação) e 11º (matérias cujo poder legislativo corresponde à Federação e o executivo aos Estados), contendo-se no artigo 12º matérias cuja legislação básica pertence à federação enquanto que as leis de execução pertencem aos Estados, o artigo 13º remete para lei especial a divisão das competências em matéria fiscal, verificando-se que as matérias respeitantes à educação e ensino são objecto do artigo 14º, enquanto que o artigo 15 constitui uma cláusula residual segundo a qual as matérias não distribuídas expressamente pela Constituição à federação como emprego, fiscalidade, defesa e seguramça, são atribuídas aos Estados federados[95] que assim têm vastas competências, designadamente em áreas como o ambiente, ordenamento do território, planeamento regional e assistência social, podendo ainda as Regiões executar administrativamente tarefas relativas a domínios de competência federal.

Os Estados federados detêm instituções parlamentares (Assembleia) que exerce o poder legislativo (artigos 95 e seg's), e órgãos executivos (artigos 101 e seg's).

Por outro lado, existem ainda os Municípios em número de 2355 tendo como órgãos um Conselho Municipal e um Presidente eleitos por sufrágio directo e um Comité Executivo eleito pelo Conselho Municipal, cujas competências abrangem

---

[93] Artigo 24º da Lei Constitucional da Áustria.

[94] Artigo 99º da Lei Constitucional da Áustria.

[95] Conforme afirma Arias Martinez "*Los Länder son verdaderos Estados parciales con soberanía financiera y autonomía constitucional". (op. cit.* p. 198).

designadamente áreas como a segurança local, saneamento, obras, prevenção de incêndios e planeamento municipal, educação e cultura[96].

Relativamente a Espanha que conforma hoje em dia o chamado *"Estado das Autonomias",* constituindo para alguns, "*...una forma intermedia entre los tipos Regional y Federal...*"[97], dispõe de uma organização composta de 17 Comunidades Autónomas (artigos 137 a 158 da Constituição de Espanha) cuja autonomia é constitucionalmente garantida, (artigo 2º da CE), diferenciadas entre si por distintas vias de acesso à autonomia contempladas em Estatutos próprios que conferem diversos quadros competenciais[98].

A distribuição de competências é efectuada nos artigos 149 CE (competências exclusivas do Estado) e 148 (competências que poderão ser assumidas pelas Comunidades Autónomas.

As referidas Comunidades Autónomas espanholas dispõem, cada, de uma assembleia legislativa eleita por sufrágio universal e directo, de um governo

---

[96] Acerca dos níveis de administração territorial na Áustria, *vid.* também "*Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado",* Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, *op. cit.* p. 112-113.

[97] *Cfr.* entre outros, Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Política..., op. cit.* p. 127; Hermann-Joseph Blanke que afirma: "*Desde hace años se aprecian claras tendencias federalistas y descentralizadoras en algunos países miambros de las Comunidades. Asi, en España, por virtud de la Constitución de 29 de diciembre de 1978, se crearon diecisiete Comunidades Autonómas que, de acuerdo con el derecho a la autonomia que garantiza el artículo 2 en relación con el 137 CE, gozan de competencia legislativas y administrativas proprias…". (*"*Formas de participación de las entidades subnacionales en la creación y aplicación del Derecho Comunitario",* em Barnés Vasquez, J., (coord.), *La Comunidad Europea, la instancia regional y..*, *op. cit.* p. 292); G. Trujillo ao declarar sobre o Estado espanhol que se poderia dizer que constitui uma forma de *"...federalismo atenuado e innominado, ou 'Estado federo-regional'...". (Federalismo y Regionalismo,* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979, p. 43); Amâncio Ferreira, considerando que "*...pela amplituda das competências legislativa e administrativa atribuída às comunidades autónomas (...) o regionalismo espanhol é tipicamente político.".* (*op. cit.* p. 38). *Vid.*, também Pereira da Silva, J.,* "*Região Autónoma",* em *Estudos de Direito Regional, op. cit.* p. 911.

[98] O texto da Constituição de Espanha pode encontrar-se em Alvarez Vélez, M. I., e Alcón Yustas, M. F, *Régimen Constitucional de España, op. cit.* p. 213. Em lingua portuguesa pode ver-se um estudo sobre a autonomia regional em Espanha, em especial sobre a distribuição de competências entre o Estado e as CCAA em Albuquerque Calheiros, J. M., e Rui Medeiros, *op. cit.* p. 849-853.

autónomo responsável perante o parlamento regional e de um presidente eleito pela assembleia legislativa.

Quanto aos Estados regionais como Itália, que **AUDEOUD** apelida de "*...État unitaire largement décentralisé...*"[99], a Constituição estabelece que o território italiano se reparte em Provincias, Comunas e Regiões, dispondo estas de estatutos, autonomia, poderes e órgãos próprios, autonomia financeira[100].

A Constituição italiana tem como característica principal no que toca à divisão territorial, o facto de possuir dois tipos ou categorias de Regiões, especiais e ordinárias, estando as de *"...Estatuto superior..."*[101] baseadas em factores de índole política, étnica, económica, geográfica, etc., tais como a condição de insularidade de Sicília, ou a natureza fronteiriça de certas minorias, sendo tais Regiões juridicamente diferenciadas tanto do ponto de vista formal pelo nível da norma que origina os respectivos estatutos (o estatuto das Regiões especiais tem de ser aprovado por Lei Constitucional, enqunto o estatuto das ordinárias é aprovado por Lei Ordinária do Estado), como do ponto de vista material pelo âmbito e alcance do respectivo poder legislativo, estando as Regiões especiais enumeradas no artigo 116**,** podendo, por exclusão de partes, saber-se das restantes no artigo 131 da Constituição italiana[102].

---

[99] Audeoud, O., *op. cit.* p. 166. Este autor reflecte sobre a actividade exterior das Regiões italianas. Também Alvarez Vélez, M. I., e Alcón Yustas, M. F, abordando as Regiões de Itália afirmam que "*El Estado regional constituye un modelo clásico de sistema descentralizado". (Régimen Constitucional de Italia, op. cit.* p. 411). Por seu lado, Castro Ruano considera o Estado italiano como "*...el paradigma del Estado Regional...".* (*La Emergente Participación Política..., op. cit.* p. 132).

[100] Artigos 114, 115, 119, 121, 123 da Constituição italiana. Ver Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 209-210. Sobre as regiões italianas, *vid.* Rojo, A, *La Regionalización del Estado en la Europa Comunitaria*, *op. cit.* p. 53-84. Acerca dos níveis de administração territorial em Itália, *vid.* também "*Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado",* Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, *op. cit.* p. 96-98.

[101] Alvarez Vélez, M. I., e Alcón Yustas, M. F, *Régimen Constitucional de Italia, op. cit.* p. 411. Na mesma obra desenvolve-se, (p. 411-413) a caracterização dos dois tipos de Regiões. As regiões de estatuto especial ou superior constam do artigo 116 da Constituição e, ao contrário do que se passa em Portugal, dispõem de poder legislativo exclusivo. A tradução espanhola do texto da Constituição italiana pode encontrar-se na mesma obra, p. 415.

[102] As Regiões com estatuto especial são expressamente prevista no artigo 116 da Constituição italiana: «*Alla Sicilia, alla Sardegna, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venecia*

Efectivamente, no regime de competências reside uma das diferença entre as Regiões especiais e as ordinárias[103] pois enquanto que as de estatuto especial dispõem de maior autonomia de acordo com os estatutos, dispondo também de competências legislativas exclusivas em determinadas matérias, isto é, de uma "*...competência legislativa de primeiro grau, denominada plena, primária ou exclusiva...*"[104], as de estatuto ordinário apenas possuem competência legislativas concorrentes[105] sendo menor o seu nível de autonomia e a Constituição estabelece com precisão os seus órgãos e eleição dos mesmos, competências, sistemas de controlo sobre os actos legislativos e administrativos, bem como as faculdtades do Comissário do Governo, enquanto que nas especiais, estas caracteristicas são deixadas para os respectivos estatutos, embora, como afirma **GIANINNI,** *"...por lo que se refire al ámbito de las atribuciones, se puede afirmar que, con el tiempo, las Regiones diferenciadas se han aproximado a las ordinarias."*[106].

Ambos os tipos de Regiões dispõem de poder regulamentar.

Quanto aos órgãos, todas as Regiões dispõem de um Conselho Regional eleito, com poderes legislativos e regulamentares, de uma Junta Regional que é o órgão executivo eleito pelo Conselho, o qual nomeia também o Presidente Regional que é o representante da Região e director das funções administrativas[107], existindo em todas as Regiões um Comissário do Governo[108] e a Conferência Permanente.

Giulia e alla Valle de Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia secondo statutti specili adottati com leggi contituzionali».

[103] **Afirmam Albuquerque Calheiros, J. M., e Rui Medeiros que "…*o poder legislativo constitui o âmago da autonomia regional. ". (op. cit.* p. 835). Acerca do regime da autonomia regional em Itália *vid.* p. 834-839 da mesma obra.**

[104] **Amâncio Ferreira, F., *op. cit.* p. 34-35. O autor considera "*...sem margem para dúvidas, que as regiões italianas se configuram como autênticas regiões políticas.". bid.* p. 36.**

[105] ***Vid.* art^{o}s 117, da Constituição italiana.**

[106] **Giannini, M. S., *Las Regíones en Italia,* Madrid, Cívitas, 1984, p. 35.**

[107] ***Vid.* art^{o} 121 da Constituição italiana.**

[108] ***Vid.* art^{o} 124 da Constituição italiana.**

O primeiro é o máximo responsável do Estado na Região e tem funções de supervisão administrativa de tutela, efectuando também a coordenação com as outras Regiões, enquanto que a segunda assegura ainda as relações entre o Estado e as Regiões "*...convirtiendose en sede de encuentro entre el poder central y los poderes territoriales...*"[109] garantindo, assim, a participação regional na elaboração das grandes decisões estatais.

Uma outra forma de as regiões influirem na condução geral do Estado poderá ser através da estrutura bicameral do Parlamento, composto por Câmara dos Deputados e Senado da República, em que os deputados da Câmara são eleitos por sufragio universal e directo dos cidadãos, enquanto que o Senado é composto de Senadores eleitos em cada Região em número proporcional à sua população[110].

Por tudo isto, e como caracterização final, poderá dizer-se que o sistema italiano se evidencia pelo contraste existente entre o reconhecimento às Regiões de grande número de competências, o que lhes concede grande protagonismo frente ao Estado e, por outro lado *"...la existencia de límites que reducen tales competencias a la mínima expresión..."*[111].

Quanto à Dinamarca, considerando as diminutas dimensões populacionais e territoriais do país nórdico, dificilmente se *"...calificará la inclusión de Dinamarca entre los Estados regionalizados..."*[112].

Neste sentido, podemos afirmar que a Dinamarca optou por uma divisão à medida da sua natureza até porque *"...la reducida población del país (cinco millones de habitantes) posibilita una perfecta dirección legislativa*

---

[109] *Vid.* Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Política..., op. cit.* p. 132, e Escuin, V. P., *Análisis de las soluciones italianas a los problemas del denominado regionalismo cooperativo*, Fundación Juan March, Serie Universitaria, nº 198, Madrid, 1983.

[110] Além dos senadores vitalícios que são os antigos Presidentes da República, bem como outra personalidades da vida económica, cultural o social, que tenham prestado importantes serviços à Nação.

[111] Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Política..., op. cit.* p. 132.

[112] Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Política..., op. cit.* p. 136.

centralizada..."[113], divisão que, reservando para o nível central apenas as funções de âmbito nacional como negócios estrangeiros, defesa, polícia e comunicação, transferiu "*...para os níveis de administração territorial infra-estaduais (o condado e o município) a generalidade das funções que dizem respeito aos cidadãos.*"[114].

Assim, os seus níveis de administração territorial consubstanciam-se em catorze condados que são colectividades territoriais com competências em matérias de ordenação do território, saúde, assuntos sociais, transporte, ensino e meio ambiente, as quais estão dotadas de uma assembleia eleita por sufrágio directo a que elege o Chefe da Administração, existindo ainda 275 Municípios compostos por um Conselho eleito por sufrágio directo, com competências em áreas como ensino, ambiente, cultura, desporto, água, saneamento, emprego e indústria.

Por outro lado, integram a Dinamarca dois territórios dotados, em graus diferentes, de alto grau de autonomia regional, Gronelândia e Ilhas Faroé, com um estatuto que lhes permite dispor de bandeira própria, passaporte distinto do dinamarquês, não fazendo parte da Comunidade Europeia que abandonaram[115] embora mantenham com ela acordos especiais de comércio, dispondo a Gronelândia de parlamento e executivo próprio com vasto leque de competências[116] onde se incluem importantes áreas da política externa implicando que quando a Dinamarca negoceia externamente algum assunto de interesse para

---

[113] ***Ibid.*** **p. 137.**

[114] Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, "*Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado", op. cit.* p. 108.

[115] O que, para Castro Ruano evidencia além do mais o seu grau de autonomia que constitui "*...envidiable ejercicio de soberanía...". (La Emergente Participación Política..., op. cit.* p. 291). A Gronelândia abandona a Comunidade Europeia após referendo realizado em 31 de Dezembro de 1984. Ver o artigo IV-4º/6/a) do Tratado Constitucional.

[116] Com excepção de algumas exclusivas do Estado, como defesa, moeda e finanças. A tradução espanhola do texto da Constituição dinamarquesa pode encontrar-se em Alvarez Vélez, M. I., e Alcón Yustas, M. F, *Régimen Constitucional de Dinamarca, op. cit.* p. 191.

o território autónomo, participarão nas negociações representantes de Gronelândia[117].

Por outro lado, quanto aos Estado unitários (descentralizados), França, "*...país convertido en estereotipo del unitarismo centralista por efecto del sistema impuesto tras la Revolución...*"[118], assistiu durante o século XX várias tentativas de descentralização das quais se salienta o Projecto de Lei de Reforma Regional do General De Gaulle que procurou institucionalizar um novo tipo de região definida como "*...«colectividade territorial» subsitituindo-se ao Estado na realização e gestão de obras públicas em determinados sectores...*"[119] dotada de um conselho regional com poderes consultivos e deliberativos, projecto este que foi recusado em referendo de 27 de Abril de 1969.

Após a iniciativa do governo socialista de Mitterrand em 1982 concretizada em Lei de 02 de Março de 1982[120], passou a existir uma descentralização assente na Região considerada como uma colectividade territorial com poderes própios, concretizada na existência de 26 Regiões de entre as quais quatro dispõem de regimes especiais (Córcega e Ile de France os Departamentos do Ultramar, Antilhas, Reunião e Guayana), contando como órgãos, com o Conselho Regional,

---

[117] ***Vid.*** **Pérez González, M., y Pueyo Losa, J., "***Las Comunidades Autonomas ante el orden internacional***" en AA.VV..** *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional.* **VI Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 1982, p. 49. Acerca da Dinamarca e, em especial, da Gronelândia, *vid.* também Rojo, A, *La Regionalización del Estado en la Europa Comunitaria*, *op. cit.* pp. 241-249.**

[118] **Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Política..., op. cit.* p. 132.**

[119] **Amâncio Ferreira, F., *op. cit.* p. 29.**

[120] **Sobre a descentralização francesa, em especial no que respeita aos seus reflexos na possibilidade de os seus entes infra-estatais desenvolverem relações de cooperação internacional, *vid.* Audeoud, O., *op. cit.* p. 164-165. Acerca da regionalização em França, Sobre as regiões italianas, *vid.* Rojo, A, *La Regionalización del Estado en la Europa Comunitaria*, *op. cit.* p. 203-240. Acerca dos níveis de administração territorial em França, *vid.* também "*Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado",* Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, *op. cit.* p. 99-101.**

Presidente do Conselho Regional, órgão executivo, e o Comité Económico e Social Regional[121].

O Conselho Regional é eleito para um mandato de seis anos, tem carácter deliberativo e capacidade de votar o orçamento regional, elege o Presidente do Conselho Regional que dirige os serviços regionais, representa a Região e administra o orçamento.

Por seu lado, o Comité Económico e Social Regional é uma assembleia consultiva integrada pelas forças vivas da sociedade, representantes sindicais e organizações sociais, entre outros, que dá a sua opinião ao Conselho Regional, sendo obrigatoriamente consultado em determinadas casos.

Porque as autoridades locais não têm poder de auto-organização, os respectivos estatutos são outorgados pelas autoridades centrais, as únicas com poder para efectuar reformas descentralizadoras. Desses estatutos constam competências administrativas e de atribuição em planificação regional, desenvolvimento económico e ordenação do território, ensino e formação profissional, assuntos sociais, saúde, urbanismo, cultura e investigação.

Numa análise geral, salienta **CASTRO RUANO** o facto de a tutela administrativa das colectividades territoriais ter sido substituída, deixando de ser governamental para passar a ser jurisdicional o que *"...otorga una naturaleza verdaderamente profunda, y a menudo desconocida, a la regionalización francesa..."*[122], fazendo crer que, apesar do carácter limitado das competências, a França avança significativamente nos caminhos da descentralização e regionalização que, embora desvalorizada por muitos, será talvez *"...el caso más espectacular (...) cuya regionalización política há pasado desapercebida en*

---

[121] *Vid.*, designadamente, o artigo 72 da Constituição francesa são colectividades territorais da República os municípios, os departamentos e os territórios do ultramar. A tradução espanhola do texto da Constituição de França pode encontrar-se em Alvarez Vélez, M. I., e Alcón Yustas, M. F, *Régimen Constitucional de Francia, op. cit.* p. 307.

[122] Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Política..., op. cit.* p. 134.

amplios sectores intelectuales (...) Asi, Francia, simbolo del centralismo europeo há sido también arrastada por el fenómeno de la regionalización."[123].

Relativamente aos restantes Estados unitários, Reino Unido, Holanda, Grécia, Irlanda e Luxemburgo, procuraremos efectuar também uma breve aproximação caracterizadora, considerando-se que estes Estados adoptam esta forma, em alguns casos, porque o processo de regionalização se encontre ainda pendente de completar algumas fases prévias à sua implantação, e noutros, porque as próprias dimensões do Estado não geram a necessidade de organizar a administração de forma regionalizada.

Acerca do Reino Unido, o seu processo de regionalização[124] encontra-se previsto e pendente de referendo, contando o Reino Unido actualmente apenas com Departamentos do governo central denominados «*Offices*», para a Irlanda do Norte, Escócia e País de Gales, os quais constituem verdadeiros governos com competências geográficas em áreas diversas, tendo ainda Escócia e País de Gales importante representação no Parlamento de Londres[125].

---

[123] Aldecoa Luzarraga, F.. *"Las Regiones y la Comunidad Europea: aspectos políticos"* en Arenal Moyua, C. del, (ed.). *Las Regiones y Europa: Euskadi*, **Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1987, p. 41. Também Lasagabaster, I., considera a França como um dos *"...Estados que han servido siempre como modelo pedagógico para explicar los caractes de un Estado centralista..."* em "*La C.A.P.V. y la C.E.: aspectos jurídicos"* en Santacoloma, J. F.. Lasagabaster, I.. Garmendia, F. et al. "*Euskadi en el proyecto Europa.*" Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., 1991, p. 45 e 46.**
Por seu turno João da Mota Campos relacionando subsidiariedade com a existência de poderes infra-estaduais sem referir qualquer país em concreto, salienta que o princípio da subsidiariedade *"...foi sempre mais ou menos tido em conta na ordem interna dos Estados - e mesmo dos mais centralizadores - para melhor assegurar a eficácia da administração sobretudo a nível local.*". (*Direito Comunitário*, I vol. 2ª ed., Almedina, Coimbra 1998, p. 630).

[124] Iniciado nas décadas sessenta e setenta no âmbito do estudo de processos descentralizadores resultantes do "*...impulso nacionalista en Escocia y el País de Gales y las consiguientes victorias electorales...*", já foi apresentado a referendo em 1979, propondo a existência de de leis de devolução de poderes, tendo sido recusado, recusa a que não terá sido alheia a radicalização do problema do regime autonómico na Irlanda do Norte. Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Política..., op. cit.* p. 138. Sobre as leis de devolução *vid.* Ortega Alvarez, L., *"El Provecto de Devolución de Poderes a Gales y Escocia"* **en García de Enterria, E., (dir.),** *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomias territoríales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española.* **Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1980, pp. 287-305.**

[125] Sobre a Grã-Bretanha, *vid.* Rojo, A, *La Regionalización del Estado en la Europa Comunitaria*, *op. cit.* p. 257-270.

A estrutura de poder local inglesa abrange dois níveis de administração territorial local nas áras não metropolitanas (o condado e o distrito) e um único nível nas áreas metropolitanas, o que conretiza uma descentralização administrativa levada a cabo através de representações regionais na área de cada Ministério encarregadas de tratar dos interesses específicos desse território, sendo que, numa perspectiva meramente planificadora e económica, o Reino Unido está dividido em 56 Regiões, resultantes da junção das 39 *"Counties"* inglesas, às 8 galesas e às 9 regiões da Escócia, sendo de referir a província de Irlanda do Norte e as três Regiões insulares de Escócias.

Em jeito de conclusão, poderá afirmar-se com **AGUILERA DE PRAT** que apesar da derrota de 1979, *"...La descentralización política en el Reino Unido es urgente para romper la larga inercia de la pesada burocracia tradicional, que ha producido distanciamiento popular y hasta pérdida de legitimidad política (...) Parece poco realista, además, pretende mantenerse a margen de la creciente tendencia descentralizadora de la gran mayoría de los Estados europeos..."*[126].

Por sua vez, a Grécia é considerada, talvez, "*...el país más antirregionalista y centralizado de la Comunidad...*"[127], centralização da qual advêm consequências negativas para a sua integração comunitária e para o seu desenvolvimento e nivelamento com os restantes Estados[128].

---

[126] **Aguilera de Prat, C., "***Nacionalismos, partidos y 'devolution' en el Reino Unido***" en Revista de Estudios Políticos, n.o 71, Enero-Marzo 1991, p. 168. Acerca dos níveis de administração territorial no Reino Unido *vid.* também "*Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado",* Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, *op. cit.* p. 103-105.**

[127] **Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Política..., op. cit.* p. 141. O autor considera que o centralismo grego se revela não só a nível político, mas também a nível populacional, em que a Região de Atenas representando apenas 2% do território, tem cerca de 1/3 da população grega. Afirma ainda o autor, sobre o sistema grego, que "*...no estamos hablando sino de una muy tímida descentralización administrativa y limitada además a la planificación económica...*". Por seu lado, afirma Argimiro Rojo que "*...el regionalismo político en Grecia es considerado en la actualidad como algo antinacional y atentatorio a la unidad del país». (La Regionalización del Estado en la Europa Comunitaria), op. cit.* p. 251.**

[128] **Valle Galvez, J. A., *La articulación jurídica de la Política Regional Comunitria: el caso de los Programas Integrados Mediterráneos,* Universidad de Granada, 1990, p. 246. Este autor, salientando entre outros o exemplo negativo da Grécia, aponta a descentralização regional**

O território grego está dividido em municípios e províncias e, após a revisão constitucional de 1986, Bairros, Administrações Departamentais[129] e Regiões que constituem estruturas da desconcentração administrativa do Estado sem personalidade jurídica e que actuam debaixo da tutela estadual com poderes muito limitados[130], sendo a gestão dos assuntos a nível local, de acordo com o artigo 102 da Constituição, da competência das colectividades territoriais, das quais os bairros e os municípios constituem o primeiro grau[131].

São órgãos da Região, o Conselho Regional não eleito composto por representantes das entidades locais, departamentais e centrais, o Presidente do Conselho Regional, (Secretário Geral da Região nomeado pelo Governo), que é o responsável directo do Estado na Região e pelo funcionamento dos serviços estatais na Região.

Por seu lado, a função legislativa é exercida pela Câmara de Deputados e pelo Presidente da República, cabendo a função executiva ao Presidente da República e ao Governo.

---

como forma de melhorar a gestão da Política Regional Comunitária que tem como objectivo a redução dos desiquilíbrios entre as várias regiões comunitárias.

[129] As Administrações Departamentais, ou Departamentos, integram um Conselho Departamental, uma Comissão Interdepartamental executiva e um Presidente do Conselho Departamental, e intervêm na planificação do desenvolvimento económico e colaboram nos planos locais de desenvolvimento.

[130]Artigo 101 da Constituição helénica. O nº 3 deste artigo dispõe que os órgãos estatais desconcentrados têm sobre assuntos da sus circunscrição uma competência geral de decisão, enquanto que serviços centrais, além das competências especiais, dão as directrizes gerais, asseguram a coordinaçção e exercem o controlo sobre os órgãos desconcentrados.

[131] A tradução espanhola do texto da Constituição grega pode encontrar-se em Alvarez Vélez, M. I., e Alcón Yustas, M. F, *Régimen Constitucional de Grecia, op. cit.* p. 331. Acerca dos níveis de administração territorial na Grécia *vid.* também o documento "*Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado"* onde se refere que esses níveis integram as Regiões sujeitas à orientação da administração central competindo-lhes o exercício de funções de programação e planeamento sócio-económico, os Departamentos e os Municípios, que os Departamentos, em número de 52, constituem uma organização subregional de serviços desconcentrados da administração central, sendo os Municípios integrados por um Conselho e um presidente eleitos por sufrágio directo, com competências em áreas como planeamento, saneamento e águas, transportes urbanos, cultura, ensino e desporto. "*Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado",* Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, *op. cit.* pp. 107-109.

Por sua vez, a Holanda caracteriza-se por ser um País homogéneo e uniforme que passou por uma experiência de descentralização e se pode caracterizar hoje por um sistema centralizado[132] encontrando-se territorialmente dividida em Províncias e Municípios, sendo que as províncias contam com dois órgãos denominados "*Estados Provinciais",* e "*Conselho Municipal*", cujos membros são eleitos directamente pelos respectivos habitantes, dispondo ainda um órgão executivo e um Comissário do Rei[133], dispondo os Municípios de um Alcaide.

As Antilhas holandesas estão dotadas de um regime de autonomia.

Em termos gerais, as competências provinciais são de caracter regulamentar e administrativo, estando submetidas a esquemas de controlo e tutela também fixados na Constituição, pelo que a sua autonomia é bastante limitada[134].

Relativamente à República da Irlanda e ao Luxemburgo, as suas *"...reducidas dimensiones hace absolutamente superflua la posibilidad de hablar de regionalización..."*[135].

De facto, a Irlanda é organizada administrativamente em 29 *"county-councils"* dotados de Conselho eleito que desenvolve funções político-administrativas, e o «*County Manager*» com funções executivas, existindo ainda um outro nível de

---

[132] Com um forte poder local que a torna próxima dos Estados unitários descentralizados. Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Política..., op. cit.* p. 142. *Vid.* Rojo, A., *La Regionalización del Estado en la Europa Comunitaria, op. cit.* pp. 253-254.

[133] Artigo 123 e seg's da Constituição do Reino dos Países Baixos. A tradução espanhola do texto da Constituição holandesa pode encontrar-se em Alvarez Vélez, M. I., e Alcón Yustas, M. F, *Régimen Constitucional de Holanda, op. cit.* p. 469.

[134] Acerca dos níveis de administração territorial na Holanda *vid.* também "*Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado",* Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, *op. cit.* p. 101-103.

[135] Salienta Castro Ruano que o Luxemburgo, *«…con dos mil quinientos kilómetros cuadrados y cuatrocientos mil habitantes podría ser en sí mismo una Región e incluso ésta, de reducidas dimensiones.". (La Emergente Participación Política..., op. cit.* p. 142). *Vid.* o mesmo autor e obra acerca da República da Irlanda a qual tem uma área de cerca de setenta mil quilómetros quadrados e uma população de pouco mais de três milhões e meio de habitantes. Acerca destes dois Estados, *vid.* também Rojo, A, *La Regionalización del Estado en la Europa Comunitaria*, *op. cit.* p. 254-256.

administração constituído por 80 municípios e distritos urbanos que integram um Conselho eleito por sufrágio universal directo[136].

Os agrupamentos dos *"countie's"* formam Regiões para efeitos de ordenação territorial e de planos de desenvolvimento, designadamente no âmbito dos programas da Política Regional Europeia[137].

Quanto ao Luxemburgo constitui, como se referiu já, um Estado unitário *"...compatible con la existencia de municipios..."*[138] que, em número de 118, se encontram previstos no artigo 107 da Constituição luxemburguesa como colectividades autónomas, dispondo de um Conselho municipal eleito por sufrágio directo com competência em matéria ambiental, construção e manutenção de estradas, rede escolar, de apoio à infância e idosos, aprovação do orçamento, arrecadar impostos, competência exclusiva em matéria de registos e exercer poder regulamentar no âmbito das suas competências.

Além dos municípios, existem três distritos que constituem divisões puramente administrativas dirigidos por um comissário distrital nomeado pelo governo, tendo como principal competência a ligação entre o governo central e os municípios[139].

Em relação à Finlândia, trata-se de um Estado centralizado, sendo de salientar que o artigo 50 da Constituição divide o território em municípios[140], distritos e

---

[136] Sobre os níveis de administração territorial na Irlanda *vid.* também "*Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado",* Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, *op. cit.* p. 106-107.

[137] A tradução espanhola do texto da Constituição irlandesa pode encontrar-se em Alvarez Vélez, M. I., e Alcón Yustas, M. F, *Régimen Constitucional de Irlanda, op. cit.* p. 381.

[138] Alvarez Vélez, M. I., e Alcón Yustas, M. F, *Régimen Constitucional de Luxemburgo, op. cit.* p. 444. A tradução espanhola do texto da Constituição luxemburguesa pode encontrar-se na mesma obra, p. 445.

[139] Sobre os níveis de administração territorial na Irlanda *vid.* também "*Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado",* Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, *op. cit.* p. 111-112.

[140] Os municípios têm competências especialmente nas áreas da educação, acção social, saúde e planeamento.

províncias dentro do âmbito administrativo, sendo constitucionalmente consagrada apenas a autonomia municipal, pelo que, "*...el Estado finlandés carece de una importante descentralización interna...*"[141].

A administração territorial do Estado abrange as províncias que dispõem de um executivo, e os distritos que são serviços regionais dos vários Ministérios, existindo ainda os Conselhos Regionais com funções específicas de desenvolvimento regional, competindo-lhes especialmente as funções de planeamento físico regional e a coordenação da preparação dos programas de desenvolvimento regional em cooperação com os municípios que as integram, as províncias e os distritos[142].

Por seu lado a Suécia, "*...é uma democracia parlamentar fortemente descentralizada, na qual se integram dois níveis de governo local: o distrital e o municipal...*"[143], surgindo a autonomia local consagrada logo no artigo 1º dedicado a afirmar os princípios gerais da soberania, afirmando que a soberania sueca se instrumentaliza através do regime parlamentar representativo e gestão autónoma das colectividades locais, declaração que é complementada no artigo 7 que dispõe uma divisão territorial integrada por municípios e departamentos, remetendo a Constituição para lei o establecimento das bases da divisão e organização territorial e as competências municipais, a qual vem a ser efectuada basicamente através de municipios e departamentos comarcais, detendo os municipios competências nas áreas de serviços, abastecimento de água, assistência social e ensino primário, enquanto que os departamentos comarcais têm competências essencialmente respeitantes aos serviços médicos[144].

---

[141] Alvarez Vélez, M. I., e Alcón Yustas, M. F., *Régimen Constitucional de Finlandia, op. cit.* p. 257, podendo a tradução espanhola do texto da Constituição finlandesa ser visto a p. 259 desta obra.

[142] Sobre os níveis de administração territorial na Finlândia, *vid.* também "*Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado",* Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, *op. cit.* p. 116-117.

[143] Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, "*Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado", op. cit.* p. 114. *Vid.* também p. 115-116 da mesma obra.

Os Municípios, em número superior a 280, têm como órgão principal um Conselho eleito por sufrágio directo, assentando a actividade executiva num sistema de comités compostos por membros eleitos pelo Conselho Municipal, competindo a este a responsabilidade última pelas decisões executivas, sendo de realçar que as competências municipais abrangem designadamente as áreas de ensino primário e secundário, assistência à infância e terceira idade e prevenção de incêndios, ambienta, transportes, desenvolvimento local e actividades culturais.

Finalmente, e com funções de tutela, planeamento regional, gestão, representação do governo central e supervisão, existem os Conselhos Administrativos Regionais que são órgãos de desconcentração da administração central ao nível distrital, dirigidos por um Governador nomeado pelo Governo.

Independentemente da maior ou menor precisão com que se possa enquadrar os vários Estados comunitários em qualquer dos tipos propostos, *"...lo verdaderamente determinante es poner de manifiesto que todos los países, progresivamente, se dotan hoy de estructuras descentralizadas..."*[145], adaptando-se, embora em alguns casos com alguma lentidão e resistência às novas realidades e solicitações, podendo afirmar-se, como salienta **GARCIA DE ENTERRIA,** que a instituição regional é uma prática comum e não excepcional no mundo actual[146].

De facto, a par de alguns países que optaram pela via regional através de formas diferentes de acordo com as próprias especificidades, existem outros que, embora mais lentamente, se vão aproximando dessa via, como França e Portugal, além daqueles que, pelas suas reduzidas dimensões não encaram a necessidade de regionalizar, restando um pequeno grupo, essencialmente composto pela Grécia e

---

[144] *Vid.* Alvarez Vélez, M. I., e Alcón Yustas, M. F., *Régimen Constitucional de Suécia, op. cit.* p. 605, podendo a tradução espanhola do texto da Constituição sueca ser visto a p. 613 e seg's desta obra.

[145] Castro Ruano, *La Emergente Participación Política..., op. cit.* p. 143.

[146] Garcia de Enterria, E., *Estudios sobre autonomias territoriales,* Madrid, Cívitas, 1985, pp. 45-56.

Reino unido que terão de, mais tarde ou mais cedo, acertar o passo pela tendência geral de, através da descentralização, cumprirem plenamente o princípio da subsidiariedade, isto é, aproximar os poderes internos e comunitários do cidadão, seu verdadeiro destinatário, acompanhando, afinal, o evoluir histórico que se vem verificando à medida que avança o processo de integração europeia, em busca de uma cada vez maior legitimidade democrática e participação dos povos nas decisões que afectam os seus próprios destinos[147].

1.3-TRANSFERÊNCIA DE PODERES ÀS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS E DISTRIBUIÇÃO INTERNA DE COMPETÊNCIAS ENTRE O ESTADO E OS PODERES INFRA-ESTADUAIS.

Atendendo, como acabamos de assinalar, que todos os países se vão dotando de estructuras descentralizadas, e de que os Estados e a Comunidade não querem desrespeitar a ordem constitucional interna no que toca ao tipo de Estado e à distribuição de competências, será de concluir que terá de ser obtido acordo interno que permita a participação das Regiões na execução do direito comunitário e ainda, numa fase anterior, na formação da posição que o Estado a que pertencem apresenta e negoceia nos órgãos comunitários, compatibilizando assim a ordem comunitária com a ordem interna através da articulação entre a descrita responsabilidade externa e os princípios de autonomia e descentralização internos com o objectivo de, pelo mero facto da adesão à Comunidade, não serem alterados o equilíbrio e a distribuição interna de poderes[148].

---

[147] Salientando o contributo do processo comunitário para o avanço das ideias regionais, Castro Ruano refere que quando há 40 anos atrás se iniciava o processo de integração, *"...la situación era absolutamente diferente. La emergencia del poder regional se ha producido precisamente de manera simultánea y paralela al proceso de integración comunitario. En la medida en que éste se ha intensificado, la afirmación regional ha sido también más intensa". (La Emergente Participación Política..., op. cit.* p. 143).

[148] Trata-se, no dizer de Castro Ruano, de resolver uma *"...tensión dialéctica que tiñe hoy buena parte de los países comunitarios...". (La emergente participación política..., op. cit.* p. 187). Referindo a experiência alemã, salienta Rudolf Morawitz que os Tratados da Comunidade Europeia apenas previram a transferência de competências para as instituições *supra*estatais, mas não "*...de los Lãnder al Bund..",* não se podendo produzir "*ipso facto"* qualquer modificação competencial interna para a qual, aliás, seria necessário uma revisão constitucional, acrescentando Morawitz que *"...los Länder no compartían el criterio de que el Bund, al transferir derechos de soberania de los Länder, también podia operar un crecimiento de competencias a su favor y a costa de los Länder...". (op. cit.* p. 48).

Facto é que, apesar de tudo, algumas Regiões continuam e ver o desempenho das suas competências próprias exclusivas e concorrentes afectadas pelas decisões tomadas, nos foros comunitários e sem a sua participação, pelos respectivos poderes centrais que reservam para si a participação e negociação nos órgãos e intituições comunitários, agarrados, como estão, à manutenção da ideia da competência exclusiva estatal da representação exterior que alguns recusam, no mínimo, atenuar[149].

Do que fica dito, uma pergunta decorre:

Se assim é, quem deve participar nos processos de negociação legislativos comunitários, em especial naqueles que respeitam a matérias que afectem directamente as regiões, quando essas matérias a nível constitucional interno sejam da competência exclusiva regional?

As Constituições estaduais não autorizam que a transferência de poderes para as instituições comunitárias seja acompanhada de uma alteração da distribuição interna de poderes entre o Estado e os poderes infra-estaduais, alteração essa que não decorre apenas da operação de transferência, *"...sino de las actuaciones que la siguen..."*[150] durante as quais os Estados, que participam plenamente na formação dos actos comunitários (fase ascendente) e posteriormente os executam

---

O mesmo autor salienta que não se pode agir de forma a "*...hacer superflua la distribución de funciones realizada por la propia GG...". Ibid.* p. 95.

[149] Rebelo de Freitas afirma, a propósito da necessidade de conciliar a a responsabilidade internacional com a participação regional, que *"Se é uma verdade que o art. 27 da Convenção de Viena sobre direito dos Tratados dispõe que «nenhum Estado signatário pode invocar disposições do seu direito interno para justificar o incumprimento dum tratado por ele firmado (seria o caso de tal ser atribuído às Regiões Autónomas por hipótese) a verdade é que tal não poderá de modo algum aconselhar ou justificar a marginalização dos órgão de autogoverno das regiões em matérias que lhe respeitam, em Tratados internacionais, ou no caso específico e mais comum, da União Europeia, onde as directivas têm uma função e valor importantes. É que, se há matérias para as quais o Estado Central é cioso em reservar inequivocamente para si próprio em exclusivo (inclusive nos Estados Federados) a das relações externas ou negócios estrangeiros, é uma delas". (op. cit.*, p. 344).

[150] Muñoz Machado, S., *Prólogo à obra de* Rudolf Morawitz*…, op. cit.* p. 15. Acrescenta o autor que "*…la Constitución no autoriza em parte alguna que la transferencia de poderes vaya seguida de una alteración de la distribución de los que restan a las instancias internas…". Ibid. P. 16.*

(fase descendente), excluem as Regiões, gerando assim um verdadeiro "*déficit regional"* que, por sua vez, cria e alimenta um "*déficit democrático"* comunitário.

Cabe aqui, por isso, perguntar com **MANGAS MARTIN** se poderá considerar-se constitucional *"...la cesión por el Estado de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en favor de las Comunidades Europeas (o concluir cualquier outro Tratado que les pueda afectar) sin la contra partida de considerar también constitucional la participación de las Comunidades Autónomas en la actividad exterior."*[151], pergunta à qual caberá responder com **MUÑOZ MACHADO** no sentido de que "*...quien debe participar en los procesos de formación de la voluntad comunitaria y en la ejecución de las decisiones adoptadas debe ser, exactamente, aquel poder - central o autonómico - que resulte competente, atendido el reparto interno de atribuciones, según cual sea la materia sobre la que la decisión comunitaria verse..."*[152], produzindo-se assim, por efeito dos Tratados de adesão, uma modificação nas competências internas relativas ao trato internacional de forma a que as autonomias possam participar na actividade comunitária que respeite às suas competências exclusivas a fim de que se possa verificar que a adesão "*...no liquida las competencias autonómicas; matiza, tan solo, su alcance. No excluye, sino que abre espacio al exercício participado das atribuciones..."*[153].

---

[151] **Mangas Martin, A., *Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 223. Cabe chamar aquí em apoio da posição defendida pela ilustre autora, uma vez mais e salvo as devidas proporções, o exemplo alemão abaixo referido por R. Hofmann nas conclusões sobre o mesmo, quando se diz que para o sucessoalemão na integração muito terá contribuído uma postura constitucional ao mesmo tempo subtil e progressista no sentido de que "*...*la integración europea en el marco de las Comunidades tiene el mismo peso constitucional que la defensa del orden federal. Uno y outro, pues, por virtud de la Constitución, deben harmonizarse.". ("***Los Lander Alemanes y el Derecho Comunitario***", em Barnes Vasquez, J., (coord.),** *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros,* ***op. cit.*** **p. 52).**

[152] ***Prólogo à obra de*** **Rudolf Morawitz...,** ***op. cit.*** **p. 16. Por seu lado Castro Ruano considera que a participação das CCAA nos assuntos comunitários constitui "*…la ineludible vertiente exterior de la autonomia…*". Castro Ruano, J. L., "***Comunidades Autónomas y Unión Europea: Últimos Avances en la Dirección Correcta Hacia la Disipación de los Tabúes: El Acuerdo de 9 de Diciembre de 2004***", Union Europea Aranzadi, año XXXII, Num 8-9, Agosto/Septiembre 2005, p. 5.**

[153] **Muñoz Machado, S., *Prólogo à obra de* Rudolf Morawitz...,** ***op. cit.*** **p. 25.**

Indepedentemente de um tratamento mais aprofundado que se fará em momento posterior do presente capítulo acerca das implicações constitucionais que o presente tema acarreta[154], cabe aqui salientar que o ponto de partida e fundamento para a reivindicação das Regiões e Comunidades Autónomas de participarem na elaboração da legislação comunitária reside no facto de as mesmas terem estatutos constitucionais internos que além de não se reflectirem na adesão dos respectivos Estados ao processo União Europeia têm sido violados ao longo do mesmo processo.

De facto, tais comunidades infra-estaduais têm uma legitimidade interna que lhes advém das respectivas leis fundamentais, i.é, das constituições de cada um destes países, fonte originária do poder em democracia e expressão inalienável do poder constituinte e só por este alterável.

Atendendo ao facto de muitas dessas regiões estarem dotadas de estatutos que lhes atribuem poderes e órgãos legislativos e executivos próprios e competências exclusivas, as mesmas regiões alegam que, ao serem tomadas em órgãos comunitários decisões que as afectam abrangendo o núcleo das suas competências exclusivas sem que lhes seja dada oportunidade de participar plenamente na formação e até na execução das respectivas normas se contraria o seu próprio estatuto constitucional interno[155] e, sem dúvida, a própia vontade constituinte, gerando assim, relativamente ao sistema constitucional, como afirma **PUEYO LOSA** "*...un peligroso quebrantamiento del juego de distribución de competencias ...* "[156] que tem como efeito principal a centralização ou retoma, por via da adesão comunitária, daqueles poderes que, constitucionalmente, se descentralizaram ou autonomizaram, produzindo-se a nível das instâncias internas

---

[154] Ver *infra* 1.3 sob a epígrafe "*Questões constitucionais".*

[155] Gerando-se, assim, além de um *déficit de subsidiariedade*, um déficit da própria democracia, porque a sua existência implica ou significa participação na elaboração da decisão que a todos afectará e limitará.

[156] Pueyo Losa, J., "*Sobre el Princípio y los Mecanismos de colaboración...", **op. cit.* p. 31.**

de governação um choque que "*...tiende a romper los equilibrios internos de poder que necesitan, para mantenerse, ser repensados y apuntalados...*"[157].

Procurando dar resposta a estas preocupações, **RUDOLF MORAWITZ**, apelando a um conceito de direito comunitário dos Tratados como sendo direito constitucional da Comunidade, refere a participação regional alemã defendendo que *"...la pregunta de si y en qué forma deben participar los Länder en la formación de la voluntad de la Comunidad Europea debe abordarse de entrada según el derecho comunitario originario como derecho constitucional de la Comunidad..."*[158], prosseguindo a argumentar que se os Tratados estabelecem que a participação dos Estados membros no exercício das competências da Comunidade ocorre mediante a formação da vontade do Conselho no qual votam os Estados através de membros dos respectivos governos[159], deve entender-se que cada Governo e o seu representante estão sujeitos, no momento do voto, aos ordenamentos constitucionais estaduais e aos acordos internos do seu própio Governo que, no caso dos Estados de estrutura complexa, têm por trás deles uma divisão constitucional que não pode ser iludida na negociação além fronteiras, até porque o direito comunitario primário nada diz sobre o modo como esse membro do Conselho está submetido a instruções segundo o respectivo direito interno.

---

[157] **Muñoz Machado, S., *Prólogo à obra de* Rudolf Morawitz..., *op. cit.* p. 14. O autor refere ainda que as consequências decorrentes da integração afectam todos os Estados membros seja qual for a complexidade da sua organização política, nos quais os parlamentos viram, quanto ao seu papel na integração, diminuída a sua acção em favor dos governos. Salienta o autor que essa afectação ocorre mesmo nos Estados unitários centralizados nos quais os equilibrios internos de poder são menos complexos. Por seu lado, Pereira Coutinho defende que de qualquer forma, relativamente à transferência de poderes para a Comunidade, há que ter em atenção que "*…*a diminuição ou limitação dos poderes normativos regionais não é qualitativa e estruturalmente diversa da diminuição ou limitação dos mesmos poderes dos órgãos de soberania.". ("***Lei Regional", em *Estudos de Direito Regional*, *op. cit.* p. 198). Contudo, não se deve esquecer que os órgãos de soberania, especialmente os governos centrais, compensam essas limitações através da sua presença no Conselho da União enquanto que as regiões não têm forma de compensar a limitação interna que para os seus poderes resulta da trnsferência de poderes para a União. Neste sentido Castro Ruano, J. L., "***Comunidades Autónomas y Unión Europea: Últimos Avances..."*, *op. cit.* p. 5.**

[158] ***op. cit.* p. 52.**

[159] **Ou, como se verá seguidamente no presente capítulo, de um membro de um governo regional dotado de nível ministerial e habilitado para representar o Estado, segundo a alteração do artigo 46 introduzida pelo Tratado de União Europeia.**

Certamente que, como já se referiu, à semelhança de qualquer ordem jurídica interna, na Comunidade Europeia existe um conjunto de órgãos nos quais tem origem o edifício legislativo comunitário, com capacidade e poder de fixar regras vinculativas dotadas de força jurídica obrigatória geral.

Por força do que se expôs atrás acerca da composição dos órgãos ou instituições "*do governo comunitário",* quase limitada ao nível estadual e da origem estadual transferida das competências de que dispõem, forçoso é concluir que a vontade legislativa comunitária era na fase inicial e, maioritariamente ainda é formada apenas com base no contributo das vontades dos Governos centrais dos respectivos Estados membros, marginalizando-se os escalões de poder infra-estaduais.

E se a questão não levantaria tantos problemas em Estados dotados de um único centro de poder executivo e legislativo, já assim não acontece naqueles em que o poder central concorre com a existência de poderes regionais dotados de autonomia como acontece com alguns Estados comunitários que têm estruturas políticas internas complexas consubstanciadas em regiões e comunidades autónomas dotadas de poderes executivo e legislativo próprios dotados de competências exclusivas.

A auto-limitação de competências e de soberanias a que os Estados procederam em função do objectivo comum que é a integração europeia reflectiu-se a nível interno, afectando e limitando o conjunto de competências atribuídas a entidades infra-estaduais em geral, designadamente os entes regionais autónomos, limitação que apenas poderá ser superada ou atenuada por uma aceitação e prática efectiva da subsidiariedade, especialmente pela participação a nível interno na elaboração da posição estadual e na sua negociação, pelo reforço da representação regional junto das instâncias comunitárias e também pelo aumento dos poderes do Parlamento Europeu e ainda por um maior empenho no uso dos poderes que este Parlamento actualmente já dispõe.

E se o efeito limitador da adesão foi desejado pelas Constituições dos Estados membros que *"...al prever la cesión de poderes a la Comunidad, no han hecho discriminación alguna en razón a la procedencia interna de las atribuciones que se transfieren..."*[160], cabe perguntar se não seria de esperar que as autoridades centrais procedessem à recomposição interna dos poderes em função dessa limitação que atinge e limita os poderes infra-estaduais de tal forma que a manutenção do afastamento regional no processo de tomada de decisões a nível comunitário poderá esvaziar por completo a essência dos estatutos de autonomia[161]?

Sendo este um efeito centralizador *"...que en modo alguno autoriza la Constitución, que se limita a prever una transferencia de poderes a una instancia supranacional..."*[162], o mesmo constitui uma questão que não escapa às instituições e órgãos comunitários mais independentes dos poderes centrais dos Estados, como a Comissão e o Comité das Regiões os quais se têm já pronunciado várias vezes.

A Comissão, tendo consciência que as normas emanadas pela Comunidade se dirigem, como não poderia deixar de ser, aos Estados membros na totalidade do seu território,regulando matérias que, no âmbito interno estadual, são da competência exclusiva dos órgãos autonómicos, afirma que a transferência de

---

[160] Muñoz Machado, S., *Prólogo à obra de* Rudolf Morawitz..., *op. cit.* p. 14-15. Acrescenta o autor que "*...Otra cosa hubiera sido, ciertamente, absurda e inviable desde la perspectiva de los Tratados fundacionales de la Comunidad Europea."*

[161] Neste sentido, *vid.* Castro Ruano, J. L. *La emergente participación política..., op. cit.* p. 49. Referindo o caso espanhol, o autor diz que o esvaziamento competencial das autonomias se produziria pela aplicação conjunta do preceito constitucional que outorga ao Estado a titularidade das relações internacionais (art.º 149,1,3º) e o artigo 93 que permite a transferência de competências para organizações internacionais. *"...por efecto del primero, cualquier competencia transferida en el marco del segundo artículo citado, pasaría a ser de titularidad del poder central.."*. Sobre o tema *vid.* Mangas Martin, A., *Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español, op. cit.* p. 222-223.

[162] Muñoz Machado, S., *Prólogo à obra de* Rudolf Morawitz..., *op. cit.* p. 16.

poderes para a comunidade, e logicamente o seu exercício ao longo de todo o processo, devem ser efectuados respeitando as "*...competências das regiões...*"[163].

Por seu lado, o Comité das Regiões entende que, nos casos em que as matérias a decidir nas instâncias comunitárias sejam, a nível interno, de competência regional, para além da obrigatoriedade de consulta do Comité das Regiões, e de acordo com o princípio da parceria, há que reconhecer o contributo que as regiões e, eventualmente, os entes locais podem dar para as aludidas políticas e, consequentemente, prever a sua colaboração nas acções da União, colaboração que deve, além do mais, permitir que as iniciativas e normas da União que tenham claras implicações para a economia das regiões e entes locais sejam convenientemente avaliadas antes de serem aplicadas[164].

É certo que, no que toca ao processo de elaboração da legislação comunitária, o direito público de alguns dos Estados membros, em especial dos Estados Unitários Regionais da Europa do Sul nos quais domina o "*...princípio de que a política externa integra uma reserva soberana do Estado...*"[165], numa visão tão

---

[163] "*O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu*", SEC (92) 1990 final, 27/10/1992, *op. cit.* p. 1, (anexo).
Por seu lado, Blanco de Morais, abordando o tema numa óptica de direito comparado, em especial no que refere Itália e Espanha, salienta que na Itália, sendo as normas comunitárias *"...vinculativas para as Regiões..."*, não poderão, no entanto "*...subtrair na sua totalidade, competências expressamente outorgadas aos entes menores pela Lei Fundamental.*". Já quanto a Espanha, considera que o artigo 93 da Constituição "*…(redigido certamente a pensar na integração/CEE), admite implicitamente transferências competenciais das Comunidades Autónomas, para uma possível organização supranacional.*". *(A Autonomia Legislativa Regional, op. cit.* p. 298).

[164] Comité das Regiões, "*Parecer sobre a revisão do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia*", JO C 100 de 02/04/1996, p. 01 e seg,s.

[165] Blanco de Morais, C., *A Autonomia Legislativa Regional, op. cit.* p. 296. O autor prossegue afirmando que tal princípio implica que surge excluída *"...a possibilidade das Regiões celebrarem tratados..."*. Ao contrário do que se passa na maioria dos Estados comunitários, a Alemanha admite que os Länder celebrem Tratados Internacionais conexos com o respectivo interesse, quando devidamente autorizados pela federação.
Artigo 32 da Lei Fundamental Alemã:
1.Compete à Federação conduzir as relações com Estados Estrangeiros.
2.Antes de se firmar um tratado que afecte circunstâncias particulares de um Estado, este deverá ser ouvido oportunamente.
3.Dentro dos limites da sua competência legislativa, e com a aprovação do Governo Federal, os Estados poderão firmar tratados com Estados estrangeiros."
O relacionamento comunitário dos Länder será abordado seguidamente no presente capítulo.

redutora quanto desactualizada da questão dos exclusivos referentes ao "*ius contrahendi"* e ao "*ius tractum"*[166]*,* pretende continuar a fazer aplicar às questões internacionais, e designadamente a todo o trato comunitário ainda que meramente adjectivo, os mesmos padrões clássicos do relacionamento internacional[167], ignorando que nos dias de hoje, e num contexto de inevitável globalização[168], para além de um núcleo, "*duro da soberania"* de matérias que inclui a conclusão de Tratados, estabelecimento da guerra e da paz e representação diplomática, existe um outro núcleo de matérias ou actividades que, embora se manifestem para além do âmbito interno e não produzindo efeitos jurídicos que afectem as relações entre os Estados, são consequência da natural intensificação das relações entre os Estados que actualmente se expressam a todos os níveis, desde a educação à saúde, passando pelos sectores técnico, cultural, económico, comercial, emigração, transportes, energia e muitos mais, sendo que todos estes sectores constituem possíveis matérias cuja competência a nível interno pode ser de

---

[166] **Lasagabaster, I., considera que se realizam progressos neste âmbito, afirmando que "*...la superación de una concepción de las relaciones internacionales nucleada al redor del Estado como único Ente actuante en el ámbito internacional parece felizmente asentada. aunque las transformaciones jurídicas van en este campo muy por detrás de la realidad, como sucede frecuentemente* em *el derecho...",* em Lasagabaster, I.. "***La C.A.P.V. y la C.E.:aspectos jurídicos*" em Santacoloma, J. F.. Lalagabaster, I.. Garmendia, F. et al.** *Euskadi* em *el proyecto Europa,* **Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., 1991, p. 44.**

[167] **Arias Martinez refere a propósito da Sentença 165/94 do Tribunal Constitucional Espanhol que *"...cuando Espana actúa en el ámbito de la Unión, lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las organizaciones internacionales.".* (*op. cit.* p. 357). A autora sustenta ainda, (p. 412) que *"…que la Unión Europea no es ni otro Estado ajeno al nuestro, ni una organización internacional en el sentido clásico.(…) la Unión Europea no es, para nosotros, «el extranjero», sino un tertium genus…".* Por seu lado Jáuregui, G., *La Comunidad Autónoma del País vasco y las relaciones internacionales,* Onati, IVAP, 1989, p. 39, sustentando a especificidade do Direito Comunitário, afirma que este *"…no pueda encuadrarse de modo estricto ni en el Derecho internacional ni en el Derecho interno."***

[168] **Pérez González, M., y Pueyo Losa, J., salientam que "*...en un contexto internacional como el actual de fuerte interdependencia, toda capacidad competencial - en general - tiende a conllevar una doble faceta interior y exterior indivisible..."* sendo de considerar a participação externa como "*...consustancial al ejercicio de una genuina potestad autonómica...",* considerando os autores que a negação da participação regional nesta área diminui a própria autonomía. Pérez González, M., y Pueyo Losa, J. "***Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional*" em AA.VV.** *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional,* **VI Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1982, p. 32.**

titularidade regional de acordo com os respectivos estatutos[169] como, conforme salienta **PÉREZ DE NANCLARES**, no caso de Espanha reconheceu o próprio Tribunal Constitucional "*...tras algunos titubeos...",* ao deixar bem estabelecido que "*...la competencia exclusiva en materia exterior compreende unicamente el 'núcleo duro' de las relaciones internacionales.",* fora do qual as CCAA podem realizar por "*derecho proprio"* actividades que tenham uma projecção internacional quando "*...resulen necesarias para el ejercicio de sus competencias.".* [170]

Tal atitude dos poderes centrais de limitar a intervenção externa das Regiões impedindo a sua participação na construção da posição interna da elaboração de normas vinculativas comunitárias, na respectiva negociação e demais fases do

---

[169] Veja-se neste sentido, J. E. Soriano que, salientando o carácter necessariamente internacional de qualquer matéria, põe em relevo o globalismo das relações da vida actual, ao afirmar que *"No basta que exista cualquier punto de conexión con el extranjero sobre cualquier materia para que se concluya que ya se ha producido ejercicio de una potestad pública superior, com es el de la acción exterior sensu stricto, y,* em *consecuencia, excluir totalmente a las Comunidades Autónomas. (...) bajo la rúbrica «relaciones exteriores», no cabe entender sin más que exista una materia que en cuanto haga su aparición (...) subvierta todo el orden constitucional de competencias. Si así fuese, y por lo antes dicho sobre el actual carácter de las relaciones internacionales, sobraria toda la distribución de competencias. No hay materia (...) que en acto o em potencia no pueda proyectarse sobre el exterior». (Comunidades Autónomas y Comunidad Europea, op. cit.* p. 135). Sobre o tema, *vid.* também p. 176-177 da mesma obra.

**No mesmo sentido, Jáuregui, G., afirma que "*Las Relaciones Internacionales no constituyen una materia con contenido propio, susceptible de delimitación con respecto a otras materias como pueden ser la agricultura, el comercio, el turismo, la industria, o la defensa. Las relaciones internacionales, o mejor dicho, la actividad exterior o internacional, no constituye sino una forma específica a través de la cual se expresan determinadas actividades materiales con contenido propio. No se da una materia internacional, sino un conjunto de actividades: sea el comercio, la industria, la cultura, la agricultura, la sanidad, etc., que en un determinado momento tienen lugar y se expresan en un ámbito que supera el estricto marco estatal». (Las Comunidades Autónomas y las Relaciones Internacionales,* Instituto Vasco de Administración Pública, Onati, Vitória, 1986, p. 23). Os dois núcleos de matérias referidos são diferentemente abordados pela doutrina que os diferencia entre "*Relações Internacionais"* que inclui, por exemplo, a celebração de Tratados, e "*Actividades de mero relevo internacional"* como por exemplo actividades de fomento económico, promoção turística e comercial, etc. que, projectando-se para o exterior, não geram obrigações nem questionam o chamado "*núcleo duro"* das Relações Internacionais. *Vid.* neste sentido Castro Ruano, J. L. *La emergente participación política..., op. cit.* p. 48. O termo "*adjectivo"*, é usado para referir a contratação além fronteiras que contempla as "*Actividades de mero relevo internacional".* Sobre a participação autonómica na actividade exterior do Estado, *vid.* Pérez González. M., "*La acción exterior del Estado y las autonomias: desarrollos en la práctica estatutaria*» em *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1986, Servicio Editorial Universidad País Vasco, 1987, p. 257-354. em especial sobre o chamado "*núcleo dura da soberania",* a mesma obra p. 265 seg's.

[170] (*"Comunidades Autónomas y Unión Europea, Hacia una Mejora de la Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Proceso Decisorio Comunitario"***, *op. cit.* p. 770-771).**

processo legislativo, esquece ou ignora deliberadamente que a negociação e decisão no seio da União, vista de dentro, em especial no que toca às tais matérias ou actividades transferidas, já se afasta em muitos aspectos da negociação internacional entre Estados e se aproxima, devido ao carácter obrigatório das normas comunitárias e à possibilidade de impugnação jurisdicional do seu incumprimento, da negociação interna entre parcelas de um mesmo território, o comunitário europeu, ou Comunidade Europeia, agora União, sujeitas a medidas uniformes[171], podendo a Comunidade ser considerada, pelo menos nalguns aspectos que vão aumentando à medida que avança a integração[172], semelhante, talvez, a uma ordem única de novo formato[173] o que, a nosso ver, justifica plenamente uma mais intensa participação regional nas opções legislativas e decisões comunitárias, mantendo, no entanto, o Estado um papel de coordenação, até porque ainda não se atingiu, pelo menos para já e em todos os sectores, uma fase de identificação ou supranacionalidade que permita falar como se de uma ordem interna ao nível comunitário se tratasse, como adverte **PUEYO LOSA** que, reconhecendo a intensidade com que a ordem jurídica comunitária incide na vida dos Estados, "*...y, por tanto, de las regiones...*", considera que, com as especificidades próprias de uma organização internacional de integração, "*...dicho fenômeno no deja de estructurarse y conducirse, en lo básico, en torno a los príncipios y técnicas (jurídico-formales) propios del juego de las relaciones*

---

[171] **Como afirma P. Lerche, as relações com a Comunidade encontram-se numa *"…zona de confluencia" (Gemengelage) entre política exterior e interior. más precisamente (...) en una zona de confluencia, (Gemengelage), entre una política exterior clásica y elementos de política interior con una tendencia hacia un enriquecimiento del carácter interno".* (**"*La participación de los Lander alemanes en la política europea: la experiencia alemana*"**, em** *Gaceta Jurídica de la CE*, **Boletín 96, Julio/Agosto 1994, p. 11). No mesmo sentido, Ress, G., «***La participation des Laender allemands à l'intégration européenne***», em** *Revue Française de Droit Constitutionnel*, **nº 15, 1993, Presses Universitaires de France, p. 659.**

[172] **Como é o caso bem elucidativo da moeda única.**

[173] **H. Elsenhans afirma que *"La incipiente Unión Europea no será un Estado nacional de viejo estilo, a un nivel más alto, ni tampoco las antiguas naciones-estado recuperarán su soberanía. Lo que sucederá es que se desarrollarán jerarquías de competencia a múltiples niveles en el proceso de adopción de decisiones, que correrá por cuenta de diversos agentes subnacionales, nacionales, supranacionales o transnacionales, en cooperación, bajo diversas formas.". ("****Europa en 1989/1992 y el Tercer Mundo*"**, em** *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, **nº 131, Marzo 1992, p. 112).**

internacionales…"[174] lembrando, a propósito, que o Tribunal Constitucional Espanhol diferenciou a integração europeia das restantes relações internacionais considerando que *"…el âmbito de los asuntos comunitarios ya no pertenecerían al âmbito de la acción exterior del Estado…"* e acrescentando que o processo de integração europeia criou uma nova ordem jurídica que *"…para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades europeas puede considerarse a ciertos efectos como 'interno'"*[175].

O problema de decidir em que instância, central ou territorial autónoma, e em que momento, deverá ocorrer a participação infra-estadual nas decisões da integração europeia é, desde o início, uma questão polémica relacionada com o tipo e estrutura de cada Estado, e que se coloca, em especial, nos Estados membros dotados de uma estrutura complexa já referidos no presente capítulo.

Pela nossa parte entendemos, com **CASTRO RUANO** que essa participação se deverá materializar *"...en todos aquellos asuntos comunitarios que, en el reparto interno de poderes corresponda a materias de competencia regional; y se realizará en las dos fases o momentos de que consta el proceso de materialización de la norma, ascendente y descendente, así como en el doble proceso interior y exterior..."*[176], sendo nossa convicção ainda que, apenas

---

[174] **Pueyo Losa, J., *"La participación de Galicia …", op. cit.* p. 164-165. Considera o autor que essa pertença ao âmbito das relações internacionais está patente, em especial, na participação nos processos negociadores e decisórios comunitários em que se transmite a posição estadual, participação que deve realizar-se sem afectar o equilíbrio da repartição territorial de poder constitucioinalmente estabelecida.**

[175] **Sentença 165/1994, de 26 de Maio. BOE nº.151 -sup.- de 25 de Junho de 1994. Apelando para o sentido da mesma sentença constitucional nº 165/1994, de 26 de Maio, e questionando se as relações comunitárias se distinguem do restante relacionamento internacional, José Júlio Fernández Rodríguez defende que a integração deve ser entendida "*...como una realidad que involucra directamente a todos los poderes públicos internos, independientemente de su ámbito territorial..*", pelo que se separa, "*...aunque no de modo absoluto, de las relaciones internacionales aproximándose a los distintos titulos materiales..*". ("***La Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas: Una via ineficaz de participación de las Comunidades Autónomas**", em *Dereito, Revista Xurídica da USC,* **vol. 8, nº 2, 1999, p. 79). *Vidé* no mesmo sentido, Pérez de Nanclares,** *"Comunidades Autónomas y Unión Europea, Hacia una Mejora de la Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Proceso Decisorio Comunitario", op. cit.* **p. 771-772.**

[176] **Castro Ruano, J. L. *La emergente participación política..., op. cit.* p. 188. O autor considera que os Estados previlegiam mais a participação descendente devido ao facto de os Estados**

garantindo em toda a sua plenitude essa participação se alcançará uma correcta e integral interpretação do princípio da subsidiariedade na sua globalidade, conjugando o artigo 5º TCE com outras disposições dos Tratados fundadores e do Tratado da União Europeia onde o mesmo princípio aparece referido explicita ou implicitamente, em especial no artigo 1 TUE que estabelece que as decisões serão tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos, nível que certamente se concretiza nos poderes regional e local[177].

Parece, assim, que a questão da participação regional no processo legislativo comunitário não pode ser reconduzida apenas ao velho tema do exclusivo dos Estados no domínio das relações internacionais invocado permanentemente pelos poderes centrais, no sentido de que "*...as cuestiones comunitarias son «actividad exterior» o «internacional», que, en los términos comunes de las Constituciones europeas, corresponden a la exclusiva responsabilídad del Estado...*" [178] pois, como se tem visto, as características do espaço e da integração comunitária já se aproximam, em alguns aspectos, da concepção de relacionamento interno, como ressalta de expressões consagradas nos Tratados como "*espaço único", "mercado único", "moeda única", "espaço interno"* e outras que reflectem idênticas características de unidade de regime[179].

---

considerarem a *"...fase ascendente como definitoria de su soberanía, haciéndola menos accesible a la participación de los entes regionales...". Ibid.* p. 189.

[177] Ex-artigo A antes da renumeração resultante do estabelecido pelo nº 1 do artigo 12º do Tratado de Amesterdão. Idêntico propósito constava do artigo I-1 do Tratado Constitucional e do preâmbulo e artigo1 do Tratado de Lisboa (TUE). No sentido de uma interpretação global do princípio da subsidiariedade, *vid.* a doutrina expendida parte I/capítulo I/secção 2, *inter allia,* por Arias Martinez, *op. cit.* p. 81, e Gutiérrez Espada, C., *op. cit.* p. 192.

[178] Muñoz Machado, S., *Prólogo à obra de* Rudolf Morawitz..., *op. cit.* p. 15. O autor admite que aquele argumento surge reforçado pelo facto de que "*...la Comunidad se ha constituído como una organización de Estados que son los únicos responsables del cumplimiento de las obligaciones que derivan de la integración comunitaria...",* tese que o Tribunal de Justiça reafirmou "*...sin pestañear...*" designadamente na seguinte jurisprudência: Sentença de 13/10/1981, procº 252/80, Comissão contra República Italiana estando em causa, *inter allia*, o tema da falta de transposição de directivas. Col. 1981, p. 2373 e seg's.
Sentença de 10/11/1981, procº 29/81, Comissão contra República Italiana estando em causa, *inter allia*, o tema da falta de execução de directivas. Col. 1981, p. 2585 e seg's.

[179] Neste sentido afirma Astola Madariaga que "*…desde nuestro punto de vista*, *las relaciones comunitarias no deberian entenderse como relaciones exteriores.". (Poder regional de la Unión Europea, IVAP*, InstitutoVasco de Administración Pública, Bilbao, 1994, p. 232).

Em face daquilo que se vem expondo, ocorre questionar a razão pela qual se continua a batalhar numa ficção que é a de negociar as regras legislativas obrigatórias do direito comunitário como se fora, absoluta e unicamente, internacional, esquecendo, como refere **FERNANDEZ RODRIGUEZ** que *"...no toda actuación autonómica con conexiones externas lleva a tales titulos sino que se puede quedar en un título material, que habrá que compatibilizar con el de las relaciones internacionales..."*[180], não colhendo também, pelas razões que vêm sendo apontadas, a afirmação extrema de que ao reivindiacrem participar na construção da legislação comunitária, as regiões possam pretender também dispor de competência internacional relativamente ao trato com países terceiros[181].

Será apenas para continuar a alimentar a esperança de que, apesar da integração, o papel central das diplomacias continuará a ser o mesmo?

Será útil que se tome consciência de que, como diz a Comissão, "*Chegou a altura de reconhecer que a União passou de um processo diplomático para um processo democrático, com políticas que atingem o âmago das sociedades nacionais e da vida quotidiana.*"[182].

E qual será, afinal, o papel da subsidiariedade no meio de tudo isto?!

---

[180] Fernández Rodríguez, J. J., *op. cit.* p. 78. A Comissão refe também esta questão lamentando que *"...persiste a sensação de que as regras comunitárias são "leis estrangeiras"*. Comissão Europeia, "*Governança Europeia-Um livro branco*", COM/2001/0428 final, JO C 287 de 12/10/2001.
Acerca da questão da vinculação das CCAA às decisões tomadas nas instituições comunitárias relativas às suas competências constitucionalmente consagradas, *vid.* García de Enterría, E., *"La participación de las comunidades autónomas en la formación de las decisiones comunitarias*", **em** *Revista Española de Derecho Constitucional* **n° 33, Septiembre-Deciembre 1991. p. 13 e seg's.**

[181] Até porque, como refere Casanovas y La Rosa, a questão da celebração de tratados internacionais nos Estados de estrutura complexa não depende apenas da ordem constitucional interna, mas de outras coisas, *"...em especial do reconhecimento..."*. ("*La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celebración de tratados internacionales. La participación...", ***op. cit.* p. 45/46). Sobre Estados de estrutura complexa ver ponto 3.2 do capítulo introdutório.**

[182] Comissão Europeia, "*Governança Europeia-Um livro branco", cit.* JO C 287 de 12/10/2001.

Para além da produção, ou não, de efeitos na esfera regional e sua invocabilidade, medite-se um pouco sobre qual o verdadeiro papel da subsidiariedade em termos de transformação institucional no corpo político europeu considerado no seu todo.

Não estarão a qualidade e o sucesso da acção comunitária e, em última análise, do próprio processo de integração, directamente ligados à forma como intervêm, ou não, no processo todos aqueles a quem ele se destina e, obviamente, por ele são afectados, isto é, a forma como internamente se descentraliza?

Atente-se numa frase da própria Comissão das Comunidades que, no seu relatório de 1993 ao Conselho Europeu sobre a adaptação da legislação em vigor ao princípio da subsidiariedade, afirmava que este princípio preenche uma dupla função, isto é "*...uma função principal de descentralização, mas igualmente uma função de integração comunitária, quando em nome da eficácia a resolução de um problema deve ter lugar num quadro comum. Desta forma, o princípio da subsidiariedade tem por objectivo, em primeiro lugar, melhorar a qualidade da acção comunitária...*"[183].

De entre as questões colocadas por esta mensagem da Comissão, uma série de perguntas se suscitam, tais como a de saber se esta mensagem de descentralização e, afinal, de subsidiariedade se dirige apenas ao quadro institucional comunitário e respectivas accões ou também aos Estados membros e à forma como internamente constroem a posição que apresentam para negociação nas instituições comunitárias.

Cabe também chamar a atenção de que se os Estados membros, contrariando a ideia de subsidiariedade, continuarem a evitar promover uma descentralização e participação, estarão também a violar princípios básicos de funcionamento

[183] ***Relatório da Comissão ao Conselho Europeu sobre a adaptação da legislação em vigor ao princípio da subsidiariedade",* COM (93) 545 final. Bruxelas, 24 de Novembro de 1993.**

colectivo como os da coerência e harmonia entre os princípios que regulam o todo comunitário e os que vigoram nas partes que são os Estados.

Como explicar, em tais casos, que a subsidiariedade possa vincular só as instituições comunitárias, como se tivessem sido estas a criar os Estados e não o contrário?

Poderá existir eficazmente uma subsidiariedade comunitária desacompanhada de uma subsidiariedade interna[184]?

Não será, afinal, uma Comunidade um corpo complexo no qual terá de existir harmonia e coerência entre as partes, Estados, Comunidades Autónomas e Regiões que o integram, e o todo, União Europeia, e em que a União reflecte de alguma forma as partes que a integram?

E será que a acção nacional sairá melhorada com a centralização legislativa das iniciativas, acções, meios e negociação comunitária?

Cremos que não, e tentaremos demonstrá-lo no presente trabalho, até porque não se poderá aceitar, nem os actuais obreiros da União Europeia o desejarão, que o processo de integração constitua simultaneamente e para uns efeitos uma "*União"* com os atrás citados objectivos consagrados, regras obrigatórias e comuns, em pleno desenvolvimento, e um convénio ou tratado internacional clássico para outros efeitos, designadamente os relacionados com a diplomacia externa, esquecendo, quando convém, que características como espaço interno, mercado único, políticas comuns e moeda comum obrigam a que todos os poderes constitucionalmente criados participem na criação das regras que a todos obrigam.

---

[184] Afirma Arias Martinez que "*No cabe duda, a nuestro juicio, de que la aplicación efectiva de la subsidiariedad únicamente podrá tener lugar en sistemas políticos dotados de estructuras organizativas descentralizadas, donde los niveles inferiores de poder posean autonomía no sólo administrativa sino también política.". (op. cit.* p. 79). Por seu lado O'Leary, S. y J. M. Fernández Martín afirmam que principio de subsidiariedade *"...asume la existencia de diversos niveles efectivos de gobierno, o, dicho de otra manera, una estructura de poder descentralizada."*. *(op. cit.* p. 303).

A questão não é pacífica nem nova e a própria Comunidade já lhe concedera relevância no âmbito da Política Regional Comunitária ao aconselhar os Estados a cooperarem com as Comunidades Autónomas na elaboração dos planos nacionais, reflectindo no conteúdo desses planos as competências que, no interior de cada Estado, constitucional e estatutariamente, são da competência autonómica[185].

1.4-IMPLICAÇÕES DAS ESTRUTURAS CONSTITUCIONAIS DOS ESTADOS NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO EUROPEIA.

Com ressalva de que não se pretende entrar com exaustão nos domínios do direito constitucional o que extravasaria o âmbito do tema da presente trabalho, efectuaremos agora uma abordagem dos reflexos que da estrutura constitucional interna dos Estados se projectam sobre a forma como as entidades infra-estatais participam no processo de integração europeia[186] com vista a atentarmos em várias questões que se colocam relacionadas com as consequências da adesão comunitária, tais como as seguintes a que se tentará dar resposta:

1. Devem os Estados membros ser obrigados a alterar as estruturas constitucionais respeitantes ao tipo e estrutura de Estado e repartição interna de competências?

2. Poderão os Estados membros, na prática, alterar a repartição de competências sem revisão constitucional através da transferência de poderes para as instituições comunitárias da qual surgem limitações para as competências das Regiões e Comunidade Autónomas?

3. Podem os Estados membros continuar a decidir no Conselho como se da negociação de tratados internacionais "*tout court"* se tratasse?

---

[185] Ver *infra* o capítulo II da presente Parte sobre política regional comunitária.

[186] Ver ponto 3.2 do capítulo introdutório sob a epígrafe "*União Europeia e Estados membros de estrutura complexa".*

As matérias respeitantes ao tipo de Estado e divisão interna de poder deverão continuar a ser do domínio exclusivo interno pelo que[187], ao aderirem às Comunidades Europeias, os Estados não podem ser obrigados a alterar essas estruturas constitucionais, designadamente as relações de repartição de poder que fazem parte do núcleo a que se poderia chamar *"sagrado*" da soberania cujo respeito constitui aquele já referido princípio do Direito Internacional também afirmado pelo Direito Comunitário no princípio de autonomia institucional e procedimental[188], segundo o qual decorre, para o tema que aqui se trata, que as obrigações resultantes do direito comunitário devem ser cumpridas pelas instâncias políticas que sejam competentes de acordo com a Constituição e o direito interno de cada Estado sem que a Comunidade se intrometa no processo interno de transposição e execução das decisões comunitárias podendo daqui concluir-se, como o faz **FERNÃO FREITAS,** que o facto de o Estado ser o único responsável directo perante a União Europeia *"...é uma espécie de contrapartida para a não interferência das instituições comunitárias na organização constitucional daqueles Estados membros."*[189].

---

[187]Isto mesmo foi salientado nos trabalhos preparatórios da Constituição Europeia pelo Grupo de Trabalho sobre a subsidiariedade da Convenção sobre o Futuro da Europa que concluiu que é exclusivamente no quadro nacional que se determinam o grau e as modalidades de associação dos poderes regionais e locais ao trabalho de elaboração da legislação comunitária, salientando que devem ser consultadas no âmbito nacional assembleias regionais ou locais. Convenção sobre o Futuro da Europa, *"Conclusões..."*, (CONV 286/02), *cit.* Para uma mais alargada visão sobre esta Convenção, *vid. supra*, parte I, capítulo II, secção 4.

[188] De acordo com este princípio cabe ao próprio Estado determinar livremente a distribuição interna de competências entre os diversos níveis político-administrativos que o integram, pelo que, como salienta Castro Ruano, *"...el Derecho Internacional es indiferente a la organización interna de cada Estado...". (La emergente participación política..., op. cit.* p. 47). Por seu lado Casanovas y la Rosa afirma que "*Sobre estas cuestiones el Derecho comunitario mantiene una estricta neutalidad: su solucción se remite al Derecho interno (…) es lo que se denomina por la doctrina el principio de la autonomia institucional y procedimental.". ("Las Comunidades Autonomas y las Regiones ante la Reforma de la Unión Europea*", op. cit.*, p. 47). No mesmo sentido, Arias Martinez que salienta a necessidade de, na interpretação do princípio da subsidiariedade, se ter em conta a "*...correlación que existe entre este principio y los de cooperación y de autonomía institucional, presentes ambos en el Ordenamiento comunitario.". (op. cit.* p. 73-74).**

[189]*op. cit.*, p. 349. Continua Feranão Freitas referindo que tal intromissão, caso acontecesse, permitiria de facto "*...que a integração europeia operasse uma reforma in pejus para as regiões e comunidades autónomas, ou seja, uma inaceitável mutação constitucional naqueles Países.".* Adianta ainda o autor, acerca do princípio da autonomia institucional, que "*...Na decorrência de tal princípio, o TJCE não é competente para dirimir litígios que respeitem à*

Cabe igualmente aqui salientar que a nível comunitário, o princípio de autonomia institucional, "*...derivado del princípio de cooperación...*"[190] que a ordem comunitária consagra no artigo 5 TCE, não se encontra igualmente expresso embora esteja implícito no mesmo artigo, tendo sido afirmado e desenvolvido pela jurisprudência do Tribunal Justiça das Comunidades Europeias[191].

***repartição competencial que possam surgir entre órgãos ou autoridades desse Estado membro (o caso típico do Estado e as Regiões ou Comunidades Autónomas) sobre matérias atinentes à aplicação do direito comunitário...". (Ibid.* p. 347/p. 348). *Vid.* sobre este tema e de modo bem desenvolvido Solozábal Echevaría, J. J., *"Algunas consideraciones constitucionales sobre el alcance y los efectos de la integración europea de Portugal y España"*, em Perspectivas Constitucionais, *vol.* II, Coimbra 1997, em especial págs. 823 a 825. Não deixando, contudo, de se reconhecer uma certa conveniência em assegurar uma homogeneidade do direito comunitário em toda a UE, deve ser entendido que tal não pode ter como solução um claro ou encapotado centralismo legislativo, e no caso, à custa de direitos constitucionais livremente estabelecidos pelos Estados membros.**

[190] **Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 74. Conclui a autora que, interpretanto conjuntamente o princípio da autonomia constitucional e o da subsidiariedade se pode afirmar que *"...en los Estados de estructura descentralizada cuando las unidades político-territoriales que los integran, esto es, las CCAA en el caso español, puedan alcanzar de forma suficiente los objetivos de la acción pretendida, de conformidad con el esquema interno de distribución competencial, serán estos entes subestatales los que deberán actuar de forma prioritaria frente al Estado y, por l0 tanto, indirectamente frente a la Comunidad.".***

[191] ***Vid.*** **Casanovas y la Rosa, O., *"Las Comunidades Autonomas y las Regiones ante la Reforma de la Unión Europea"*, *op. cit.*, p. 47. Também Muñoz Machado salienta vária jurisprudência comunitária como: Sentença do TJCE de 15/12/71, proc^{o}s juntos n^{o}s 51 a 54/71 em pedido de decisão pré-judicial solicitado por Tribunal da Holanda, International Fruit Company NV contra Produktschap voor Groenten, estando em causa, *inter allia*, as restrições quantitativas. Col. 1971, p. 1107 e seg's. (*Prólogo à obra de* Rudolf Morawitz..., *op. cit.* p. 13). Por seu lado, Arias Martinez salienta que na mesma sentença o TJCE refere que *"Lorsque les dispositions du traite ou des reglements reconnaissent des pouvoirs aux etats membres ou leur imposent des obligations aux fins de l ' application du droit communautaire , la question de savoir de quelle facon l' exercice de ces pouvoirs et l ' execution de ces obligations peuvent etre confies par les etats a des organes internes determines, releve uniquement du systeme constitutionnel de chaque État .",* referindo ainda a autora a sentença do TJCE de 12/6/90, proc^{o} 8/88, Alemanha contra a Comissão, estando em causa, *inter allia*, os temas da agricultura e FEOGA, em que o Tribunal identifica não só os órgãos estatais aos quais corresponde aplicar o direito comunitario, mas também, no caso dos Estados compostos, os entes territoriais dotados de autonomía política competentes para tal aplicação. (*op. cit.* p. 74). Diz o alto Tribunal: *"Il incombe à toutes les autorités des États membres, qu' il s' agisse d' autorités du pouvoir central de l' État, d' autorités d' un État fédéré ou d' autres autorités territoriales, d' assurer le respect des règles du droit communautaire dans le cadre de leurs compétences, en revanche, il n' appartient pas à la Commission de se prononcer sur la répartition des compétences opérée par les règles institutionnelles de chaque État membre et sur les obligations qui, dans un État doté d' une structure fédérale, peuvent incomber respectivement aux autorités fédérales et aux autorités des États fédérés . Elle ne peut que contrôler si l' ensemble de mesures de surveillance et de contrôle établi selon les modalités de l' ordre juridique national est suffisamment efficace pour permettre une application correcte des prescriptions communautaires.".* Col. 1990, p. I-**

Como consequências principais daquele princípio decorre, por um lado, que a Comunidade deve respeitar com todas as suas implicações a plena liberdade de os Estados determinarem as suas estruturas internas incluindo o número, delimitação, competências e poderes das suas Regiões, e por outro, que face à Comunidade Internacional em geral e à Comunidade Europeia em particular, é o Estado, isto é, o seu poder central, o único responsável pelo cumprimento das obrigações contraídas, o que vale por dizer que do ponto de vista do direito comunitário, em virtude deste princípio da autonomia constitucional, à União Europeia, como afirma **ARIAS MARTINEZ,** *"...le es indiferente la estructura interna de sus Estados miembros, para ella solo existe jurídicamente el Estado miembro representado normalmente por la Administración central."*[192].

Por outro lado, deverão os Estados respeitar no quadro comunitário a repartição de competências internas livremente aceite, entendendo-se a participação externa das Regiões como "*...la vertiente exterior de la autonomía...*"[193], pelo que devem todos os sujeitos do poder legislativo comunitário, Instituições comunitárias e Estados membros fazer essas mesmas estruturas internas infra-estatais participar permanentemente na construção comunitária "*...en base a un derecho proprio...*"[194], como salienta **MANGAS**

2321 e seg's. *Cfr.* também a sentença do TJCE de 25/5/1982, proc^{o} 100/81, Comissão contra Holanda, estando em causa, v.g. o acesso à profissão de transportador de mercadorias por estrada. Col. 1982, p. 1843 e seg's.

[192] ***op. cit.* p. 120. Por seu lado, Fernão Freitas esclarece que "...*no respeitante à aplicação do Direito Comunitário pelos Estados membros vigora o «principio da neutralidade» ou «princípio da autonomia institucional e procedimental». Nesta conformidade, quando os Tratados ou os Regulamentos reconhecem poder aos Estados membros ou lhes impõem obrigações emergentes do Direito Comunitário, a forma como tais poderes se distribuem internamente e o cumprimento dessas obrigações, inclusive nos assuntos processuais, são da inteira responsabilidade e dependem unicamente do Estado membro. (op. cit.*, p. 346).**

[193] **Castro Ruano, J. L. *La emergente participación política..., op. cit.* p. 187. Por seu lado Arias Martinez entende que "*La interpretación conjunta del principio de subsidiariedad y del de autonomía institucional, previstos ambos expresa o implícitamente en el Ordenamiento comunitario, permite la incorporación de los distintos niveles de poder (local, regional, estatal y comunitario) al desarrollo y progresiva evolución de la Unión…".* (op. *cit.* p. 82).**

[194] **Mangas Martin, A., *Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español, op. cit.* p. 234. Socorrendo-nos mais uma vez do exemplo alemão, refere Rudolf Morawitz na sua descrição das negociações entre o *Bund* e os *Länder* que estes defendiam que se a transferência efectuada a favor da Comunidade incluia competencias do *Bund* e dos *Länder,* daí derivava para os *Länder "… como «subrogado» dicho derecho los Länder a***

MARTIN, para o que devem os Estados membros, sem reservas ou limitações[195] no que toca ao relacionamento comunitário, adaptar à sua realidade regional as suas estruturas e actuações relativas ao trato internacional através de mecanismos de coordenação, cooperação e colaboração em ambas as fases do processo legislativo comunitário, adopção e execução da norma, o que permitirá reforçar os laços de solidariedade no interior de cada Estado e do próprio processo de integração[196], devendo por seu lado as Regiões e Comunidades Autónomas de cada Estado garantir na sua actuação a lealdade para com o todo nacional[197], promover em pé de igualdade a operacionalidade do sistema através de eficazes mecanismos de colaboração e diálogo destinados a construir entendimentos comuns entre elas, criando organismos destiandos a alcançar entendimentos como o caso já positivado do "*Lugar comum"* dos Länder alemães ou a reclamada "*...posición común..."* das CCAA espanholas[198].

---

dictar instrucciones...". (op. cit.*, p. 93 e seg's). Por seu lado Jacques Delors salienta essa participação afirmando ser dever da Comunidade e dos Estados esforçarem-sepor desenvolve os procedimentos necessários para associar as regiões à vida comunitária. ("Le principe de subsidiarité – Contribution au débat"*, *op. cit.* p. 163-170). Declarava Delors que este deveria ser um tema central da CIG sobre a União Política.**

[195]**Mas não de forma limitativa que faça com que a participação regional a nível comunitário se traduza "*…en una mera concesión esporádica…*", como adverte Pueyo Losa, J., *"La participación de Galicia …", op. cit.* p. 165 e seg's. Por seu lado Castro Ruano, defendendo que os mecanismos de participação não devem ser esporádicos, adverte que também não devem estar *"...sujetas a determinadas coyunturas políticas.".(La emergente participación política..., op. cit.* p. 188).**

[196]**Afirma J. Julio Fernández Rodríguez que "*La cooperación es un principio que deriva como el de lealtad autonómica de otro de mayor calado: el de la solidaridad que exige que los diversos entes de poder no actúen de forma independiente de los demás en su marco competencial...". (op. cit.* p. 76). Por seu lado, Martínez Puñal adverte que os mecanismos de colaboração serão necessários a fim de se evitar "*…a presencia dun novo Estado recentralizador.". ("*Comunidades Autónomas Españolas e o Dereito Comunitario Europeo*", em Actas do Congresso** do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Político**, *vol.* 5, *op. cit.* p. 44). *Vid.* também Soriano, J. E., "***Comunidades Autonomas, Comunidades Europeas y Tribunal Constitucional", Revista de Derecho Político**, Universidad Nacional de Educación a Distancia, nº 29, Madrid, 1989, p. 9-36, em especial a página. 12.**

[197] **Pueyo Losa, referindo-se ao caso espanhol, salienta que a colaboração entre os diferentes níveis de poder terá de processar-se de forma "*…conforme al principio de lealtad reciproca que se exige en un Estado territorialmente complejo…*" Pueyo Losa, J., "*Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones Internacionales del Estado*", *op. cit.* p. 46.**

[198] **Pueyo Losa, J., *"La participación de Galicia …", op. cit.* p. 182. O autor chama a atenção para a importância da *"...posición común..."* das CCAA, considerando necessária para a sua obtenção a criação de um "*…organismo interautonómico...*" caracterizado, quanto à sua composição, por uma presença em pé de igualdade de todas as CCAA. A lealdade tem de ser recíproca e dela decorre para o Estado, conforme salienta Rudolf Morawitz, a**

Outra consequência dos princípios da autonomia institucional e da subsidiariedade é a de que a Comunidade não pode, face a um acto de intervenção comunitária usurpar as prerrogativas nacionais condicionando ou limitando a possibilidade dos Estados de, internamente, adoptarem as medidas necessárias ao cumprimento dos objectivos impostos pelo acto comunitário ou condicionar ainda o modo de confiar a execução desses objectivos a organizações ou entidades internas[199] pois, não dispondo a C.E. de infraestruturas administrativas para executar as decisões que adopta, a execução das mesmas compete aos Estados[200], isto é, aos seus aparelhos político-administrativos de acordo com as respectivas repartições de poder interno, com maior ou menor liberdade conforme a norma comunitária seja directamente aplicavel (regulamento) ou careça de uma norma interna de execução (directiva).

Considera-se, enfim, chegada a altura de, como refere **ANTÓNIO COVAS,** no contexto da integração europeia se reflectir "*...epistemologicamente, sobre a «diplomacia das regiões» (...) na forma de uma «diplomacia concreta»...*"[201] e acerca das vantagens que da abertura à participação regional poderão advir não só para as regiões, mas para os respectivos Estados e, em último grau, para o próprio processo de integração, sendo certo que para prosseguir tal abertura se coloca a breve prazo a questão de os Estados europeus alterarem as suas estruturas competenciais promovendo a ***"...****adaptação da administração central à cooperação descentralizada e a adaptação da administração regional à cooperação internacional...*"[202] através da qual se estabeleceria uma clara

---

"*...obligación del Bund de adoptar una conducta leal a la Federación...*" Com a consequência de o Estado não ficar, na negociação comunitária, "*...absolutamente libre quando resulten afectados interesses essenciales de los Länder...*". *(op. cit.*, p. 51).

[199] Sentença do TJCE de 15/12/71, proc^{o}s juntos n^{o}s 51 a 54/71, International Fruit Company NV contra Produktschap voor Groenten, *supra* citada. Col. 1971, p. 1107 e seg's. Afirma o TJCE que o modo de efectuar essa confiança por organizaçõpes determinadas, "*... releve uniquement du systeme constitutionnel de chaque État*.".

[200]Conforme se depreende dos artigos 5 e 169 do Tratado de Roma.

[201] Covas, A., *op. cit.* p. 35.

[202] *Ibid.* p. 35/36. O autor salienta a necessidade de se repensar a forma de os Estados viverem a integração ao afirmar que se trata de adaptar as competências das suas entidades regionais à nova realidade comunitária, isto é, "*...de reflectir sobre uma dupla*

delimitação constitucional na esfera das competências entre o que é do âmbito internacional propriamente dito que se manteria dentro do núcleo da reserva do Estado e no qual se incluirá, como ensina **ORIOL CASANOVAS y LA ROSA,** áreas como a "*...celebración de tratados, ejecución de obligaciones internacionales, representación exterior...*"[203] e o que é do âmbito do direito comunitário, adaptação que deverá ainda ser ampliada por forma a garantir a participação e empenho de toda a sociedade civil organizada nas acções de cooperação internacional descentralizada através de acordos entre os vários níveis da administração "*...e entre estes e as associações empresariais, as universidades, por exemplo...*"[204].

Certamente que em relação às matérias e acções políticas que, em função dessas alterações constitucionais forem definidas como de âmbito comunitário, terá de ser promovida a intervenção infra-estadual[205] de forma a permitir uma participação cada vez mais forte da Região na posição que cada Estado transmite e negoceia na União, pela participação e influência no processo interno de formação da vontade estatal, participação que, respeitando o conteúdo constitucional das autonomias pela adaptação das normas relativas ao trato externo à adesão europeia, deve ser considerada como um direito e uma parte integrante e inseparável da própria existência dessas entidades infraestatais[206], sejam elas Comunidades Autónomas, Regiões Autónomas, Länder, etc., desde que se situem em escalão de poder imediatamente inferior ao Estado central[207].

---

adaptação, que é simultaneamente uma carência fundamental do Estado nacional, qual seja:".

[203] **Casanovas y la Rosa, O., "***La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celabración de tratados internacionales. La participación...",* ***op. cit.*** **p. 46.**

[204] **Covas, A.,** ***op. cit.*** **p. 35/36.**

[205] **Castro Ruano apela no sentido de que "*...En definitiva, y como principio genérico, debemos acostumbrarnos a interpretar la acción exterior como una parte, o un ámbito de materialización de la potestad autonómica...*" (La emergente participación política..., op. cit. p. 50).**

[206] ***Vid.*** **García de Enterría, E.,** *"La participación de las comunidades autónomas en la formación de las decisiones comunitarias",* ***op. cit.*** **p. 3-27.**

[207] **Neste sentido, Luciano Parejo Alfonso considera que, como corolário de um correcto funcionamento do Estado das autonomias, a participação regional na formação da vontade**

Por seu lado, **RUDOLF MORAWITZ** referindo-se ao caso alemão, salienta a necessidade desta adaptação das estruturas internas para permitir a participação regional na construção da legislação comunitária, aludindo a um parecer relativo a uma petição formulada para decisão pré-judicial em 18 de Setembro de 1973 por um Tribunal Italiano ao Tribunal de Justiça das CE's[208] em que se esclarece que o fundamento para a capacidade regional dos Länder influirem nas posições do Estado face à CE não podia ser encontrado em normas positivas do Direito Constitucional alemão ou dos diferentes Tratados comunitários, apenas podendo ser alcançada mediante uma ponderação da estrutura estatal interna com as exigências funcionais da integração[209].

---

estadual nas relações comunitárias é um direito de participação inerente à competência autonómica que comporta "*…para la instancia estatal general o nacional la correlativa estricta obligación constitucional y legal de otorgar efectivamente una intervención adecuada y suficiente a las Comunidades Autónomas en el proceso de formación de su voluntad…*". Considera o autor ainda que o Estado das Autonomias é, efectivamente, "*…la fundamentación constitucional da tal participación…*", pelo que o incumprimento da obrigação de fazer participar as CCAA e RRAA "*…determina la ilegitimidad de la correspondiente decisión o actuación estatal general...*". ("*La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea***", em *La acción exterior y comunitaria de los Lander, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, ***op. cit.*** **p. 98-99).**

[208] Sentença do TJCE de 30/4/1974, proc[o] 155/73, em pedido de decisão pré-judicial solicitado por Tribunal de Biella, Itália, sendo parte G. Sachi, estando em causa, *inter allia*, os temas do direito de transmissão televisiva e livre circulação de mercadorias. Col. 1974, p. 409 e seg's.

[209] *op. cit.* p. 49. Lembra o autor, que a estrutura constitucional interna de competências, neste caso a federal, representa apenas "*...un modelo básico al que el Estado conjunto sigue vinculado en el marco del artículo 24.1, GG, y que debe ser conciliado de modo más satisfactorio posible con las necesidades de la integración europea.*" Defende assim que, tratando-se da formação da vontade relativo a um acto cuja matéria é da competência exclusiva dos Lãnder "*... la «comunitarización» no puede significar en ningún caso la exclusión de los Lãnder o el abandono de la consideración de sus intereses al albur del órgano federal, en concreto, del Gobierno Federal. Lo lógico seria que, sin provocar el menor desafio al papel de miembro del Estado conjunto de la Comunidad, se reparase en la voluntad declarada del único titular de la competencia según el derecho interno de suerte que dicha voluntad influya «determinantemente» en la actuación «hacia fuera» del representante. Sólo asi podria responderse a la exigencia de que el orden interior de competencias no quedara afectado más que en la medida estrictamente imprescindible para el desarrollo adecuado del curso de la práctica de la integración. De la misma forma que, en la fase de ejecución de las decisiones de los órganos comunitarios, las competencias de los Lãnder no pueden afluir el Bund, existe apoyo normativo para un ius eminens del Bund para la intégración política a la vista de la determinación de los fines y deI contenido de su papel de portavoz del Estado conjunto.". Ibid.* p. 49-50.

Caberá ainda reflectir se a participação regional na fase interna das relações internacionais do Estado deve ser limitada ao direito comunitário ou deve ser extensiva ao âmbito mais largo do direito internacional geral.

Alguma doutrina defende que mesmo no processo interno da fase ascendente do direito internacional geral se deve promover alguma participação das Regiões porque, não se tratando ainda nesta fase do exercício de diplomacia externa mas da construção de posições internas que constituem a vontade estatal que a diplomacia estatal em seu momento irá negociar constituindo, assim, "*...una fase absolutamente interna que no tiene nada que ver con el derecho internacional...*" que, por isso mesmo, se esgota no âmbito do ordenamento interno, na qual se tem em vista "*...tomar una decisión que en su momento originará efectos jurídicos y obligaciones internacionales...*"[210].

Por outro lado, a promoção da participação regional na integração europeia torna-se ainda mais imperiosa que a anteriormente descrita porque, afinal, a execução do direito comunitário não consubstancia propriamente execução de tratados internacionais, pelo que, para que uma CCAA possa produzir normas de desenvolvimento do direito comunitário é suficiente que essa CCAA tenha competência no âmbito material afectado pela norma comunitária que seja objecto de desenvolvimento não sendo necessário que a CCAA tenha assumido no seu estatuto a competência de execução dos tratados internacionais[211].

---

[210] **Jáuregui, G.. *Las Comunidades Autónomas y Ias Relaciones Internacionales, op. cit.* p. 125. Mais afirma o autor não existir razão para *"...impedir que las CC. AA., en las materias de su competencia, participen de modo directo y efectivo de forma que sus opiniones resulten decisórias, en la formación de la voluntad estatal en la materia concreta sometida a debate.".***

[211] **Neste sentido, Rodríguez Iglésias, G. C., "***Problemas jurídicos de la adhesión a la Comunidad Europea***", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Serviço Editorial Universidad del País Vasco, 1984, Bilbao, 1985, p. 230 e seg's. Sobre o tema de se considerar suficiente a existência de competência material no âmbito da norma comunitária prescindindo da consagração estatutária da competência na execução de tratados internacionais, defende o autor que "*...la primera de las condiciones es no solo necessaria, sino también suficiente para afirmar la competencia de las Comunidades Autonomas en el orden al desarrollo normativo del derecho comunitario.".* Oportunamente abordaremos a forma como a questão é tratada na Constituição da República Portuguesa. Ver *infra*, parte III, em especial capítulos IV e V.**

Em qualquer Estado dotado de autonomias, a colaboração entre os distintos niveis de poder deve representar hoje um principio fundamental cujo reconhecimento e exercício efectivo debe proyectar-se "*…en la esfera de la acción exterior del Estado, y, como no, en particular, en el orden de los asuntos comunitarios europeos…*"[212].

Por tais motivos, as disposições estatutárias relativas à elaboração e execução do direito comunitário, no que se refere à participação regional, não podem ser as mesmas que as relativas aos tratados internacionais até porque, como afirma **GARCIA DE ENTERRÍA** *"...en el foro europeo se discute, se decide y se adoptan medidas que luego serán vinculantes para las comunidades autónomas..."*[213], tendo-se ainda em conta que, como ensinam **MANGAS MARTIN y LIÑAN NOGUERAS** que "*...lo comunitario borra las fronteiras, antes rígidas, entre el Derecho internacional y el Derecho interno..."*[214].

Por outro lado, relativamente à repartição interna de competências, os Estados membros de estrutura complexa não podem nem devem, através da manutenção do exclusivo no âmbito das relações comunitárias que as suas Constituições estabelecem para o relacionamento internacional geral[215], expressa ou tacitamente, por via da adesão comunitária ou da aplicação de quaisquer outros tratados[216], sob pena de estarem a violar o núcleo essencial da distribuição constitucional de competências, alterar ou, como clarifica **BLANCO DE**

---

[212] **Pueyo Losa, J., *"La participación de Galicia …", op. cit.* p. 162.**

[213] **García de Enterría, E.,** *"La participación de las comunidades autónomas en la formación de las decisiones comunitarias*"**, *op. cit.* p. 13.**

[214] **Mangas Marin, A., y Linãn Nogueras,** ***op. cit.*** **p. 139.**

[215] **Até porque, como mais uma vez salienta Castro Ruano, J. L., *"...el hecho comunitario está dotado de especificidades que lo hacen cualitativamente diferente a la acción exterior en sentido genérico...". (La emergente participación política..., op. cit.*p. 47).**

[216] **Afirma Muñoz Machado que "*...es en los Estados complexos, de estructura federalista o regionalista, en los que los desequilibrios inducidos por la integracion europea se hacen más notorios y graves, puesto que tienden a alterar el reparto territorial del poder, fixado en las Constituciones como una regla básica del orden que sustenta la convivencia politica.". (Prólogo à obra de* Rudolf Morawitz*..., op. cit.* p. 14).**

MORAIS, "*...modificar, reduzir ou extinguir competências regionais...*"[217], subvertendo, em palavras de **GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA,** *"... através da completa «...europeisação das tarefas nacionais» e estatização das tarefas regionais e locais..."*[218], a distribuição de competências legislativas e executivas que, anteriormente, o poder constituinte do respectivo Estado atribuiu às suas regiões e afectando gravemente o equilíbrio entre a unidade dos Estados e a garantia do direito à autonomia das respectivas regiões, alteração que constitui uma subversão que a aplicação do princípio da subsidiariedade poderá contrariar conforme referem **GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA** ao assinalarem que "*...o princípio da subsidiariedade é uma clausula-barreira a uma «subversão» da ordem de tarefas e competências constitucionalmente prevista...*"[219], razão pela qual resulta, como chama a atenção **PUEYO LOSA,** "*...consubstancial al ejercicio de una genuina potestad autonómica la participación o concurso de los entes territoriales autónomos en la definición y conducción de la acción exterior del Estado, cuando ello affecte a las competencias e interesses de aquéllos.*"[220], sob pena de a omissão desta

---

[217] **Blanco de Morais, C., *A Autonomia Legislativa Regional, op. cit.* p. 297. O autor chama a atenção para o facto de se tratar de uma questão complexa, designadamente pelo facto de o artigo 27º da Convenção de Viena de 1969 determinar que um Estado não pode justificar o incumprimento de um determinado tratado, invocando disposições de direito interno.**

[218] **Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada,* 1993, *op. cit.* p. 80, comentário ao artigo 7º. No mesmo sentido e abordando o relacionamento internacional das CCAA, Oriol Casanovas y la Rosa considera que "*...*El título competencial de la ejecución de los tratados internacionales por las Comunidades Autónomas deriva de la distribución material de las competencia realizadas por la Constitución y los Estatutos de Autonomia. (...)...la existencia de tratados internacionales que regulen una determinadas cuestión no modifica la distribución interna de competencias.". ("**La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celabración de tratados internacionales.La participación...*", op. cit.* **p. 62). Por sua vez, Castro Ruano, considerando inevitável que as Regiões percam também competências a favor da Comunidade, por a cessão de soberania constituir a essência da C.E., alerta que o risco *"...de alteración del reparto competencial interno, de hacerlo en sentido contrario, se acentúa en el caso del ámbito comunitario puesto que la confluencia de competencias comunitarias y regionales es muy elevada...". (La emergente participación política..., op. cit.* p. 186).**

[219] **Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada,* 1993, *op. cit.* p. 80.**

[220] **Pueyo Losa, J., "***Sobre el Princípio y los Mecanismos de colaboración...*" ***op. cit.*, p. 30. O autor refere expresamente o caso de Espanha. Esse equilíbrio está previsto no artigo artigo 2º da Constituição Espanhola, mas, afirma Castro Ruano, "*...nosotros podemos aplicarlo aqui en sentido genérico, refiriéndonos a las Regiones en general...". (La emergente participación política..., op. cit.* p. 50). O caso português, artigo 6º da CRP, será abordado em capítulo próprio. Ver *infra* parte III, capítulos I e II.**

possibilidade vir a provocar, conforme afirma **MARTÍNEZ PUÑAL** por referência ao ordenamento espanhol, *"...graves prexuízos para o equilíbrio que, a teor do art. 2 da Constitución, haberá de ser preservado entre o princípio da unidade da Nación española e a garantia do dereito à autonomia das nacionalidade e rexións..."*[221].

De facto, as decisões tomadas pelos Estados no Conselho que é integrado apenas por encontram membros dos governos centrais, dirigem-se aos Estados na sua totalidade afectando as Regiões ou Comunidades Autónomas, por vezes em áreas cujas matérias são internamente das suas competências exclusivas que, por esta forma, são reduzidas ou esvaziadas com sacrifício da própria vontade constitucional de cada Estado pelo que, com **BLANCO DE MORAIS**, se considera que, no que concerne às competências constitucionais expressas, "*...salvo disposição em contrário inserta na lei fundamental..."* os governos centrais, nas suas negociações internacionais, deverão "*...ter em conta os limites constitucionais que o balizam, não podendo por via convencional derrogar direitos da Região, acolhidos em grau normativo superior."*[222].

Certamente que as próprias regiões também vêem com preocupação as consequências que da adesão comunitária poderão advir para os seus estatutos se não forem alterados os procedimentos de participação, argumentando relativamente à manutenção do exclusivo do Estado que pretende tratar a relação comunitária como relação internacional *"tout court"* que se continuar a ser negada completamente a sua participação nos processos de adopção de decisões

---

[221] **Martínez Puñal, A., "***Comunidades Autónomas Españolas e o Dereito Comunitario Europeo***", *op. cit.* p. 38.**

[222] **Blanco de Morais, C., *A Autonomia Legislativa Regional, op. cit.* p. 297. O autor salienta que se trata de um problema que "*...com a integração de Itália e Espanha na Comunidade Europeia, assumiu um particular significado...*". Relativamente às competências regionais que não se encontrem plasmadas na Constituição, que sejam, portanto, "*...extraídas apenas do marco estatutário...*", o autor entende que o Direito Internacional recebido automaticamente ou transformado prevalecerá nos termos em que esteja estabelecido nos diversos sistemas constitucionais. Já relativamente ao direito comunitário, o autor diz que aqui o problema assume uma dimensão própria, pois"*...por força do Tratado de Roma, o Estado integra-se numa organização supra-nacional, obrigando-se a aceitar no seu direito interno, normas da Comunidade Europeia.*".**

comunitárias (tanto na fase de formação da posição estadual como na execução da norma adoptada pela CE), a posição política que detêm no seio do Estado complexo ficará tão debilitada que a própria autonomia deixará de fazer sentido, como consequência ou efeito não desejado nem autorizado pelo legislador constituinte ao prever a transferência de poderes para as instâncias supranacionais comunitárias, sendo, portanto, manifestamente inconstuticional que a integração europeia opere uma centralização interna que, além de atingir as competências autonómicas, fragilizará o próprio Estado colocando em causa o equilíbrio do ordenamento interno estadual, como salienta **MUNOZ MACHADO** ao concluir que "*...aquél vería evaporar sus equilibrios y diluirse su esencia...*"[223].

Com vista a respeitar os seus ordenamentos constitucionais e compatibilizar a distribuição de competências que deles consta com o processo de construção comunitária e a evitar a erosão dos poderes e competências regionais, os Estados têm de criar fórmulas que permitam uma adequada participação das regiões na construção, negociação e execução das normas comunitárias.

A defesa dos direitos regionais e da autonomia local, isto é, a defesa de uma aplicação plena do princípio da subsidiariedade, supõe ainda, como defende o **COMITÉ DAS REGIÕES,** que sejam criados mecanismos de controle e de garantia da sua aplicação, tendo o Comité das Regiões em momento oportuno sugerido uma série de garantias relativas à autonomia infra-estadual a inserir no prório Tratado CE que passariam pela consagração no artigo F juntamente com o

---

[223] ***Prólogo à obra de*** **Rudolf Morawitz...,** ***op. cit.*** **p. 16. Refere ainda o autor, que "..*Las Constituciones de la postguerra se redactaron considerando horizontes políticos más estrechos que los impuestos después por la aspiración de unificar la vieja Europa. los delicados repartos internos del poder habrían de ser sacudidos por la integración europea, sin que en las Constituciones se indicara exactamente el procedimiento de mantenerlos.".* Neste contexto, conclui afirmando que os responsáveis políticos se viram forçados a inventar soluções para um conflicto que ameaçava a paz política interna, sem esperar encontrar justificações constitucionais completas. *Ibid.* p. 18. Noutra obra Muñoz Machado afirma que através da cooperação e colaboração entre as diversas estruturas de poder e através do princípio da solidariedade se alcançará *"...un buen funcionamiento de las estructuras políticas y una correcta articulación de las competencias...".* (*El Derecho Público de las comunidades autónomas, vol.* l. Civitas, Madrid, 1982. pág. 185). Por seu lado, Fernández Rodríguez salienta que "*La cooperación busca una actividad que permita mantener el equilibrio del entramado de poder...*". Fernández Rodríguez, J. J., *op. cit.* p. 76.**

respeito pelas "*...identidades nacionais dos Estados-Membros...*" e no artigo 5º do Tratado CE (ex 3B) no qual deveria ser feita referência à Carta de Autonomia Local do Conselho da Europa[224].

2-PARTICIPAÇÃO REGIONAL NA ACTIVIDADE EXTERIOR GERAL E COMUNITÁRIA DO ESTADO

A participação regional na actividade exterior do Estado constitui, na abordagem e na prática das autonomias em geral, "*...una de las cuestiones de mas difícil articulación…*"[225], parecendo lógico dos pontos de vista jurídico e politico que num Estado integrado por entidades territoriais dotadas de autonomía, essas entidades participem na actividade exterior do Estado, especialmente na construção comunitária, *"...como consecuencia del principio autonómico y de la propia distribución competencial interna. Ello se ve reforzado cuando hablamos de Derecho Comunitario..."*[226].

Tal participação na actividade exterior do Estado naquilo que à integração comunitária diz respeito desdobra-se em duas fases: construção e aplicação do direito comunitário, que por sua vez se realizam em três momentos distintos, designadamente na etapa da formação ou construção da vontade ou posição de cada Estado *(fase interna da participação ascendente)*, pela inclusão de representações regionais na delegação que junto das instâncias comunitárias apresenta a negoceia com os demais Estados a posição estatal, (*fase externa da participação ascendente)* e finalmente na aplicação e execução das normativas comunitárias adoptadas, (*fase descendente da participação*) à qual faremos

---

[224] Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*", JO C 198, de 14/7/1999, p. 73. A importância da CEAL será referida em momento próprio. *Infra* capítulo II da parte II. Atendendo a que algumas reivindicações não foram tidas em conta em Amesterdão, o CR apela aos Chefes de Estado e de Governo para concederem às regiões e aos municípios garantias ao nível da aplicação integral do princípio da subsidiariedade, designadamente através da previsão de uma consulta obrigatória às pessoas colectivas territoriais.

[225] Pueyo Losa, J., *"La participación de Galicia ..."*, *op. cit.* p. 162.

[226] Fernández Rodríguez, J. J., *op. cit.* p. 78.

apenas umas breves referências porque esta fase não levanta grandes problemas a nível dos Estados, constituindo, portanto, uma fase "*...menos polémica.*"[227].

Por seu lado a etapa da construção do direito comunitário que se efectiva na fase ascendente da participação regional é mais susceptível de caracterizar a participação e a subsidiariedade pelo que nela nos centraremos ao longo deste estudo constituindo, portanto, o objecto deste trabalho, abordando em primeiro lugar a sua fase interna, para depois reflectirmos acerca do estado actual e possibilidades futuras da fase externa.

Os modelos e as fórmulas a desenvolver para, dentro dos Estados de estrutura complexa, prosseguir uma maior participação regional na actividade exterior em geral e comunitária em especial por parte das regiões que nos respectivos ordenamentos internos dispõem de competências legislativas exclusivas[228], variam de acordo com os respectivos graus de descentralização "*lactu sensu",* isto é, em função das diferentes realidades constitucionais que caracterizam os vários tipos de Estados compostos que oscilam, como se viu, entre o Estado federal e os Estados de estrutura compexa dotados de autonomias.

No entanto, em qualquer dos casos, o processo que tem conduzido à participação das Regiões na actividade internacional do Estado não tem sido isento, em maior ou menor grau, de um clima de conflitualidade que se manifesta com menor intensidade nos Estados com mais tradição descentralizadora, especialmente os federais em que "*... se ha ido alcanzado en este ámbito una importante acomodación de intereses entre los distintos niveles de poder...*"[229] e se agudiza nos Estados em que a descentralização política é mais recente.

---

[227] **(***"Comunidades Autónomas y Unión Europea, Hacia una Mejora de la Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Proceso Decisorio Comunitario"**, op. cit.* **p. 769).**

[228] **Competências que, como vem sendo referido, em consequência da adesão comunitária são transferidas para as instituições supraestatais.**

[229] **Pueyo Losa, J., "***Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones Internacionales del Estado*"***, op. cit.*****, p. 10.**

Os Estados membros descentralizados tiveram de fazer face a uma nova situação política resultante da adesão à Comunidade derivada da necessidade de fazerem os seus entes infraestatais participar no processo comunitário, registando-se que, como afirma **CASANOVAS y LA ROSA** "*…la reacción de los Estados federales o descentralizados ha sido parecida. Unos sistemas parecen haberse inspirado en otros y esto no debe causar estrañeza…"*[230], pelo que, como refere o autor, pode falar-se neste âmbito de modelos que englobam soluções idênticas para problemas comuns que, para além das respectivas especificidades, as várias Constituições suscitam.

De qualquer forma, o modelo a adoptar deverá ter sempre em conta que essa participação será a única maneira de as Regiões manterem, após a adesão, a sua capacidade de intervenção na gestão colectiva e deve desenvolver-se com base na colaboração e cooperação internas e no diálogo entre os diferentes níveis de poder de forma a que cada um desses níveis continue a influenciar, após a adesão comunitária, a posição estatal de acordo com a respectiva área de actuação, em respeito pela distribuição interna de competências expressa na vontade constituinte anterior à adesão, colaboração que poderá assumir várias feições, utilizando as vias parlamentares ou executivas, podendo dentro destas produzir-se de forma horizontal ou vertical[231].

O novo centro de poder supranacional que é a actual União Europeia representa um cenário incontornável com o qual os Estados têm de lidar e ao qual têm de adaptar as estruturas internas, constituindo uma realidade nova que,

---

[230] **Casanovas y la Rosa, O.,** "*Las Comunidades Autonomas y las Regiones ante la Reforma de la Unión Europea"**, op. cit.*, p. 46.**

[231] **Fernández Rodríguez, J. J., *op. cit.* p. 76. Defendendo que a colocação em marcha da integração comunitária exige uma coordenação vertical entre as várias instâncias envolvidas, Pérez González e Pueyo Losa afirmam que *"...aun sin pretender construir una Europa de las Regiones que pase por una desvirtuación de la figura del Estado, el fenómeno comunitario y, en concreto, la puesta en marcha de una política regional europea, exige una coordenación vertical entre las instancias comunitarias, estatales y regionales..."*. ("***Comunidades Autónomas y Politica Regional Europea**"**, *Crisis, Autonomias y Desarrollo Regional*, IX Reunion de Estudios Regionales, Santiago 23-25 Noviembre 1983, Asociación Española de Ciencia Rexional e Asociación Galega de Ciencia Rexional, Universidad de Santiago de Compostela, 1985, p. 192.**

observada desde a perspectiva do direito interno, tem como consequência que os Tratados afectam as ordens internas de competências estabelecidas tornando impossível o seu exercício dentro dos parâmetros clássicos de direito interno e internacional originariamente fixados[232], impondo assim que os Estados façam cessar as suas tentativas de adiar ou mesmo fugir a essa necessária e urgente adaptação institucional interna, pois, continuar a impedir a participação das regiões na actividade exterior do Estado à escala global ou comunitária, isto é, no âmbito do direito internacional geral e no âmbito do direito comunitário, em sectores como o desenvolvimento das suas potencialidades endógenas, das suas características naturais de índole geográfica, cultural e histórica, como as relações de vizinhança, a promoção de contactos exteriores com fins comerciais e económicos[233], acarretará prejuízos incomensuráveis para o processo de integração, prejuízos esses que se traduzem, parecem os Estados esquecer, em prejuízos para eles próprios!

Antes de prosseguirmos com o estudo da participação regional no âmbito comunitário cujos progressos se salientarão, cabe salientar e registar que alguns progressos vêm sendo efectuados no que respeita à participação regional na actividade exterior geral do Estado[234], concretamente no Estado espanhol, destacando as novidades introduzidas pelos novos estatutos autonómicos da Catalunha e Valenciano.

O novo Estatuto de Autonomia da Catalunha[235] dedica à actividade exterior da Catalunha os artigos 193 a 200[236], começando por afirmar no artigo 193 que esta

---

[232] Como o exclusivo das relações exteriores.

[233] Sectores que não podem ser incluídos no chamado núcleo duro da soberania, seja a nível internacional geral, e muito menos a nível comunitário.

[234] Nos locais próprios referiremos as inovações que os mesmos estatutos trazem para a participação no direito comunitário.

[235] Lei orgânica 6/2006, de 19 de Julho, de reforma do Estatuto de Autonomía da Catalunha. BOE nº 172, de 20/7/2006.

[236] Pons Rafols e Sagarra Trías comentam o projecto de estatuto na sua generalidade afirmando que o mesmo vem *"... de un lado, consolidar y elevar a nivel estatutario una práctica ya establecida. y, de otro, plantear algunos aspectos que van más allá o que*

Comunidade Autónoma deve impulsionar a projecção externa da Catalunha no âmbito das suas competências[237], no respeito da competência do Estado[238], podendo para tal estabelecer oficinas no exterior (artigo 194)[239], subscrever acordos de colaboração externos no âmbito das suas competências, (195)[240], atribuindo-se no artigo 196 a esta Comunidade Autónoma o direito de ser informada pelo Estado da celebração de Tratados internacionais que afectem as suas competências, podendo ademais a Comunidade integrar as delegações negociadoras de tratados internacionais que afectem a Catalunha, prevendo-se também a possibilidade de solicitar ao governo a celebração de Tratados em matérias da sua competência[241], dedicando-se o artigo 197 à promoção da

---

constituyen desarrollos progresivos de esta práctica, algunos de los cuales, al menos, entran perfectamente en el marco constitucional mientras que otros, quizás, lo fuerzan -para algunos- en exceso.". (*"La acción exterior de la Generalidad en la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomia de Cataluña****",* **em** *Revista Electrónica de Estudios Internacionales,* **nº 11/2006, p. 11*).***

[237] Pons Rafols e Sagarra Trías comentam que o preceito "*...resulta útil como paraguas genérico a la acción exterior de la Generalidad, de la misma manera que constituye una afirmación del reconocimiento de una práctica consolidada por parte de la Generalidad y del resto de las Comunidades Autónomas*". (*op. cit.* p. 14). Este estudo é dedicado apenas à acção exterior da Catalunha de âmbito geral, não abordando as relações no âmbito da União Europeia. Os mesmos autores referem também que o preceito que terá em vista de forma especial áreas como a cultura e turismo relativamente ao qual o artigo 171 b) do estatuto de autonomia dispõe que corresponde à Catalunha a competência exclusiva em matéria de turismo a qual inclui *"La promoción del turismo que incluye la suscripción de acuerdos con entes extranjeros y la creación de oficinas en el extranjero.*". Sobre a promoção da cultura cfr. artigos 127 e o nº 4 do artigo 6 sobre a língua que dispõe que "*La Generalitat debe promover la comunicación y la cooperación con las demás comunidades y los demás territorios que comparten patrimonio lingüístico con Cataluña. A tales efectos, la Generalitat y el Estado, según proceda, pueden suscribir convenios, tratados y otros mecanismos de colaboración para la promoción y la difusión exterior del catalán*". BOE nº 172 de 20/7/2006.

[238] Consagrada no artigo 149.1.3 da Constituição. Esta referência não constava do correspondente artigo do projecto de reforma do estatuto. (artigo 194). *Cfr.* Boletín Oficial de las Cortes Generales, VIII Legislatura, Serie B, 21 de Octubre de 2005, Núm. 210-1, Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, presentada por el Parlamento de Cataluña.

[239] As quais, conforme Pons Rafols y Sagarra Trías, poderão exercer funções de seguimento, comunicação e informação, mas não de representação. (*op. cit.* p. 17). O projecto continha um nº 2 que não foi consagrado o qual rezava: "*El personal de las delegaciones de la Generalitat en el exterior tiene el estatuto necesario para ejercer sus funciones*".

[240] Mais um artigo que se destina a dar cobertura estatutária a uma prática já consolidada.

[241] O texto consagrado no estatuto sofreu grandes alterações relativamente ao que constava no artigo 197 do projecto o qual rezava que:

cooperação transfronteiriça e interregional relativa a interesses económicos, culturais, sociais, ambientais, e ainda programas de desenvolvimento[242], e no artigo 198 a participação em organismos internacionais como a UNESCO, dedicando-se o artigo 199 a estabelecer que a Comunidade deve supervisionar as actividades externas dos entes locais, sem prejuízo da autonomia que tenham, e o artigo 200 a prever a promoção das organizações sociais, culturais e desportivas, e a sua filiação nas entidades afins de âmbito internacional, normas estas que foram concebidas a pensar nas organizações ou associações expressivas do associativismo regional[243].

Por seu lado, o novo Estatuto Valenciano[244] contempla também no artigo 62 que a CCAA poderá participar na actividade exterior do Estado no âmbito das suas competências, podendo instar o Estado a promover determinados acordos internacionais com outros Estados, ser informada pelo Governo central sobre a

---

"1. La Generalidad debe ser informada previamente por el Gobierno del Estado sobre los procesos de negociación de tratados y convenios internacionales, si afectan a las competencias o los intereses de Cataluña. El Gobierno de la Generalidad y el Parlamento pueden dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales las observaciones que consideren pertinentes sobre esta cuestión.

2. La Generalidad debe participar en el proceso de negociación de los tratados y los convenios internacionales que afecten a sus competencias. Esta participación conlleva, en todos los casos, la incorporación de una representación de la Generalidad en la delegación negociadora y el informe determinante del Parlamento cuando se trate de competencias exclusivas.

3. La Generalidad puede solicitar al Gobierno del Estado la suscripción de convenios y tratados internacionales, o que este pida la autorización de las Cortes Generales para su suscripción, sobre materias de interés para Cataluña. En el caso de las competencias exclusivas, la Generalidad puede concluir preacuerdos internacionales, que requieren la autorización del Estado.

4. La Generalidad puede solicitar la autorización del Estado para firmar, en nombre del Gobierno, tratados y convenios internacionales en el ámbito de sus competencias.

5. La Generalidad debe adoptar las medidas necesarias para ejecutar las obligaciones derivadas de los tratados y los convenios internacionales ratificados por España o que vinculen al Estado, en el ámbito de sus competencias.".

[242]Acerca da cooperação transfronteiriça ver *infra*. capítulo II da parte II.

[243] Dirige-se a segunda parte às organizações e associações de nível governamental e parlamentar regional a que dedicaremos atenção no capítulo II da presente parte II do trabalho. A primeira parte é vocacionada a outro tipo de associações de caráter social, económico, desportivo. Acerca do desporto *cfr.* nº 2 do artigo 134 o qual diz que "*La Generalitat participa en entidades y organismos de ámbito estatal, europeo e internacional que tengan por objeto el desarrollo del deporte."*

[244] Lei orgânica 1/2006, de 10 de Abril, de reforma da Lei Orgânica nº 5/1982 do Estatuto Valenciano, de 1 de Julho. BOE nº 86, de 11/4/2006.

elaboração de Tratados internacionais que afectem as competências, (62.1.d)[245], participar nas delegações do Estado que negoceiem Tratados que incidam sobre matérias no âmbito das suas competências, participar nas representações estaduais em organizações internacionais, a executar no seu âmbito territorial os Tratados e Convénios internacionais, salientando-se ainda a referência expressa a que a actividade exterior da CCAA será exercida de forma a não comprometer o Estado nas relações internacionais.

Pode ainda esta Comunidade Autónoma estabelecer convénios de colaboração de gestão e prestação de serviços com outras regiões europeias sob prévia autorização das Cortes, podendo ainda estabelecer acordos não normativos de colaboração com outros Estados, sempre que não tenham a natureza de Tratados.

Prosseguindo, com o fim de captar semelhanças e diferenças e apontar eventais soluções a seguir como modelo, procuraremos ilustrar o que a nível da participação regional na actividade exterior e comunitária se tem passado apontando, em especial, as experiências de Espanha, Alemanha e Itália, a que acrescentaremos breves referências às outras experiências de Estados membros com estrutura complexa, sem olvidar que diversos serão, a nível estrutural, os tipos de enquadramento de tal actuação que poderão ir de um esquema federal com sintética previsão constitucional secundada por forte desenvolvimento legal (Alemanha)[246], passando nos Estados de estrutura mais ou menos complexa, por uma previsão constitucional exaustiva em que a Constituição não se limita a prever genericamente as autonomias mas descreve também o seu conteúdo e competências incluindo a participação regional na actividade exterior geral e comunitária que os estatutos apenas completarão, (Portugal), e a previsão constitucional das autonomias com inacabado desenvolvimento legal, (Espanha), em que a participação regional na actividade exterior do Estado assenta em

[245] Pons Rafols e Sagarra Trías consideram que, neste aspecto, "*...el Estatuto valenciano puede constituir el modelo para otras Comunidadeds Autónmas...*". *(op. cit.* p. 47).

[246] *Vid.* os artigos 23 e 24 da da Lei Fundamental da Alemanha.

práticas cooperativas através de projectos de convenção e de Conferências Sectoriais.

Necessário se torna, todavia, chamar aqui a atenção para o facto de que as abordagens que faremos às diversas formas de participação regional na actividade exterior tomadas como modelos, serão feitas de forma necessariamente breve tentando, numa óptica necessariamente subjectiva, captar em cada uma delas os seus traços mais importantes e diferenciadores por forma a contribuir para a idealização de um modelo melhor. Não se tratará, portanto, de um trabalho de pormenor como tantas e tão ilustres investigações que sobre o tema existem.

De acordo com **CONSTANTINESCO** as experiências estatais relativas à participação regional na actividade internacional do Estado "*...pueden agruparse en tres tendencias**...**"*, designadamente a regulamentação jurídica da participação (ex: Alemanha), prevalência do empirismo como no caso de Espanha em que a participação externa é resultante da prática "*...en el seno de diferente órganos de encuentro (más habitualmente de «desencuentro») entre el Estado y las Comunidades Autónomas.",* construída "*...sin una definición previa de conjunto…"*[247]*,* e omissão de enfrentar o problema, isto é, aqueles casos em que "*...el problema se há abordado casi por preterición."* (ex: França)[248].

Utilizamos os esquemas e a experiência destes Estados membros, além da italiana e belga, procurando abranger várias formas de Estado como modelos dos quais se poderá recolher sugestões para que todos os actuais e futuros Estados membros possam conduzir a questão relativa à participação das suas Regiões na construção comunitária de forma consentânea com o princípio da subsidiariedade,

---

[247] **Castro Ruano, J. L., "***Comunidades Autónomas y Unión Europea: Últimos Avances...***" *op. cit.* p. 6. O autor refere ainda um sistema pleno de situações de *"…concesiones esporádicas sujetas a determinadas coyunturas políticas, como habitualmente há venido ocurriendo en la definición del modelo español.". Ibid.* p. 5.**

[248] **Constantinesco,V., "***Comunidades Europeas, Estados, Regiones: el impacto de las estructuras descentralizadas o federales del Estado en la construcción comunitária***" em** *Revista de Instituciones Europeas***, nº 1, *vol.* 16, 1989, p. 15 e seg's.**

o que vale por dizer, de forma a que nessa construção participem todos os cidadãos a quem ela se dirige e que por ela vão ser dirigidos.

Não é, por isso, pretensão deste efectuar trabalho abordagem da forma como a questão se processa em todos Estados da União ou em alguns em especial para efeitos descritivos ou comparativos até, porque isso transbordaria dos objectivos a que se propõe a presente tese, deixando-se para uma fase posterior, dadas as suas particularidades e maior extesão de tratamento, o desenvolvimento da experiência portuguesa concretizada nas duas Regiões Autónomas, Açores e Madeira[249].

Finalmente, conforme se referiu atrás e para concluir este ponto inicial da participação regional na actividade exterior comunitária do Estado, faremos uma breve referência à participação das regiões europeias na fase descendente, isto é, na execução das normas emanadas de Bruxelas a qual suscitou menos receios por parte dos Estados motivo pelo qual, um tanto ao contrário da ordem normal das coisas[250], na generalidade dos casos, os poderes infra-estatais começaram a participar em primeiro lugar na fase de execução e só muito posteriormente iniciaram a participação na fase da elaboração das normas comunitárias através da participação na formação da vontade estadual.

Considerando a regularidade com que se vem processando a participação nesta fase na maior parte dos Estados, apenas faremos aqui algumas considerações de carácter geral, remetendo para o que, a propósito dos Estados cuja participação regional se vai abordando, vai sendo dito sobre a execução interna das normas de direito comunitário.

---

[249] ***Infra*** **Parte III.**

[250] Conforme afirma Castro Ruano a propósito da questão: "*...sin embargo, la secuencia lógica es que las leyes primero se elaboran, y luego se ejecutan...". (La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 212). O autor, a propósito da prática italiana, assinala ainda que *"...primero se fueron estableciendo mecanismos de ejecución (...) y sólo posteriormente, las Regiones italianas empezaron a hacerse sentir también en la fase ascendente...". Ibid.* 195.

E para justificar a normalidade com que se vem processando tal participação descendente contribui em muito uma necessidade e um receio sentidos pelos próprios Estados: Uma necessidade que advém do facto de ser de tal forma grande a produção legislativa comunitária que se os Estados, mesmos os mais centralistas, quiserem continuar a encarar a execução do direito comunitário como de direito internacional "*tout court"* reservando para si o exclusivo dessa execução, rapidamente se verão impossibilitados de o fazer com a consequência de estarem constantemente a ser confrontados com a responsabilização por incumprimento e consequentes sanções por parte do Tribunal de Justiça[251].

De facto "*...aunque en ninguna Constitución europea existe una regla determinante en este sentido..."*[252]*,* nos Estados membros de estrutura complexa aceita-se que a competencia para a execução do Direito Comunitario seja atribuída, preservando ao máximo a identidade de cada ordem constitucional, ao ente público que, de acordo com a distribuição interna, disponha dessa competência, no presente caso, às Regiões e Comunidades Autónomas, sendo para tal necessário que existam canais de comunicação e cooperação entre o poder central e os regionais de forma a permitir uma correcta e rápida aplicação do direito comunitário que não venha a encontrar obstáculos tais como as morosas disputas internas em caso de competências concorrentes.

Uma vez mais se chama aqui o caso alemão como exemplo de uma decentralização a este nível que parte logo do nível constitucional. É assim que, quanto à participação dos *Länder* na fase descendente relativa à execução do direito comunitário, se salienta que a Alemanha não oferece problemas, à

---

[251] Como se viu em momento anterior do presente capítulo, é ao Estado que, nos termos da Convenção de Viena de Direito dos Tratados, cabe responder pelo incumprimento dos acordos, qualquer que seja a distribuição interna de competências.
Abordando a questão do incumprimento, defende Blanco de Morais que quanto à execução, poderão as entidades *infra-estaduais* desenvolver regionalmente as normas comunitárias com a possibilidade de, em caso de as comunidades regionais não o fazerem, o Estado se substituir às Comunidades nessa execução, assim evitando a penalização comunitária, para o que o autor vai buscar fundamento, no caso italiano, na Lei de 09 de Maio de 1975, e no caso espanhol, no 155 da Constituição. *(A Autonomia Legislativa Regional, op. cit.* p. 301).

[252] Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 215. Salienta-se, relativamente ao que diz o autor, a excepção da Constituição federal alemã.

semelhança do que acontece com a fase ascendente, dada a sua natureza de Estado Federal e à clareza com que na Constituição se dispõe sobre a distribuição de competências[253], cabendo também assinalar que a execução do direito comunitário neste país se caracteriza pelo facto de que "*...en el marco de ejecución descentralizada, el centro de gravedad se localice en las Regiones.*"[254].

Quanto à Itália, tem-se caminhado, acerca da fase descendente, no sentido de uma progressiva evolução desde um centralismo vigente no início da construção comunitária que levava a que as Regiões não podessem executar qualquer norma de direito comunitário, até um regime de execução do direito comunitário pelas Regiões que apenas foi suficientemente regulado a partir de 1989 através da Lei nº 86 de 9 de Março de 1989[255], após inumeras sanções por incumprimento das obrigações comunitárias aplicadas pelo Tribunal de Justiça.

Relativamente à participação regional na fase descendendente, isto é, na execução do direito comunitário relativo a matérias de competência exclusiva das CCAA, consideramos com **PUEYO LOSA** que, reclamando que a participação regional deve ir além da construção da vontade estadual, considera deverem as regiões "*...ejecutar, también en el âmbito de sus competencias rationae materiae, esos tratados y resoluciones (fase descendente de la participación)*[256], regendo-se

---

[253] **O artigo 83º da Lei Fundamental de Bona, acerca da divisão de competências entre a Federação e os Estados, dispõe que "*Os Estados executarão as leis federais por sua própria competência, salvo nos casos em que esta Lei Fundamental dispuser ou admitir diferentemente.*". Sobre a participação dos Lander na execução do Direito Comunitário, *vid.* Hofmann, R., *op. cit.* p. 68-75.**

[254] **Hermann, J. B., "***Belgica como Estado Federal en las Comunidades Europeas***", em Barnes Vasquez, J., (coord.),** *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros,* ***op. cit.*** **p. 114.**

[255] **Lei *"La Pergola"* de 09/03/1989. Para Albuquerque Calheiros, J. M., e Rui Medeiros as sucessivas alterações legislativas "*…atenuaram, mas não eliminaram, as restrições à competência regional…*". *(op. cit.* p. 842). Acerca da participação regional italiana no Direito comunitário, *cfr.* p. 839-844 da mesma obra. Sobre o papel das Regiões na execução do Direito Comunitário, *vid.* Chiti, M. P., "***La Creación y Ejecución del Derecho Comunitario em Italia***", em Barnes Vasquez, J., (coord.),** *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros,* ***op. cit.*** **p. 264-266.**

[256] **Pueyo Losa, J., "***La actividad Exterior de Galicia en el marco de las Relaciones Internacionales en un Estado de Estructura Compleja***", em** *La Actividad Exterior y*

as determinação do ente competente para a execução no plano interno dos compromissos internacionais, pelo sistema constitucional de repartição de poderes e distribuição constitucional e estatutária de competências[257].

Assim, cumpre dizer que, em Espanha, o Projecto de Convenção entre o Governo da Nação e as Comunidades Autónomas sobre Cooperação nos Assuntos relacionados com as Comunidades Europeias previa no artigo primeiro que *"El Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, desarrollarán y ejecutarán las disposiciones comunitarias como obligación superior y prevalente en un espíritu de colaboración recíproca."*.

Como o referido convénio não chegou a vigorar, actualmente a articulação dos instrumentos necessários à execução pelas CCAA passa pelas conferências sectoriais, baseando-se num princípio de colaboração que, nesta matéria, tem de existir atendendo a que muitas das vezes a execução de uma norma comunitária pode exigir a intervenção de ambos os poderes, central e regional[258].

Compete referir agora para finalizar que o novo Estatuto Autonómico de Catalunha dedica o seu artigo 189 a estabelecer que esta Comunidade Autónoma aplica e executa o direito comunitário no âmbito das suas competências, devendo o Estado, nos termos do nº 2 do artigo 189, consultar esta CCAA quando a medida a executar respeite a outras Comunidades Autónomas e, em consequência, se tornar necessária a adopção de medidas internas de alcance superior ao da

---

Comunitaria de Galicia, La experiencia de otras Comunidades Autónomas, **Pueyo Losa, J., y Ponte Iglésias, M. T. (eds.),** ***op. cit.*****, p. 204.**

[257] **Neste sentido, Martínez Puñal, A.,** *"As Comunidades Autónomas Españolas e o Dereito Comunitario Europeo"***,** ***op. cit.*** **p. 53.**

[258]**Sobre a execução das normas de direito comunitário pelas CCAA espanholas,** ***vid.*** **Pelaez Maron, J. M., "***Las Comunidade Autonomas ante el orden comunitario europeo***", em** *Constitucion, Comunidades Autonomas y Derecho Internacional***, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, VI Jornadas, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 1982, p. 90-109, Mangas Martin,** ***Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español, op. cit.*****, p. 267 seg's, Castro Ruano, J. L.** ***La emergente participación política..., op. cit.*** **p. 218-219. Acerca das Conferências Sectoriais** ***vidé*** **infra epígrafe 2.1.1. do presente capítulo.**

Catalunha, salientando-se também que o Estatuto de Autonomia da Comunidade Valenciana assinala na alínea d) do nº 3 do artigo 61 que a Comunidade ostenta a competência exclusiva para desenvolver e executar as normas comunitárias no âmbito das suas competências[259].

2.1-A ESTRUTURA DO ESTADO COMO MODELADORA DA PARTICIPAÇÃO REGIONAL

Como já vem sendo referido, relativamente às diversas fases em que se concretiza a construção e concretização do direito comunitário, entende-se como fase ascendente interna a etapa do processo de elaboração da norma comunitária que se desenrola no interior do Estado e no qual se trata de construir a posição que cada Estado apresentará junto dos organismos comunitários, sendo a fase ascendente externa aquela que, posteriormente, consiste na negociação e discussão entre todos os Estados membros nas instituições comunitárias.

Conforme já se salientou em momento anterior deste trabalho em que se abordava o tema da defesa, aplicação e prática do princípio da subsidiariedade[260], *"La UE es una máquina de producción legislativa."*[261], o que faz com que o processo de integração comunitária se venha desenrolado essencialmente com base na intervenção legislativa das Instituições comunitárias em cada vez mais amplos sectores da vida dos Estados membros, isto porque a organização comunitária não dispõe de órgãos executivos aptos a aplicar as normas que cria.

Certamente que essa capacidade de intervir legislativamente na vida dos Estados supõe uma transferência prévia de competências efectuada pelos Estados a favor da instituições comunitárias, transferência que integra muitas das vezes no seu conteúto um núcleo de matérias que no interior desses Estados, especialmente nos de estrutura complexa, são da competência exclusiva das Regiões ou Comunidades Autónomas, podendo portanto concluir-se que o processo de integração comunitária impõe um sacrifício competencial nacional e regional

[259] O conteúdo e numeração corresponde ao que constava dos respectivos projectos.
[260] *Supra* capítulo III da parte I.

[261] Mangas Martin, A., *El control del Principio de Subsidiariedad..., op. cit.* p. 79.

provocado, neste caso, pela perda de capacidade de decisão das Regiões perante o Estado central relativamente às suas competências afectadas pela decisão comunitária, sendo certo que os Estados compensam desde início tal sacrifício com a sua presença no Conselho na altura das negociações e votações dos actos legislativos comunitários.

Assistindo-se, portanto, a uma progressiva perda, *"...erosión..."*[262] ou esvaziamento das competências regionais próprias pelo avanço do processo de integração europeia, têm vindo lentamente a ser encarados mecanismos internos[263] de cooperação entre o Estado central e os entes regionais destinados a compensar as entidades regionais desse enfraquecimento competencial que poderia levar, se não se admitir alguma compensação, ao desaparecimento da própria autonomia por via da perda de competências que lhes foram constitucionalmente atribuídas.

Para contrariar esta tendência, isto é, para que, como salienta **ORIOL CASANOVAS y LA ROSA** *"...por la vía de los tratados internacionales no se produjera un vaciado de las competencias autonómicas..."*[264], há que encontrar, em todo o processo legislativo comunitário e, designadamente na fase de construção da posição de cada Estado, mecanismos de participação e de representatividade das regiões a nível interno e externo naquelas decisões que, como ensina **PUEYO LOSA**, *"...por razón de la matéria afecten a sus*

---

[262] **Pérez de Nanclares.** *"Comunidades Autónomas y Unión Europea, Hacia una Mejora de la Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Proceso Decisorio Comunitario", op. cit.* **p. 765. O autor defende que "…*con mayor o menor entusiasmo*…" os Estados vão idealizando diferentes mecanismos internos de participação.**

[263] **O direito comunitário não regula estas questões, remetendo-as para as ordens internas.**

[264] **Casanovas y la Rosa, O., "***La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celabración de tratados internacionales.La participación...", op. cit.***, p. 51. O autor, a propósito da elaboração da Constituição Espanhola, refere a apresentação pela minoria Vasca de uma emenda, que veio a ser recusada, reconhecendo o direito de celebrar determinados tratados internacionais "...*en el ámbito de la potestade normativa de (las Comunidades Autónomas)*. A propósito, refere ainda o autor a posição do Tribunal Constitucional espanhol na sentença nº 137/1989, de 20 de Julho, na qual se conclui que "...*sólo al Estado le es dable concertar pactos internacionales sobre toda suerte de materias...*".**

competencias e intereses (fase ascendente de la participación)..."[265] consentâneos com o princípio da subsidiariedade para que, indo de encontro à preocupação manifestada por **PÉREZ GONZALEZ,** se alcance "*...compensar esta pérdida mediante un refuerço de la participación en la fase ascendente...*"[266] de maneira a reequilibrar as competências das regiões onde, por via da adesão comunitária, ocorreu, no dizer de **HOFMANN** "*…«insidiosa erusión» de sus competencias, amenazadas por las tendencias unitarias que se producen a nivel estatal.*"[267] com manifesto desfalque de capacidade legislativa regional[268], sob pena de se criarem focos de tensão política contrários à integração motivados pelo facto de a regulamentação europeia restringir a liberdade de acção da generalidade dos poderes e competências das regiões.

---

[265] **Pueyo Losa, J.,** *"La actividad Exterior de Galicia en el Marco de las Relaciones Internacionales de un Estado de Estructura Compleja"*, ***op. cit.*****, p. 204. O mesmo autor defende noutra obra que a razão de ser desta participação radica no "*…*respeto escrupuloso al propio sistema de distribución de competencias en torno al que se estructura el Estado de las Autonomias*…". ("***La participación de Galicia …*****", *op. cit.* p. 162). Por seu lado, Blanco de Morais reconhece que "*A inequívoca capacidade das instâncias comunitárias em poderem dispor sobre matérias de competência regional, num nível de detalhe crescente (...) bem como a inclinação do Estado em chamar a si a aplicação coordenada dessas regras supranacionais, acabou por subprimarizar gradaualmente o conteúdo das leis autonómicas, nos vários domínios cobertos pelo Tratado de Roma.". (A Autonomia Legislativa Regional, op. cit.*, p. 648).**

[266] **Pérez González, M.,** ***"****La acción exterior del Estado y las autonomias: Desarrollo en la práctica estatutaria"****, op. cit.* **p. 331. As entidades regionais são as únicas a favor das quais se justifica reclamar esta compensação, pois os Estados compensam, desde início, a sua necessária perda de poderes através da sua participação nas instituições da União. Neste sentido,** ***vid.*** **Castro Ruano, J. L.,** "*Comunidades Autónomas y Unión Europea: Últimos Avances...*"**,** ***op. cit.*** **p. 5. Por seu lado Arias Martinez coloca a questão afirmando que, como a cessão de competências à Comunidade afecta tanto o Estado como as CCAA, "*...*No puede ser el poder central el único que vea compensada esta reducción competencial mediante su participación directa en los foros decisorios comunitarios de la Unión*…",** **pelo que se debe associar as CCAA aos processos decisionais comunitários. (*op. cit.* p. 122). De seu turno, Lasagabaster Herrarte afirma que "*Reconocer este derecho a las CA sería también una cierta compensación ante la minoración de competencias que han sufrido las mismas ai integrarse en una organizacion supranacional*». (*El Ordenamiento Jurídico Comunitarío, el Estatal y el Autonómico,* Oñati, Herri-Arduralaritzaren Euskai Erakundea/Instituto Vasco de Administración Pública, 1986, p. 72*).**

[267] **Hofmann, R.,** ***op. cit.*** **p. 75.**

[268] **Pois, conforme salienta Gutiérrez Espada não, pode negar-se que a afectação de competências necessárias à integração europeia "*…también lo ha sido a costa de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas.*". (*op. cit.* p. 172).**

A participação individual das regiões nos órgãos que no interior de cada Estado constroem a vontade legislativa de cada Estado, isto é, à participação na dimensão interna da fase ascendente ou de contrução da posição que cada Estado apresenta posteriormente para negociação às Instituições comunitárias a fim de se proceder à adopção dos actos legislativos apresenta, além do mais, as vantagens de se desenrolar nos momentos iniciais do percurso do acto legislativo comunitário chamando a participar nesses actos os seus destinatários através dos escalões de poder que lhes são mais próximos.

Em face do exposto conclui-se com **ARIAS MARTINEZ**[269] que, da aplicação do princípio da subsidiariedade decorre a chamada das entidades regionais dotadas de autonomia legislativa[270], enquanto níveis de poder mais próximos e directamente responsáveis perante o cidadão[271], a participar nos processos de elaboração interna das posições estaduais perante a União prévia à adopção dos actos legislativos comunitários pois estes são os níveis privilegiados como escalão intermédio ideal que, numa perspectiva de subsidiariedade, podem assegurar que as decisões sejam tomadas tão próximo quanto possível dos cidadãos da União, conforme exige o atrás referido protocolo sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, aproximando das capitais nacionais e comunitárias de poder as comunidades de base existentes nos centros rurais e

---

[269] Considera esta autora que a aplicação deste princípio garante o reconhecimento institucional das regiões e exige a *"…participación en el proceso decisional comunitario de aquellas entidades regionales dotadas de poder legislativo, por ser precisamente este nivel regional el más cercano al ciudadano y, por lo tanto, el que mejor puede cumplir el mandato del artículo A del TUE, conforme al cual las decisiones se adoptarán de la forma más próxima posible a los ciudadanos.". (op. cit.* p. 80). No mesmo sentido *vid.* Castro Ruano defender que a participação regional deve abarcar as decisões sobre aqueles domínios que, no âmbito constitucional interno, sejam de competência das regiões*.(La emergente participación política...), op. cit.* p. 188.

[270] A própria existência de autonomia política, enquanto forma de aproximar o poder das populações, tem uma relação inseparável com a subsidiariedade. *Vid.* neste sentido Pueyo Losa, e no caso concreto da participação regional na actividade exterior, declarar que a participação regional na definição e condução da acção exterior do Estado é consubstancial à própria existência de autonomia. ("*Sobre el Princípio y los Mecanismos de colaboración...***"), op. cit.*, p. 30.**

[271] Neste sentido, *cfr.* o Parecer do Comité das Regiões *"Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade - Apelo do Comité das Regiões." cit.* JO C 198, de 14/7/1999, p. 73 e seg's.

urbanos que constituem a célula inicial e fundamental da União e garantindo uma maior adesão dos cidadãos ao projecto europeu.

2.1.1.O MODELO ESPANHOL

Relativamente a Espanha, com o objectivo de apontar caminhos e soluções para o problema e singularidades *"...de la articulación de la relación triangular: Regiones; poder central; órganos comunitarios..."*[272], tentaremos retratar sumariamente a sua prática autonómica na matéria internacional em geral e comunitária em especial, salientando-se, desde já, o facto de ter ocorrido neste País, à semelhança do que se passou em outros Estados membros, um clima de conflitualidade entre o Governo central e os poderes autonómicos na abordagem da questão da participação regional nas relações comunitárias, como salienta **PUEYO LOSA** afirmando que, face à crescente actividade exterior desenvolvida pelas Comunidades Autónomas de Espanha, quer no âmbito geral quer no europeu ocorrida nos últimos anos, se acentuou um "*…profundo recelo que al respecto ha demonstrado el Gobierno central..."*[273], acompanhado pela oposição por parte do Tribunal Constitucional Espanhol, resultando desta falta de entendimento e mútua confiança que o processo autonómico seja acompanhado de extremos e enfrentamentos como estratégia de reivindicação e que, por isso, continua "*…estando, lejos de sentimientos como el de lealtad federal que impera en Alemania…",* por falta de vontade política e de colaboração[274].

---

[272] **Castro Ruano, J. L.** ***La emergente participación política..., op. cit.*** **p. 186.**

[273] **Pueyo Losa, J., "***Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones Internacionales del Estado*", ***op. cit.*****, p. 10. O mesmo autor assinala noutra obra que** ***".. ha sido posible, ciertamente, percibir un importante receio de los poderes centrales del Estado hacia cualquier actividad de las CCAA relacionada com el mundo de la acción exterior...".*** **(em** ***"****La Actividad Exterior de Galicia en el marco de las Relaciones Internacionales de un Estado de Estructura Compleja****", op. cit.*****, p. 203). Castro Ruano fala de "…*****vivas polémicas entre el Estado o, mejor, el poder central y las Comunidades Autonomas (que también son Estado, no lo olvidemos…).*** **(**"*Comunidades Autónomas y Unión Europea: Últimos Avances...",* ***op. cit.*** **p. 5).**

[274] **Castro Ruano, J. L.,** ***La emergente participación política..., op. cit.*** **p. 200 e seg's. O autor faz esta afirmação em capítulo sob a elucidativa epígrafe "*****Entre el fracasado Proyecto de Convenio y el Pacto Autonómico, en busca de una solución: el caso español".*** **Sobre o contributo do chamado "…** ***nuevo federalismo o federalismo cooperativo…"*** **na flexibilização da distribuição de competências em prol de uma acção conjunta,** ***vid.*** **Parejo Alfonso, L., "***Situación y perspectivas del estado autonómico: el papel central de la política*

Espanha caracteriza-se constitucionalmente como um Estado de estrutura complexa dotado de autonomias[275] que, no que toca às relações internacionais estabelece a favor do Governo Central a reserva exclusiva da capacidade para o relacionamento internacional no artigo 149/1/3 da Constituição de Espanha[276] o qual serve de base ao mesmo tempo, à possibilidade de as Comunidades Autónomas praticarem algum tipo de actividade exterior em geral e de participarem no relacionamento comunitário[277], pois, o texto Constitucional de 1978 "*...nada prevê expresamente a propósito del proceso interno de la formción de la voluntad comunitaria.".*[278]

No que toca ao relacionamento internacional geral, embora se trate de matéria reservada em exclusivo ao Governo central[279], verifica-se começar a existir uma evolução inevitável[280] motivada por vários factores entre os quais o facto de que as relações comunitárias *"...no agotan el juego de las relaciones internacionales*

---

económica», **em** *Papeles de Economía Española***, n.º 35, Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid, 1988, p. 381. Para aprofundar o tema,** ***vid.*** **a mesma obra p. 377-401.**

[275] **Artigos 2, 137 da Constituição de Espanha.**

[276] **Afirma Martínez Puñal que este preceito, numa fase inicial, "…*recurtaría toda posibilidade polo que respeita à participación das Comunidades Autónomas na conducción da acción exterior…".* (**"*Comunidades Autónomas Españolas e o Dereito Comunitario Europeo",* ***op. cit.*** **p. 38).**

[277] ***Vid.*** **García de Enterría, E.,** *"La participación de las comunidades autónomas en la formación de las decisiones comunitarias*" ***op. cit.*** **p. 13. Por seu lado, Fernández Rodríguez, J. J.,** ***op. cit.*** **p. 78, refere a propósito que** ***"...no obstante, los títulos competenciales externos inciden en la realidad comunitaria y son los que justifican mecanismos de cooperación en este ámbito.".***

[278] **Pérez de Nanclares, J. M.,***"Comunidades Autónomas y Unión Europea, Hacia una Mejora de la Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Proceso Decisorio Comunitario",* ***op. cit.*** **p. 770.**

[279] **Afirma Martinez Puñal que "*...nun Estado de estructura compleja como é o español, conformado en Comunidades Autónomas que gozan de competencias lexislativas en matérias susceptíbeis de teren unha dimensión internacional, nom se quixo dotar constitucionalmente ás Comunidades de calquer tipo de participación, por mínimo que poidera ser, na acción exterior do Estado.". (*"As Comunidades Autónomas Españolas e o Dereito Comunitario Europeo",* ***op. cit.*** **p. 39).**

[280] ***"Non podía ser de outro modo, a menos que se tivesse a vontade de entrar nunha vía de desubstanciación dos Estatutos de Autonomia…".*** **Martínez Puñal, A.,** "*Comunidades Autónomas Españolas e o Dereito Comunitario Europeo",* ***op. cit.*** **p. 40.** ***Vid.*** **também p. 47/48 da mesma obra.**

del Estado…"[281]*,* aproveitando os mecanismos criados para fazer face à participação regional nos assuntos comunitários através de uma extensão do âmbito temático da Conferência para Assuntos relacionados com as Comunidades Europeias[282], alargando-o às relações internacionais gerais através da adopção de um acordo *"…en virtud del cual se integra en el mismo el tratamiento de las actividades en el exterior de las Comunidades Autónomas y en particular de las relacionadas con el Consejo de Europa que afecten a sus competencias..."*[283].

Por outro lado, e em relação à construção comunitária, as Comunidades Autónomas desejosas de participar nesse processo, depararam, em contraste com a distribuição territorial de poder e de competências com, como refere **FERNÁNDEZ RODRIGUEZ,** *"...el escollo de la competencia exclusiva estatal respecto a las relaciones internacionales (art. 149.1.3 de la Constitución)..."*, tornando assim urgente adaptar e articular o sistema de maneira a não ficarem "*...las comunidades autónomas al margen del mismo…"*[284] até porque, como refere **PÉREZ DE NANCLARES,** relativamente à construção da vontade comunitária, "*…en modo alguno se encomienda expresamente esta tarea al Estado y dificilmente pueda considerar-se actualmente que la reseva estatal derivada del articulo 149.1-3º CE permita incluir la dimension interna de la formación de la voluntad comunitaria dentro de la competencia exclusiva estatal en materia de relaciones internacionales"*[285]*,* havendo ainda que, no desenvolvimento deste processo, ter em conta neste processo uma outra

---

[281] **Pueyo Losa, J., *"La participación de Galicia …", op. cit.* p. 183.**

[282] **Em momento posterior será referida a acção deste organismo.**

[283] **Pueyo Losa, J., *"La participación de Galicia …",, op. cit.* p. 183. Por sua vez, Oriol Casanovas, considerando existir uma indefinição normativa dos âmbitos de actuação do Estado e das CCAA no que se refere à celebração e execução de Tratados Internacionais, considera ser necessário "*...abrir vías de concertación que, sin perjuicio del establecimiento de un órgano conjunto, han de encontrar su solución por lo específico de los intereses a considerar y por lo concreto de las cuestiones a resolver en un marco preferentemente bilateral."("*La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celabración de tratados internacionales.La participación...", *op. cit.* p. 64);**

[284] **Fernández Rodríguez, J. J., *op. cit.* p. 76.**

[285] **(***"Comunidades Autónomas y Unión Europea, Hacia una Mejora de la Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Proceso Decisorio Comunitario"*, op. cit.* p. 768-769).**

dificuldade que surge das próprias diferenças entre as Comunidades Autónomas geradoras de "*...un muy desigual grado de sensibilidad europea según las diferentes CCAA e incluso de interés sobre la materia o hasta capacidad técnica.*"[286].

Reconhecendo a especificidade própria da construção comunitária dentro do âmbito das relações exteriores, e para culmatar a inexistência de um órgão de representação territorial, função que o Senado não pode representar[287] sem uma reforma "*...tan necesaria como de dificil concreción y eterno aplazamiento...*"[288], desenvolveu-se um longo processo de reuniões com as CCAA promovidas por diversos órgãos que foram sendo criados "*ad hoc",* tendo o Governo de Espanha, *"...siguiendo el modelo alemán..."*[289]**,** apresentado em 1985 e 1987 diversos *"Proyectos de Convénio entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas sobre cooperación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*"[290], prevendo a constituição de um organismo de contacto institucional e de coordenação para assuntos relacionados com as Comunidades Europeias.

---

[286] ***Ibid.*** **p. 768-769.**

[287] **Sobre esses órgãos, *vid.* Castro Ruano, J. L. *La emergente participación política..., op. cit.* p. 202 e seg.'. Acerca das reuniões efectuadas entre 1983 e 1985 *vid.* González Sanchez, E., "***El procedimiento decisorio comunitario. Participación de las administraciones nacionales. Referências al caso español.*", em** *Revista de Instituciones Europeas***, vol. 14, n.º 3, 1987, p. 687-718.**

[288] **Pérez de Nanclares, J. M.,** *"Comunidades Autónomas y Unión Europea, Hacia una Mejora de la Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Proceso Decisorio Comunitario",* ***op. cit.*** **p. 761.**

[289]**Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 246. Sobre os três projectos apresentados pelo governo espanhol e razões do seu fracasso, *vid.* a mesma obra p. 246-250. Acerca do conteúdo, objectivos e limitações do Projecto em que se procurava formas de "*...incorporar as Comunidades Autónomas ao proceso de formación da vontade estatal nas Comunidades Europeas, asi como para a promoción da execución do Dereito Comunitario.", vid.* Martínez Puñal que expõe também algumas das razões pelas quais o referido projecto "*...non vería a luz.*". ("***Comunidades Autónomas Españolas e o Dereito Comunitario Europeo", op. cit.*** **p. 56-67).**

[290] **Os textos dos projectos encontram-se em Pérez González, M.,** *"La acción exterior del Estado y las autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria****", op. cit.*** **p. 354-362.**

Tais projectos de Convenção que, de acordo com **LÓPEZ CASTILLIO**, experimentaram "*…un prolongado proceso negociador sin llegar a concitar el acuerdo necesario…*"[291] atribuíam participação apenas consultiva às CCAA deixando ao Estado a liberdade de incluir ou não as posições regionais na sua posição final, criava o dever de transmissão recíproca e permanente de informação, previa a existência de um órgão de coordenação entre o Estado e as CCAA no qual estariam representadas todas as Comunidades em pé de igualdade[292] e, à semelhança do modelo alemão criava a figura de um Observador destinado a servir de nexo entre as CCAA e as instâncias comunitárias[293].

Este projecto, que foi considerado ambíguo, "*…demasiado vago…*"[294] e parcial na medida em que deixaria ao Estado a possibilidade de determinar quais as matérias susceptíveis de afectar as competências autonómicas nunca chegou a

---

[291] **López Castillo, A.,** *"La Creación y Ejecución del Derecho Comunitario en España",* **em Barnés Vasquez, J., (coord.),** *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros,* ***op. cit.*** **p. 148.**

[292] **A versão do projecto de origem catalã propunha que a delegação espanhola na Comunidade incluiria obrigatoriamente um representante das CCAA galega, vasca e catalã, o que poderia representar violação da igualdade entre todas as Regiões. Sobre a proposta foi argumentado que tal tratamento favorável representaria uma quebra de solidariedade regional, sentido em que se pronunciam Pueyo Losa, J.,** *"Sobre el principio y los mecanismos...",* ***op. cit.*** **p. 47-48, Mangas Martin, A.,** ***Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español, op. cit.*** **p. 261 e J. Eduardo Soriano que afirma que a Constituição não permite que se atribuia a estas CCAA "*...uma cláusula implícita de prerrogativa exorbitante y singular...*". *(Comunidades Autónomas y Comunidad Europea, op. cit.* p. 188). Na mesma obra este autor reclama a existência de igualdade fazendo notar, no entanto, que "*Una cosa es el derecho al trato igual, y otra muy distinta es que no existan diferencias entre las distintas Comunidades Autónomas.". Ibid.* **p. 194.** ***Vid.*** **também J. Eduardo Soriano,** *«Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas: una propuesta»* **em** *Circulo de Empresarios*, **Boletín, n.º 32, 1985, p. 57, e Pérez González que afirma a propósito que a contraproposta catalã era "*…poco solidaria e respetuosa con el principio de la igualdad de condición de las autonomias (en relación, p. e., con la composición de la Delegación de las Comunidades Autonomas para Asuntos Europeos…)". (**"*La acción exterior del Estado y las Autonomias: Desarrollos en la práctica estatutaria*", op. cit.* **p. 337). Para Castro Ruano, tal esquema limita-se-ia a retratar a singularidade destas Comunidades históricas, "*...singularidad que viene sancionada en el propio texto constitucional, sin que nadie, por lo menos de una forma coherente y rigurosa, haya calificado como de insolidaria la Constitución Española...". (La emergente participación política..., op. cit.* **p. 207).**

[293] **No sistema alemão, o observador depende da região** ***(Länd)*** **que o nomeia, enquanto que no projecto espanhol dependeria hierarquicamente do embaixador permanente espanhol. Martínez Puñal apresenta exposição acerca dos órgãos previstos nos projectos. (***"As Comunidades Autónomas Españolas e o Dereito Comunitario Europeo", op. cit.* **p. 54-67).**

[294] **López Castillo, A.,** ***op. cit.*** **p. 149.**

ser adoptado[295] talvez por falta de verdadeira vontade política que permitisse a continuação das negociações e o acordo político entre as diversas partes portadoras de concepções diferentes.

Posteriormente, ante o fracasso da tentativa de institucionalização por Convenção a função de assegurar a participação regional nos assuntos comunitários, optou-se por prosseguir aquela função através de um órgão de natureza "*...ejecutiva y vertical...*"[296], afastando a possibilidade de recurso a "*...un mecanismo de naturaleza parlamentaria como es, por ejemplo, la segunda cámara del Parlamento alemán (el conocido Bundesrat o Consejo federal)*[297].

Assim, o mecanismo adoptado em Espanha encontra-se assente no princípio da colaboração e destinado a "*...hacer compatibles los principios de unidad y autonomia...*"[298] designado Conferência para Assuntos Relacionados com as Comunidades Europeias (CARCCE)[299] destinada a promover e articular a

---

[295] **Sobre os avanços, recuos e conteúdos das diversas versões do projecto de origem governamental ou regional, (a Catalunha apresentou um projecto), *vid.* Castro Ruano, J. L. *La emergente participación política..., op. cit.* p. 202-209. As CCAA, ou algumas delas, não estarão isentas de responsabilidade pelo fracasso dos projectos, como refere Castro Ruano apontando às Comunidades Históricas comportamentos prejudiciais em que se perdeu tempo na discussão de questões menores como *"...el empecinamiento en cambiar la denominación del Convenio, sustituyendo el término Gobierno de la Nación por el de Gobierno del Estado, hecho a todas luces despreciable, o por lo menos, no justificante del fracaso..."* de um processo que continha outras potencialidades. *(La emergente participación política..., op. cit.* p. 208).**

[296] **Fernández Rodríguez, J. J., *op. cit.* p. 76. Acrescenta o autor que assim se procurou superar *"...la separación o enfrentamiento que existía tradicionalmente en los Estados integrados por entidades territoriales con autonomía política o soberanía..."* que deve presidir às relações entre o Estado central e as Comunidades e Regiões Autónomas.**

[297] **Pérez de Nanclares, J. M.,** *"Comunidades Autónomas y Unión Europea, Hacia una Mejora de la Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Proceso Decisorio Comunitario"*, ***op. cit.* p. 773-774.**

[298] **Tornos Más, J., "***Las Conferencias Sectoriales***", em** *Documentación Administrativa***, nº 240, Oct.-Dic. 1994, p. 72.**

[299] **BOE 241, de 08/10/1993, p. 28669-28670. A CARCCEE foi antecedida em 1983 pelas denominadas Conferências Sectoriais. (Lei 12/1983, de 14 de Outubro, do Processo Autonómico. B.O.E. n.o 247, de 15/10/83, p. 27969/72), que se reuniam periodicamente com o objectivo de trocar pontos de vista e proceder ao exame conjunto dos problemas de cada sector e avaliar as medidas para a sua solução. Essas conferências são definidas como *"…órganas colegiados de composición mixta, Estado y Comunidades Autónomas, con atribuciones sectoriales de coordinación. Pueden constituírse en todos y cada uno de los sectores de actividad en que se considere necesario, con un objetivo de coordinación y***

"*...posición común del Estado ante las instituciones comunitarias...*"[300] desdobrada em Conferência de Assuntos Gerais dedicada a questões de alcance geral e as Conferências Sectoriais em que a participação regional é abordada segundo o âmbito do assunto a tratar integrando os responsáveis regionais no âmbito da matéria em questão[301].

A evolução e consolidação destas Conferências passou por vários textos contendo directivas de âmbito mais amplo que a participação comunitária, designadamente o funcionamento e competências das autonomias e por tentativas de entendimento interregional[302].

De salientar dentro dessa evolução, em primeiro lugar o Pacto Autonómico que não sendo destinado específicamente a regular a participação infra-estatal nos

---

cooperación entre el poder central y los poderes autonómicos…". **Estas Conferências sectoriais não tinham vocação de acção comunitária, mas a ideia é retomada com esta vocação após o fracasso dos Projectos de Convenção a que se fez referência anteriormente. A fórmula das Conferências é baseada no artigo 4º da Lei de Processo Autonómico n.º 12 de 14/10/83, e encontra legitimação no artigo 5º/1 da Lei nº 30/92, de 26/11/92, de Regime Jurídico das Administrações Públicas e do Procedimento Administrativo Comum: *"A fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas y, en su caso, la imprescindible coordinación y colaboración, podrá convocarse a los órganos de gobierno de las distintas Comunidades Autónomas en Conferencia Sectorial con el fin de intercambiar puntos de vista, examinar en común los problemas de cada sector y las medidas proyectadas para afrontarlos o resolverlos".* **Este articulado legal pode ser visto em Pueyo Losa. J., y Ponte Iglésias, M. T., *Derecho Internacional Publico, Organización Internacional, Union Europea-Recopilación…, op. cit.* p. 81.**

[300] **Castro Ruano, J. L. *La emergente participación política..., op. cit.* p. 210. O autor defende que a função de órgão de formação da posição comum das CCAA e unitária do Estado deveria ser atribuída a um órgão permanente que permitisse a consulta e informação pelo Estado ao longo das várias fases da negociação comunitária. *Ibid.* p. 211.**

[301] **Para melhor esclarecimento sobre os mecanismos usados entre o Governo e as CCAA espanholas para pôr em prática a participação regional nos assuntos comunitários, designadamente a participação regional no processo de formação de vontade de Espanha como Estado membro da Comunidade, *vid.* Pueyo Losa, J., em *"La participación de Galicia ..."*, *op. cit.* p. 171 e seg's.**

[302] **Para uma melhor perspectiva sobre os períodos iniciais das Conferências Sectoriais, incluso sobre as suas competências, sobre o Observador das CCAA e a problemática da participação das CCAA no desenvolvimento normativo e execução do direito comunitário naquela fase, *vid.* López Castillo, A., *op. cit.* p. 135-193. Sobre a participação na execução naquela fase inicial *vid.* também Gamero Casado, E., "***La Estructura Organica de las Comunidades Autonomas en relación com la Ejecución del Derecho Comunitario Europeo"*, em Barnes Vasquez, J., (coord.),** *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros,* ***op. cit.* 195-215.**

assuntos comunitários, era portador, como refere **CASTRO RUANO**[303], de uma "*...vocación más general, pero que regula también la elaboración de las políticas estatales ante la Comunidad Europea...",* acordado em 28 de Fevereiro de 1992 que "*...define el Principio de Cooperación como el criterio informador que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en beneficío recíproco de ambos..."* no qual, entre outras coisas, se considera as CARCCE como o meio normal em termos de relação institucional para articular as actuações das diversas Administrações Públicas[304], se defende o afastamento do carácter sectorial da Conferência propondo-se em alternativa um funcionamento horizontal "*...que superara el sistema de compartimentos estancos de las conferencias sectoriales articulando desde una perspectiva general la participación autonómica... "*[305].

Seguiu-se em Junho de 1994, a aprovação de um regulamento interno da Conferência, secundado de um acordo efectuado em 30 Novembro 1994 sobre "*La participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos*

---

[303] **Castro Ruano, J. L.** ***La emergente participación política..., op. cit.*** **p. 211/212.**

[304] **As Conferências Sectoriais incluem o representante autonómico de cada sector com o ministro respectivo, sendo a CARCCEE concebida inicialmente como mais uma das Consferências.**

[305] **Acordo que, conforme Fernández Rodríguez, *"...aboga por una horizontalidad de la misma…". (op. cit.* p. 80). Arias Martinez por seu lado considera que nestes acordos se *"...reafirma el principio de colaboración como consustancial al buen funcionamiento del Estado autonómico."* (op. *cit.* p. 265). De sua vez, Martínez Puñal considera que o Pacto Autonómica assinado entre o Governo espanhol e os dois partidos maioritários, PSOE e PP, conferiu à Conferência Sectorial um "*…*importante suporte político." (***"As Comunidades Autónomas Españolas e o Dereito Comunitario Europeo", *op. cit.* p. 71). O autor expõe nesta obra, *(p. 68-90)* uma reflexão acerca do conteúdo, da evolução da Conferência Sectorial para Asuntos relacionados com as Comunidades Europeias e respectiva composição e órgãos. Indica o autor, *(p. 80)*, que, além desta, existiam em 30 de Novembro de 1994 mais dezassete Conferências sectoriais abrangendo, designadamente, áreas como agricultura, pescas, finanças, transportes, assuntos do trabalho, da educação, ambiente, indústria e energia, ciência, tecnologia, *infra*estruturas, ordenação do território, saúde, cultura, cooperação internacional, consumo, protecção civil, turismo e telecomunicações. Por seu lado, Pacheco Amaral analisa o aparecimento deste tipo de conferências como o resultado da necessidade de cooperação efectiva entre o Estado e as regiões que a complecidade da vida actual impõe, afirmando que ´neste contexto que "*…em Espanha e em Itália por exemplo, se tem vindo a verificar uma multiplicação de organismos de composição mista de acção conjunta, integrando representantes dos órgãos de governo central e regionais.". (***"Autonomia e Estado Autonómico – A autonomia como princípio de organização política do Estado", *op. cit.* p. p. 151).**

comunitarios europeos a traves de las Conferencias Sectoriales"[306], considerado um passo importante para a participação externa regional no âmbito comunitário[307] através do qual se pretende impulsionar o desenvolvimento do esquema de participação das Comunidades Autónomas nos assuntos comunitários, salientando-se, com particular interesse para o tema deste trabalho, a disposição do princípio geral terceiro, ponto 1.1, que establece que quando *"…los aspectos esenciales de un asunto comunitario afecten a las competencias legislativas exclusivas de las Comunidades Autónomas, si en el procedimiento de concertación interno, prévio a la decisión del Consejo, se ha llegado a una posición común entre ellas, ésta será tenida en cuenta de forma determinante a efectos de fijar la posición negociadora inicial del Estado"*[308], posição esta que assume enorme importância para as pretensões autonómicas pois, se as CCAA não logram chegar a essa posição comum, ficará o governo central com liberdade para ser ele próprio a fixar a posição do Estado espanhol nas negociações[309].

---

[306] BOE n. 69 de 22/03/1995. p. 9037- 9039. Este acordo pode ser visto em Pueyo Losa. J., y Ponte Iglésias, M. T., *Derecho Internacional Publico, Organización Internacional, Union Europea-Recopilación...*, *op. cit.* p. 87. Acerca deste acordo *vid.* Martínez Puñal, A., *"As Comunidades Autónomas Españolas e o Dereito Comunitario Europeo"*, *op. cit.* p. 86 e seg's. Na mesma obra pode ver-se uma perspectiva crítica acerca da evolução da Conferência em geral. *Ibid.* p. 68-97.

[307] Pueyo Losa, J., em *"La participación de Galicia …", op. cit.* p. 183. Numa outra obra, o mesmo autor refere-se negativamente a este regulamento e ao acordo obtido no seu âmbito, afirmando que o mesmo "*…ni siqueira (…) ha permitido alcanzar mejores resultados…*", pois este acordo, afirma "*…no ha permitido un adecuado seguimiento de los suntos comunitarios.*" . (*"La Actividad Exterior de Galicia en el marco de las Relaciones Internacionales de un Estado de Estructura Compleja", op. cit.*, p. 243).

Por seu lado, Fernández Rodríguez considera que este acordo deve ser observado numa perspectiva dinâmica como um ponto de partida a desenvolver e adaptar sobretudo em termos de impulso e coordenação. *(op. cit.* p. 79). Por seu turno, Arias Martinez considera que este acordo de Novembro de 1994 *"...es la manifestación más relevante, hasta el momento, de la actividad de la misma por lo que concierne a la participación ascendente de las CCAA en los asuntos comunitarios". (op. cit.* p. 269).

[308] BOE nº 69, de 22/3/1995, p. 9037, princípio geral terceiro, ponto1.2.

[309] Subsistem, no entanto, vários problemas relacionados com a obtenção desta posição comum, como o de saber como se determina, com que exigências de maiorias, a forma vinculativa ou não com o Estado fica, ou deveria ficar afectado a essa posição comum e em que matérias isso é ou não possível, etc.

Mais recentemente, "*...y nuevamente como consecuencia de los imperativos de la coyuntura polictica…"*[310], a Lei 2/1997 de 13 de Março[311] concentra a regulamentação das funções da CARCCE dando a esta Conferência sectorial um regime de particular relevo relativamente às demais Conferências Sectoriais, salientando-se, entre outras novidades, a criação de uma Conselharia para Assuntos Autonómicos na Representação Permanente de Espanha na União Europeia[312] e a possibilidade de se encetar a cooperação bilateral entre o Governo e uma Região em questões comunitárias que respeitem ou afectem exclusiva ou especialmente apenas a essa Região ou CCAA o que, dependendo da vontade política, tanto poderá ser visto ou usado para conferir maior celeridade ao processo de decisão, por ser dispensável o envolvimento das outras Comunidades, como pode "*…suponer una pérdida de fuerza de las comunidades autónomas frente al Estado..."*[313].

De assinalar ainda que em 11 de Dezembro de 1997 a CARCCE adoptou dois novos acordos, sendo um relativo ao regime de assistência e segurança dos funcionários que prestam serviço nas delegações e escritórios das CCAA em Bruxelas, e outro referente à participação das CCAA nos procedimentos perante o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias contemplando a participação das CCAA nos recursos pre-contenciosos da Comissão e nos assuntos relacionados

---

[310] **Castro Ruano, J. L.,** "*Comunidades Autónomas y Unión Europea: Últimos Avances...", op. cit.* **p. 6.**

[311] **Ley 2/1997, por la que se regula la Conferencia para Assuntos Relacionados con las Comunidades Europeas. (BOE nº 64, de 15/3/1997, p. 8518/8519). Esta lei encontra-se em Pueyo Losa. J., y Ponte Iglésias, M. T., *Derecho Internacional Publico, Organización Internacional, Union Europea-Recopilación...*, *op. cit.* p. 92.**

[312] **Real Decreto 2105/1996, de 20/9. BOE nº 229, de 21/9/1996. Acerca dos motivos e objectivos desta criação *vid.* Arias Martinez, M. A., *op. cit.* pp. 249, 381-385. Referindo-se a esta Consejeria, Pérez González considera que "..*parece evocar la figura de aquel Observador de las Comunidades Autónomas...",* considerando que esta figura esteve prevista nos fracassados projectos de Convénio. ("***La actividad exterior de las Comunidades Autónomas",* em *La Actividad Exterior y Comunitaria de Galicia, La Experiencia de otras Comunidades Autonomas,* Pueyo Losa, J., y Ponte Iglésias, M. T. (eds.), *op. cit.*, p. 32-33). Aquela lei pode ser vista em Pueyo Losa. J., y Ponte Iglésias, M. T., *Derecho Internacional Publico, Organización Internacional, Union Europea-Recopilación...*, *op. cit.* p. 87.**

[313] **Fernández Rodríguez, J. J., *op. cit.* p. 87. No seguimento da nova lei, a CARCCEE adoptaria em 05/06/1997 novo regulamento que derroga o anterior de 1994.**

com o tribunal de Justiça que afectem às competências regionais, designadamente nos recursos de anulação, por omissão, por incumprimento, prejudiciais e pedido de parecer de compatibilidade[314].

Este acordo, permitindo a participação regional nos casos em que o Estado espanhol impugne uma norma comunitária que possa afectar também competências regionais, também naqueles casos em que seja a própria Comunidade Autónoma a desejar que um acto comunitário seja impugnado por entender que se encontra viciada de ilegalidade por violar o âmbito da competência exclusiva regional, ou ainda naqueles casos em que o Reino de Espanha tenha por bem intentar um recurso por incumprimento contra outro Estado membro, demonstra claramente a existência de avanços na prática do princípio da colaboração entre as autoridades centrais e regionais como forma, afinal de participação das autonomias no processo comunitário, e de aplicação prática do princípio da subsidiariedade.

De referir finalmente que as iniciativas regionais neste âmbito serão canalizadas e coordenadas através de um órgão que já existia anteriormente a Comissão de Seguimento e Coordenação das Actuações Relacionadas com a Defesa do Estado Espanhol diante do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias[315], referindo-se também que o novo Estatuto de Autonomia da Catalunha prevê no artigo 191 a possibilidade de acesso ao Tribunal de Justiça comunitário, podendo ainda instar o Governo central a intentar acções na defesa dos seus interesses e competências[316].

---

[314] Acordo adoptado pela CARCCE em 11 de Dezembro de 1997 e mandado publicar por Resolução de 24 de Março de 1988 da Subsecretaria do Ministério da Presidência. BOE 79, de 2 de Abril, p. 11352.

[315] Acordo do Conselho de Ministros de 13 de Junho de 1986.

[316] Lei orgânica 6/2006, de 19 de Julho, de reforma do Estatuto de Autonomía da Catalunha. BOE nº 172, de 20/7/2006. Foi antecedido pela *"Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonmía de Cataluña",* Tram. 206-00003/07, do Pleno do Parlamento da Catalunha. O novo Estatuto Valenciano não contém norma idêntica.

Cabe agora fazer algumas breves referências, naquilo que se refere à dimensão interna da fase ascendente da participação regional na integração comunitária[317], a dois processos de reforma estatutária relativos às Comunidades Autónomas da Catalunha e Valenciano iniciados com a apresentação dos respectivos projectos de alteração de estatutos autonómicos.

Assim, começando pelo novo Estatuto de Autonomia de Catalunha, verifica-se que no capítulo II "*Relaciones de la Generalidad con la Unión Europea"*, o artigo 184 dispõe que esta CCAA participa, nos termos estatutários e da legislação estadual, nos assuntos relacionados com a União Europeia que afectem as competências ou interesses de Catalunha, dispondo o artigo 185.1 sobre os direitos de informação que o Governo central deve promover relativamente às iniciativas de revisão dos Tratados e respectiva ratificação, surgindo o artigo 186 dedicado à "*Participación en la Formación de las Posiciones del Estado",* começando por se referir no nº 1 que esta Comunidade participará na formação das posições do Estado na União Europeia, especialmente perante o Conselho de Ministros, nos assuntos respeitantes às suas competências, nos termos da legislação em vigor sobre a matéria, dando-se prioridade no nº 2 à participação bilateral no que se refere às suas competências exclusivas referindo-se, para os demais casos, as formas de participação multilateral que existam, criando-se no nº 3 uma espécie de vinculação do Governo central face à posição de Catalunha para a formação da posição estatal nas matérias de competência exclusiva, contendo-se no nº 4 o direito de Catalunha ser informada de todas as propostas apresentadas na União Europeia, devendo os órgãos regionais remeter ao governo central propostas sobre essas iniciativas.

Por seu lado o novo Estatuto de Autonomia da Comunidade Valenciana[318] refere na alínea b) do nº 3 do artigo 61 que esta CCAA tem direito a participar em

---

[317] As referências à participação na dimensão externa da fase ascendente serão feitas posteriormente. *Cfr.* ponto 2.2 do presente capítulo.

[318] Lei orgânica 1/2006, de 10 de Abril, de reforma da Lei Orgânica nº 5/1982, de 1 de Julho. BOE nº 86, de 11/4/2006. Esta lei foi antecedida da *"Proposición de Ley Orgânica de Reforma del Estatuto de Autonomia de la Comunitat Valenciana".*

todos os processos que o Estado estabeleça para configurar a posição espanhola perante as Instituições comunitárias nos assuntos respeitantes às suas competências próprias, e ainda o direito de ser ouvida nos outros assuntos que a possam afectar, ainda que de forma indirecta.

Saliente-se ainda que ambos os Estatutos dão particular relevo aos mecanismos de controlo dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, referindo-se no projecto da Catalunha, artigo 188, que o Parlamento da Catalunha participará nos procedimentos de controlo daqueles dois princípios relativamente às propostas legislativas europeias que afectem as competências de Catalunha, enquanto que o estatuto valenciano consigna na alínea a) do nº 3 do artigo 61 que esta CCAA participará nos mecanismos de controlo do princípio da subsidiariedad previsto no Direito da União Europeia.

Num balanço negativo sobre o funcionamento e operatividade geral dos dois géneros de Conferências, Gerais e Sectoriais, **PUEYO LOSA** chama a atenção para a escassez e fragilidade dos resultados, declarando ainda que, no geral, a participação regional nas relações internacionais "*...ha resultado condicionada hasta el presente por la precariedad de las formulas y los mecanismos de colaboración ensayados entre la Administración del Estado y los entes autonómicos. Una participación que incluso se ha visto reducida al âmbito de los asuntos comunitarios europeos…*"[319].

[319] **Pueyo Losa, J., *"La participación de Galicia …", op. cit.* p. 174, 197, 199. Noutra obra, o mesmo autor chama a atenção para que, no que toca à participação autonómica nas relações internacionais, "*...es necesario reforzar también los instrumentos sectoriales y tan limitados abiertos solo hasta el momento...". ("*Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones Internacionales del Estado*", ***op. cit.*, p. 45-46). Por outro lado, o mesmo autor opina noutra obra relativamente à CARCCEE que "*…los resultados – en quanto a aspectos substantivos y de fondo- (…) han sido muy escasos y fragiles…". Quanto às Conferências sectoriais refere ainda que as mesmas não permitiram desenvolver "*...un autentico régimen de colaboración en el terreno de los assuntos comunitarios.". ("*La Actividad Exterior de Galicia en el marco de las Relaciones Internacionales de un Estado de Estructura Compleja*", op. cit.*, p. 242")*.**

Por seu turno, **FERNÁNDEZ RODRIGUEZ**[320] reconhece que inicialmente a criação da CARCCE constituiu um proveitoso avanço na questão da participação regional nos assuntos comunitários, atribuindo-lhe, no entanto, um reduzido êxito pois, afirma, que "*...sin desmerecer los logros conseguidos, hoy podemos afirmar que la via de participación que abre a las comunidades autónomas es ineficaz...",* realçando a ideia de que grande parte da ineficácia das normas sobre a participação regional resulta da dificuldade "*...de someter el debate político a normas jurídicas, con lo que los ríesgos de ineficacia cobran una fuerza dificil de remover...",* fazendo, por outro lado, um balanço positivo da participação autonómica nos comités da Comissão Europeia[321].

Classificando o método de "*...aparente fracaso...*", receia ainda o autor que o futuro não produza alterações dignas de realce pois, salienta apontando a falta de garantia de que os acordos obtidos nas Conferências Sectoriais gerem obrigações jurídicas jurisdicionalmente exigíveis, dado tratar-se de um órgão "*...al servicio de la Administración central en el que resulta imposible sacar adelante un acuerdo que se tope con la oposición de esta Administración central...",* órgão que pode ser inclusivamente usado para o Estado *"...conseguir dosis de legitimidad o justificación en el proceder que quiere adoptar..."*[322]*,* limitando-se o Estado a informar apenas o que lhe interessa sem se comprometer[323], pelo que se tornam necessários mecanismos de colaboração horizontal, aproveitando a dinâmica resultante do Comité das Regiões[324].

---

[320] Fernández Rodríguez, J. J., *op. cit.* 79 a 95. Por seu lado Arias Martínez considera o acordo sobre a CARCCEE de 30 de Novembro de 1994 como uma relevante manifestação da actividade da Conferência "*...por lo que concierne a la participación ascendente de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios...". (op. cit.* p. 269). Nesta obra descreve-se, *(p. 257-286)*, a evolução e conteúdo das Conferências Sectoriais, e sobre a sua composição e funcionamento, (*p. 287-301*). Acerca da participação autonómica nos assuntos comunitários na via parlamentar, *cfr.* a mesma obra p. 303-322.

[321] Fernández Rodríguez, J. J., *op. cit.* p. 94-95

[322] *Ibid.* p. 94.

[323] *Ibid.* p. 95.

[324] Arias Martínez defende que a lei 2/1997 deveria reforçar os poderes da CARCCEE para ultrapassar o mau funcionamiento do sistema de conferências sectoriais, convertendo-se aquele órgão *"...en el instrumento único a través del cual se articule la participación ascendente de las CCAA en el Derecho Comunitario...". (op. cit.* p. 284). Chama ainda a

Em momento posterior deste trabalho faremos breve abordagem das formas de representação das CCAA junto das instâncias comunitárias[325].

Por sua vez, **CASANOVAS Y LA ROSA,** manifestando preferência pela negociação/colaboração bilateral, opina que "*...un órgano de esta naturaleza tiene unas funciones necesariamente limitadas, porque sólo es idóneo para las cuestiones que interesen a todas o muchas Comunidades Autónomas...*"[326], enquanto que **J. E. SORIANO** refere que este poderá representar o adequado contexto para o surgimento da ansiada Convenção Geral entre o Estado e as Comunidades Autónomas sobre participação na elaboração e execução do Direito Comunitário[327].

Ao conferir à Conferência um balanço promissor, **CASTRO RUANO,** salientando que ela representa mais um avanço no reconhecimento do facto regional, adianta que a mesma teve grande actividade inicial que veio

---

atenção a autora para o *"...escaso valor jurídico de los acuerdos concluidos en el seno de las Conferencias Sectoriales. Estos acuerdos no ofrecen seguridad jurídica. Las obligaciones que las partes adquieren no son verdaderas obligaciones jurídicas que puedan ser exigidas jurisdiccionalmente o, que en caso de incumplimiento, vicien de nulidad las actuaciones que las hayan desconocido o violado.". Ibid.* p. 279. Por seu lado Fernández Rodríguez considera desnecessário o aumento das responsabilidades da CARCCEE, pois apenas a vontade política do poder central solucionará o problema da falta de participação. *(op. cit.* p. 95). Legislação sobre Conferências Sectoriais: Resolução de 04/10/1993 da Subsecretaria sobre o acordo de institucionalização do Conferência para Assuntos relacionados com as Comunidades Europeias, BOE 241, de 08/10/1993, p. 28669/70. Resolução de 18/10/1994 da Secretaria de Estado para as Administrações Territoriais dispondo o regulamento interno das CARCCE, BOE 269 de 10/11/94, p. 34741-43. Acordo da Conferência para assuntos relacionados com as Comunidades Europeias sobre a participacão interna das CCAA nos assuntos comunitários europeus através das Conferências sectoriais, BOE 69, de 22/3/95, p. 9037-9039.

[325] Designadamente as possibilidades abertas pelos novos Estatutos de Autonomia da Catalunha e Valenciano. *Cfr. infra*. Parte II, Capítulo II, ponto 6.

[326] Casanovas y la Rosa, O., "*La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celabración de tratados internacionales. La participación...*", ***op. cit.* p. 64. O mesmo autor questiona noutra obra a CARCEE, dizendo que "*Cabe perguntarse si la fórmula de la conferencia sectorial es un medio idóneo de cooperación entre la Administración central y las Comunidades Autónomas.*". "***Las Comunidades Autonomas y las Regiones ante la Reforma de la Unión Europea*", *op. cit.*, p. 51.**

[327] Soriano, J. E., "*Comunidades Autonomas y Comunidade Europea. Primeros pasos en la dirección correcta*", em *Revista Española de Derecho Administrativo*, Civitas, nº 69, enero-marzo, 1991, p. 17-31.**

progresivamente a decrescer por falta de eficácia e lentidão, referindo também que esta "*...está posibilitando acuerdos parciales more germanica, esto es, acuerdos políticos con débil institucionalización jurídica, en la línea del federalismo cooperativo basado en la lealtad federal que impera, con resultados más que aceptables, en el Estado alemán…"*[328].

Por outro lado, e quanto à fórmula seguida, **PUEYO LOSA,** embora não discorde totalmente da existência das Conferências, é de opinião que se deveria avançar com o Convénio ou mesmo uma lei sobre a participação autonómica nos assuntos comunitários, as quais teriam a vantagem de *"...asegurar mejor el vinculo de colaboración entre los distintos niveles de poder..."*[329], enquanto que **PÉREZ TREMPS** opina no sentido favorável a uma Convenção com

---

[328] **Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 210. O autor assinala na mesma obra, p. 219, que se obteve, por exemplo, um acordo para regular a intervenção das Comunidades Autónomas nas actuações do Estado em procedimentos precontenciosos da Comissão das Comunidades e nos assuntos relacionados com o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias respeitantes às competências regionais, podendo as CCAA designar assessores para participar nas reuniões com os Agentes nomeados para a adopção das posições a manter pelo Reino de Espanha perante o Tribunal de Justiça, realçando também o acordo em matéria de ajudas públicas que obriga a Secretaria de Estado para as Comunidades Europeias a facilitar às Comunidades Autónomas toda a informação útil bem como qualquer outro tipo de apoio que se solicite, assim como os contactos necessários quando a Comissão Europeia ou alguma Comunidad Autónoma o solicite. Estes dois acordos, datados de 29 de Novembro de 1990, podem ser vistos em Pueyo Losa. J., y Ponte Iglésias, M. T., *Derecho Internacional Publico, Organización Internacional, Union Europea-Recopilación...*, *op. cit.* p. 83/85. No sentido de que o sistema autonómico espanhol é "*…muy semejante…"* ao dos Estados federais da União, pronuncia-se Pérez de Nanclares, "*Comunidades Autónomas y Unión Europea, Hacia una Mejora de la Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Proceso Decisorio Comunitario", *op. cit.* p. 795.**

[329] **Pueyo Losa, J., em *"La participación de Galicia ...", op. cit.* p. 176. O mesmo autor recomenda que, para que a colaboração entre as distintas Administrações territoriais seja autenticamente real e eficaz, seja processada *"…a través de mecanismos que pongan en contacto permanente a la Administración del Estado con las CCAA…",* e não fique sujeito, no que respeita à actividade exterior comunitária, *"…a un puro voluntarismo…",* devendo expressar-se *"…en la formulación de técnicas y procedimientos auténticamente operativos…". Ibid.* p. 165. Esta acção exterior deve assentar numa técnica de cooperação e não num mero procedimento de coordenação que, dando às entidades regionais apenas o direito de ser ouvidas, suporia a participação consultiva regional num processo de decisão alheio controlado pelo governo central que limitaria a capacidade de intervenção regional. Defende ainda o autor uma técnica concreta de cooperação que suponha um "*…un coejercicio de las competencias que corresponden al Estado-poder central y a las CCAA, de tal manera que ambas instancias intervengan en un único proceso de decisión...". Ibid.* p.167. Da mesma forma, e no sentido de um "*...coejercio competencial..."* destinado a evitar a decisão unilateral do Governo central sobre o que afecta ou não às CCAA, pronuncia-se Castro Ruano, J. L. *La emergente participación política..., op. cit.* p. 205.**

fundamento em que "*…la técnica del convenio es más flexible que la legislativa y, por lo tanto, más adecuada para una materia que, como la política comunitaria europea, resulta extraordinariamente compleja y cambiante…"*[330], enquanto que **CASTRO RUANO** concorda com a fórmula adoptadada porque *"…la no institucionalización deja la materialización de la participación regional pendiente de una voluntad política que podría desaparecer, según coyunturas mayorías parlamentarias…"*[331].

Relativamente ao sistema de participação posterior à Lei 2/1997, **FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ,** reconhecendo que a nova lei teve alguma importancia especialmente por terem sido dados no seu âmbito *"…los primeros pasos de participación en los comités de la Comisión europea…"*[332], salienta que a nova normativa altera parte dos objectivos prosseguidos pela CARCCE, mostrando receio que se pretenda centralizar o esquema da participação autonómica *"…al pasar a segundo plano la construcción del sistema de participación y subrayar la preponderancia de la garantía y del impulso de dicho esquema de participación…"*, concluindo o autor que não existindo garantias de cumprimento pelas Conferências Sectoriais dos acordos celebrados no seu âmbito,*"...la CARCCEE no posee instrumentos jurídicos verdaderamente efectivos para asegurar la participación a través de la red de conferencias sectoriales..."*[333], defendendo também o autor que "*…el futuro, permítase nos simplificar, puede estar en una reforma del Senado…"*[334].

---

[330] **Pérez Tremps, P., *"Las competencias en materia internacional y la Unión Europea",* Autonomies, Barcelona, 1987, p. 83.**

[331] **Castro Ruano, J. L. *La emergente participación política..., op. cit.* p. 204.**

[332] **Tendo para o efeito, e no sentido de articular mecanismos de cooperação e garantia de uma intervenção efectiva das CCAA na elaboração e execução do Direito Comunitário, sido aprovada em 04/03/98 pela Comissão Mista das Cortes para Assuntos da União Europeia, uma proposta de lei destinada a facultar às CCAA, no âmbito da CARCCEE, a presença de um seu representante na delegação Governamental nas reuniões do Conselho em que se tratem asuntos que, internamente, sejam de competência exclusiva regional.**

[333] **Fernández Rodríguez, J. J., *op. cit.* p. 82 e 86.**

[334] ***Ibid.* p. 95. A ideia é referida por Castro Ruano ao abordar a inexistencia de uma câmara de representação territorial "*…que cumpliese el objetivo de erigirse en órgano de colaboración entre el poder central y los autonómicos, función que el Senado, tanto por su***

Finalmente, **PÉREZ DE NANCLARES** reconhece que o regime constituiu "*…un arranque – aunque tímido – en la conformación de un foro de negociación y debate sobre los temas europeos…"* até 2004, ano em que se produziram importantes reformas que abordaremos mais abaixo[335] que vieram a constituir um "*...claro punto de inflexión.".* [336] O autor defende, contudo, que apesar dos avanços, estes mecanismos interadministrativos não são os mais adequados à cooperação entre o Estado e as CCAA no âmbito da integração comunitária, defendendo a criação de "*...un foro de naturaleza parlamentaria"* que passaria pela reforma do Senado.[337]

2.1.2-OS MODELOS FEDERAIS: ALEMANHA, BÉLGICA, ÁUSTRIA.

Considerando que algumas das questões relativas ao tema da subsidiariedade e da participação infra-estadual na integração comunitária já foram objecto de regulamentação na Alemanha, Estado em que depressa se compreendeu que "*...el miembro de la Comunidad Económica es el Estado conjunto y no solo el Bund…"* [338], procuraremos efectuar breves referência ao regime estabelecido naquele Estado membro de forma a captar referências e orientações que possam ser úteis para apontar soluções para os problemas de que padecem alguns dos Estados membros de pendor mais centralista quando confrontados com a necessidade inevitável de adaptar as suas estruturas internas de repartição de poder e de

---

***forma de elección como por sus competencias no puede cumplir…". (La emergente participación política..., op. cit.* p. 202).**
Sobre o tema, *vid.* Aja, E., e Arbos, S., *«El Senado, Câmara posible de las Autonomías»* em *Revista de Estudios Políticos*, **n.º 17, Septiembre-Octobre1980, p. 27-66 e Elizalde, J., *«El Senado como Câmara de representación territorial en el Estado de las Autonomías: una perspectiva comparada»* em** *Revista de Política Comparada,* **Universidade Internacional Menendez Pelayo, n.º 6, Otoño 1981, p. 195-214.**

[335] ***Infra* ponto 2.2. do presente capítulo.**

[336] **(***"Comunidades Autónomas y Unión Europea, Hacia una Mejora de la Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Proceso Decisorio Comunitario"***, *op. cit.* p. 774-**775**).**

[337] ***Ibid.* p. 775.**

[338] **Morawitz, R., *op. cit.*, p. 47. Para uma visão aprofundada deste processo, *vid.* a mesma obra de Morawitz em que se refere detalhadamente o funcionamento dos mecanismos de informação aos Länder sobre os assuntos comunitários na Alemanha.**

participação à integração comunitária[339], observando o sistema alemão naquilo que daí se pode extrair em termos de indicações mais ou menos completas de um caminho de subsidiariedade que a integração europeia terá de seguir, qual seja o de dar voz às regiões e populações destinatárias da integração[340], sem esquecer as diferenças que quanto aos tipos de Estado ocorrem na CE[341] e as necessárias cambiantes que, em função dessas particularidades, tal participação deve conter.

A Alemanha, enquanto Estado Federal *(Bund)*, compõe-se de 16 Estados federados *(Länder)* sendo que a divisão de poderes e o funcionamento dos mesmos neste Estado assenta num princípio de mútua colaboração de índole federal que "*...possibilita o desenvolvimento das características federais, abrindo espaço, para uma concorrência cultural e política diversificada...*"[342] princípio do Estado Federal que, segundo **HOFMANN** "*...se concibe como una estructura dinámica que permite la transferencia de competencias de un nivel estatal a otro…*"[343] e que contém obrigações e direitos mutuos, dele decorrendo "*...un deber recíproco de conducta leal a la Federación que también vincula al Bund frente a los Länder…",* segundo o qual *"... el Bund está obligado además, en el*

---

[339] Muñoz Machado, S., recomendando a leitura da obra citada deRudolf Morawitz acerca do sistema alemão de colaboração entre o Estado e as Regiões, afirma que se encontrará na experiência alemã "*...una guía sólida, viva y praticada...*". (*Prólogo à obra de* Rudolf Morawitz..., *op. cit.* p. 27). Por outro lado, reconhecendo a grande eficácia do modelo alemão face às questões da participação regional, afirma, ao abordar os projectos de Convenção entre o Governo espanhol e as CCAA sobre cooperação em assuntos relacionados com as Comunidades Europeias, que se pode considerar o segundo daqueles projectos como o mais favorável, por seguir, *"…en su elaboración el modelo alemán…"* Castro Ruano, J. L. *La emergente participación política..., op. cit.* p. 204. Sobre a participação regional alemã *vid.* também Bullain Lopez, I., *Las Regiones Autónomas de la Comunidad Europea y su Participación en el Proceso de Integración, op. cit.* p. 218-248, e Hofmann, R., *op. cit.* p. 35-98.

[340] Essa é a a razão pela qual nos deteremos um pouco no sistema alemão, como o fizemos com o espanhol e o faremos com português. Não se trata de uma exposição com pretensões de efectuar um estudo de direito comparado, mas sim de apontar caminhos, com base na prática já existente, para que o problema da participação regional evolua positivamente.

[341] Sobre os tipos de Estado de vários Estados membros, ver *supra* parte II capítulo I.

[342] Governo Federal de Bona, Departamento Imprensa e Informação,"*Lei Fundamental da R.F.A.",op.cit.* p. 7.

[343] Hofmann, R., *op. cit.* p. 52.

desempeño de sus competencias, a considerar la existencia y los intereses de los Länder."[344].

Relativamente ao relacionamento internacional, a colaboração entre o *"Bund"* e os *"Länder"* já se processava anteriormente à integração comunitária[345] assente no artigo 32 da Lei Fundamental de Bona que admite no seu nº 3 que "*Dentro dos limites da sua competência legislativa, e com a aprovação do Governo Federal, os Estados poderão firmar Tratados com Estados estrangeiros."*[346], sendo de referir que "*...los primeros intentos de articular mecanismos de colaboración entre el Bund y los Lãnder, se remontan a 1951 con motivo de la existencia de la CECA..."*[347], salientando-se também a existência desde Outubro de 1957 do "*Acordo de Lindau"* destinado a delimitar os poderes do *Bund* e dos *Länder* na acção externa, segundo o qual, para a conclusão de Tratados Internacionais que afectem as competências exclusivas dos *Lãnder*, deve ser obtida a autorização destes antes de o *Bund* concluir o Tratado, isto é, *"...antes de que surja la obligación internacional...",* devendo os *Länder* participar "*...en la elaboración de las disposiciones del Tratado con la mayor antelación posible y en todo caso antes de la redacción definitiva del texto...*" , devendo ainda ser devidamente

---

[344] **Morawitz, R.,** ***op. cit.*** **p. 55. O autor refere este princípio está presente "*...como norma constitucional inmanente a la GG y que está presente en las relaciones entre el Bund y los Lander...*".**

[345] **Muñoz Machado, S., realça que "*...la polémica alemana sobre la participación de los* Länder *en la actividad exterior es, en verdad, anterior y más amplia que la que luego se ha manifestado en relación con la Comunidad Europea...*". *(Prólogo à obra de* Rudolf Morawitz*...,* *op. cit.* p. 19). Sobre o asunto, o autor refere ainda que "*...los Presidentes de* Länder *manifestaron su posición con mucha claridad en la Conferencia de Münich de 27/29 de octubre de 1976*: *«...en los casos en que los órganos comunitarios adopten o preparen medidas en materias que, en el interior del Estado, entran, según los* Lander, *en la esfera de sus competencias exclusivas, el Gobierno deberá mantener el punto de vista de los Länder...»*. *Ibid.* p. 20. *Vid.* Também Bustos Gisbert, R., *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas,* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, p. 173-176.**

[346] **Os nºs 1 e 2 do mesmo artigo dispõem:**
1. "*Compete à Federação conduzir as relações com Estados estrangeiros.*".
2. "*Antes de se firmar um tratado que afecte circunstâncias particulares de um Estado, este deverá ser ouvido oportunamente.*".

[347] **Castro Ruano, J. L.,** ***La emergente participación política...*****,** ***op. cit.*** **p. 190. Sobre o tema,** ***vid.*** **Lasagabaster Herrarte, I.,** ***El Ordenamiento Jurídico Comunitario, el Estatal y el Autonomico, op. cit.*** **p. 63 a 65.**

acordados o modo de funcionamento dessa participação e os respectivos compromissos de forma a aproveitar dessa participação regional *"...la experiencia y los conocimientos de los funcionarios de los Länder en dicho ámbito..."*[348].

Da projecção daquele princípio de colaboração atrás referido à integração europeia decorre que o Governo Federal, no exercício das suas faculdades no Conselho, deverá considerar o ponto de vista dos *Länder* quando a matéria debatida, segundo o direito interno, se encontra total ou parcialmente na área de competência dos *Länder"*[349], consideração que ao longo do tempo se tem efectuado de várias formas, evoluindo sempre em favor de uma participação regional cada vez mais segura juridicamente e assente na lei, e menos dependente de vontades ou conjunturas políticas que afectassem o poder central.

As primeiras negociações entre o Governo Federal e os Länder com vista a articular a integração comunitária com a distribuição territorial e de poderes interna antecederam a assinatura do Tratado de Roma, vindo o governo alemão a comprometer-se na própria lei de ratificação do Tratado de Roma, a *"...informar regularmente al Bundestag y al Bundesrat (...) de las actividades de la C.E. Se establece también el derecho del Bundesrat a ser oído por el Gobierno Federal antes de adoptar cualquier decisión que les afectase..."*[350], sendo que durante esta

---

[348] Morawitz, R., *op. cit.* p. 51-52 e 72. Um extracto do texto do Acordo de Lindau encontra-se reproduzido a p. 123-124 da mesma obra. Em matéria ambiental essa colaboração exite desde 1973.

[349] O mesmo se dizendo, quanto aos Estados de estrutura complexa, relativamente à consideração pelos Governos centrais ou estaduais dos pontos de vista regionais sobre as matérias que internamente sejam de competência exclusiva regional.
A consideração desses pontos de vista faz parte simultaneamente da génese das autonomias e do espírito da integração europeia que não poderá ser feita à custa do retrocesso das descentralizações internas.
Sobre o Acordo de Lindau *cfr.* também Bustos Gisbert, R., *op. cit.* p. 178, em que o autor salienta que o mesmo se destinou a resolver "*...de forma pragmática...*" o conflito entre o Bund e os Länder sobre a matéria.

[350] Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 190. Sobre a assunto, *vid.* Romero PI, J., "*Los Länder alemanes en las Comunidades Europeas*" em AA.VV., *La aplicación del derecho de la Comunidad Europea por los órganos subestatales*, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Cataluña, Barcelona, 1986, p. 41. Na mesma obra pode ver-se um estudo sobre a integração dos Länder alemães na Comunidade Europeia. *Ibid.* p. 13-95. O Bundesrat, ou Conselho Federal, é a câmara de representação dos Länder**

primeira fase, o Governo informava o Bundesrat[351] dos projectos comunitários que podessem vir a afectar os Länder após o que este órgão, através de Comissão para o efeito, emitia o seu parecer que, embora não fosse vinculativo, era frequentemente seguido pelo Bund porque aquele órgão de representação dos Länder tinha a preocupação de manter contactos com peritos e especialistas do Governo Federal o que facilitava aceitação desse parecer pelo Bund[352], assistindo-se a que nesta fase o Bundesrat aumentou "*...progresivamente su poder de influencia en la formación de la voluntad federal...*"[353].

Porque este procedimento era considerado insuficiente pelos Länder, e no sentido de obter uma participação mais segura garantida por um acordo escrito invocável juridiscionalmente, prosseguiram as negociações com vista à formalização de um procedimento de participação dos Länder nas decisões Comunitárias.

Tais negociações ocorridas entre finais dos anos 70 e meados dos anos 80, levaram à obtenção, após concessões recíprocas, de um processo que, por não constituir um acordo formal conforme reclamavam os Länder, assentou inicialmente mais na vontade política que na lei[354], concretizado em declaração

---

formada por representantes dos governos dos Länder. O regulamento do Bundesrat em lingua espanhola pode ser visto em "*Textos relativos a la colaboración entre Las regiones alemanas (Länder) y el Gobierno Federal aleman en el marco de las Comunidades Europeas***", em** *Revista de Instituciones Europeas***, vol. 16, n.o 2, 1989, p. 587 a 604.**

[351] O Bundesrat ou Conselho Federal é "*…el organo federal a través del cual los Lander participan en la producción legislativa (art. 50 GG)". Vid.* Hofmann, R., *op. cit.* p. 49.

[352]Bano Leon, J. M., *"Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea".* Valencia, Institut Valencià d'Administración Pública, 1987, p. 49.

[353] Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 191. Neste sentido *vid.* também Romero PI, J., *op. cit.* p. 13-95 e Alberti, E., "*Algunas consideraciones sobre el federalismo de ejecución***", em** *Revista Vasca de Administración Pública***, n.º 25, 1989, p. 7-19. Este autor informa que em 1989 cerca de 60% das leis federais necessitam, para serem aprovadas, do consentimento do Bundesrat, enquanto que nos anos cinquenta, esse valor era de cerca de 30 %.**

[354] Apesar de, como refere Rudolf Morawitz, os Länder manterem a exigência de um acordo formal, o Bund apenas aceitou que sobre o tema se produzissem declarações unilaterais assumindo o compromisso de regular a participação dos *Länder* nos assuntos Comunitários, garantindo assim, maior flexibilidade para se adaptar às sempre cambiantes circunstâncias de Bruxelas, assim se justificando que o funcionamento da

vertida na "*Carta do Chanceler Federal de 19 de Setembro de 1979*" dirigida pelo Chanceler Scmidt à Conferência dos Primeiros-Ministros dos Länder na qual se estabelecia um compromisso de cooperação com eles relativo aos assuntos de competência exclusiva destes.

A esta carta que obteve o acordo dos Lander em 26 de Setembro de 1979 e que contém as disposições substantivas, seguiu-se o "*Regulamento Conjunto do Governo Federal*" que contém as disposições processuais destinadas a disciplinar a colaboração entre os Ministérios do Bund e os dos Lander, e ainda outro documento, "*Regulamento de Procedimento dos Länder segundo Acordo dos Ministros Presidentes dos Länder*" de 5 de Julho de 1979, através do qual os Länder procuraram construir entre si uma regulamentação sobre a forma como deveria ocorrer a sua colaboração com o *Bund* nos assuntos da Comunidade Europeia.

Nesse acordo "*...epistolar se basaba en el Principio de Lealtad Federal (principio de buenas relaciones que tine todo el federalismo alemán)…"*[355], obtido de forma que não passou pela assinatura de um texto jurídico, e como tal não invocável jurisdicionalmente em caso de violação, através de mecanismos de informação atempada, cooperação e "*...consideración recíproca ..."*[356], assegurou-se aos governos dos *Länder* que as suas concepções seriam tidas suficientemente em conta pelo *Bund* como critério das opções da Federação que cabe ao governo federal transmitir, naqueles pontos que, segundo a distribuição interna de

---

participação dos Länder na integração europeia até 1986 tenha sido efectuado com base na vontade política. *(op. cit.* p. 101). Os Länder aceitaram retirar a exigência de acordo formal que o Bund temia que viesse a assuir natureza constitucional como o de Lindau, mediante o compromisso de que *"... El Bund sólo se desviará de la opinión de los Länder por imperiosas razones de política exterior y de integración, y, cuando así lo haga, comunicará a los Länder las razones causantes de dicha decisión...". Ibid.* p. 103 e seg.s

[355] Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 192.

[356] Morawitz, R., *op. cit.* p. 51. Informa ainda o autor que "*El Bund rechàzó una regulación análoga para el ámbito de la Comunidad Europea, y ello tanto por la situación jurídica comunitaria como, sobre todo, por la situación constitucional interna".* O texto da Declaração do Chanceler Federal sobre a Comunidade Europeia encontra-se reproducido a final da obra citada de Rudolf Morawitz, p. 141-143, e o texto do Regulamento de Procedimento dos Länder a p. 149-156.

competências, os *Länder* têm a competência legislativa exclusiva, assistindo ainda aos Länder o direito de integrar representantes na delegação alemã aos comités consultivos negociadores, quando se tratassem aspectos relativos a tais matérias no Conselho ou na Comissão.

Com tais procedimentos pretendeu-se sempre lograr que não fosse desvirtuada a Lei Fundamental a qual, embora autorize a transferência de competências necessárias à integração comunitária, não autoriza que essa transferência seja acompanhada de alteração à repartição interna de competências[357], comprometendo-se os Länder a construir e fazer chegar ao governo federal uma posição unitária cuja obtenção nem sempre seria fácil[358].

Atendendo à necessidade de garantir, para os fins da integração europeia, a representação dos *Länder* junto do *"Bund"* e dos organismos comunitários como forma idealizada pelos Lander "*...para ponerse a cubierto, de forme real y efectiva,de la producción normativa comunitaria que sea contraria a la distribucción de competencias constitucionalmente garantizada…"*[359], criou-se logo desde o início do processo de integração europeia, por acordo de 08 de Janeiro de 1959[360], a figura do Observador dos Länder nas Comunidades Europeias que tem agência em Bona e em Bruxelas e dispõe da "*... calidad de miembro de la delegación alemana en el Consejo..."*[361], participando nas reuniões

---

[357] **Muñoz Machado, S., *El Estado, el Derecho Interno y la Comunidad Europea*, Cívitas, Madrid, 1986, p. 74 e 75. Refere o autor que "*…la transferencia de competencias a una organuzación supranacional está autorizada en la Ley Fundamental de Bona, pero lo que el texto constitucional no autoriza es que esta transferencia modifique también el reparto interior de competencias en beneficio de la Federación. Em consequência, son los Lander mismos y no el Gobierno Federal los que deben dar instrucciones imperativas e vinculantes a los representantes alemanes en el seno de la Comunidad.".***

[358] **Como salienta Castro Ruano ao afirmar tratar-se do "*…requisito considerado como el ás difícil de lograr…". (La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 192).**

[359] **Hofmann, R., *op. cit.* p. 63.**

[360] ***Vid.* Arias Martinez que refere que "*...el observador de los Lander remonta su existencia a 1956...",* quando alguns governos regionais enviam observadores a título informativo às negociações prévias ao Tratado de Roma. *(op. cit.* p. 379).**

[361] **Castro Ruano refere que o observador dos Länder *"....nació cuando la C.E. vió la luz, y tiene su origen en el acuerdo alcanzado entre los Presidentes de los Gobiernos de Baviera y Baden-Würtemberg con el Ministro Federal de Asuntos Exteriores en 1956, por el que ambos***

nacionais preparatórias da sessão do Conselho, bem como, sem direito de voto, nas sessões do Conselho e do COREPER, recebendo a informação e promovendo a correspondente circulação pelos Länder, sendo-lhe entregues pela secretaria do Conselho os mesmos documentos que este faz chegar aos Estados membros e pelos serviços da Comissão a documentação que remete aos Estados membros, podendo, como tal, ser considerado um mecanismo que evidencia o respeito pela subsidiariedade[362], sendo ainda atribuída a este Observador a função de exercer o contacto permanente entre os Ministérios Federais do Bund e os Länder, transmitindo ao *Bund* todas as informações, reproduzindo o material informativo que faz chegar às representações dos *Länder* em Bona que, por sua vez, o remetem aos Ministérios competentes das respectivas capitais, podendo classificar-se actuação do Observador como contribuindo "*... más para una mejora de información que para ejercer su influencia sobre la legislación comunitaria.*"[363].

Ao longo da fase de formação da opinião a responsabilidade de obter um critério ou posição comum a todos os *Länder* e de, posteriormente, a transmitir ao Ministério Federal competente do *Bund* e ao Observador dos *Länder*, cabe a um denominado «*lugar unitário*» designado pelos Ministros dos Länder em cada

---

***Länder contarían con un representante en la negociación del Tratado de Roma.". (La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 220). Refere ainda o autor que posteriormente ao mesmo Observador foi atribuída a missão de representar todos os Länder, sendo a sua designação efectuada pela Conferência de Ministros da Economía dos Länder. A Convenção sobre o Observador dos Länder nas Comunidades Europeias em vigor desde 1-1-1989 pode ver-se na *Revista de Instituciones Europeas,* vol. 16, nº 2, 1989, p. 601-604.**

[362] Morawitz, R.*, op. cit.*, p. 63-72 e 107-108. O autor faz detalhada descrição acerca desta figura referindo tratar-se de instituição permanente desde a entrada em vigor dos Tratados de Roma, de cujo contributo para a participação regional faz avaliação positiva, salientando também a permanente troca de opinião entre os Ministérios federais e dos Lãnder sobre as matérias de competência legislativa exclusiva dos Lãnder, a entrega pelos Bund aos Länder de todos os projectos e anteprojectos provenientes da Comissão antes da sua discussão no Conselho, mesmo os respeitantes a competências exclusivas do Bund o que leva Morawitz a afirmar que "...*e*n *este punto quiso el Bund ser generoso y transmitir todas las informaciones disponibles...". Ibid.* p. 108. Também Castro Ruano salienta a boa colaboração entre os governos federal e regional afirmando que *"…en definitiva, la voluntad de lograr el acuerdo siempre ha sido una característica del federalismo alemán, priorizando el compromiso y acuerdo políticos por encima incluso de la existencia de regulaciones jurídicas…". (La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 192). Sobre o Observador dos Länder *vid.* também Bustos Gisbert, R., *op. cit.* p. 173 e seg's.

[363] Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 379.

Conferência ministerial sectorial. Em caso de não se lograr tal critério comum, disso notificará o Ministério Federal competente, com indicação das diferenças. A personalidade encarregue de dempenhar esse "*lugar unitário"* exerce, para as fases de formação da opinião e de negociação, as funções de interlocutor entre o Bund e os Lãnder.

Durante este período anterior a 1986, relativamente à participação comunitária dos Länder, a Alemanha adoptou uma fórmula de administração mista que implicava a colocação em comum de atribuições que o texto constitucional atribuía separadamente a poderes diferentes, afastando as duas soluções (aparentemente as únicas constitucionalmente previstas) que as partes defendiam, isto é, que os assuntos comunitarios são responsabilidade exclusiva do Estado *"Bund"*, ou que, quando respeita a competências exclusivas regionais "*Länder*", seriam estes os únicos a negociar e decidir da política a seguir tratando-se, diz **MUÑOZ MACHADO**, de uma solução intermédia em que ambas as partes alcançam a satisfação de intervir, sem que nenhuma domine a matéria de modo exclusivo, como aconteceria se as suas competências fossem consideradas exclusivas no trato comunitário[364].

Posteriormente, e porque esta forma de assegurar a participação regional não correspondeu satisfatoriamente, os Lander aproveitam a fase relativa à ratificação do Acto Único Europeu para tentar obter um acordo jurídico formal que se tornasse mais consistente e seguro[365], sendo a aprovação da Lei de Ratificação do A.U.E. de 19 de Dezembro de 1986 considerada como *"...la condición impuesta por el Bundesrat para la ratificación del Acta..."*[366], resultando desta lei a

---

[364] ***Prólogo à obra de*** **Rudolf Morawitz...*, op. cit.* p. 23.**

[365] **Acerca do processo de elaboração da lei de ratificação do AUE *vid.* Bullain Lopez, I.*, Las Regiones Autónomas de la Comunidad Europea y su Participación en el Proceso de Integración,* p. 239 a 244, e também Ress, G., *"****La Ley Alemana de Ratificación del Acta Unica Europea: un paso hacia la «federalización» de la política europea»*** **em** *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica***, nº 237, enero-marzo, 1988, p. 927-952.**

[366] **Montoro Chiner, M. J., *"****La Ley alemana de ratificación del Acta Unica Europea de 19 de diciembre de 1986 y la participación de los Länder en la formación de decisiones comunitarias"*** **em** *Revista Española de Derecho Administrativo***, (Civitas), n.º 55, julio-**

satisfação da antiga pretensão regional de que a sua participação na integração comunitária tivesse como base um texto legal e o reforço do papel do Bundesrat em órgão congregador dos intereses dos Länder e garante das suas competências exclusivas, e não de mera cooperação, sendo no seu seio que se deve obter a posição comum dos Länder a transmitir ao governo federal que a ela fica vinculado[367], chamando-se a atenção para a necessária compatibilização desta participação vinculante interna com a integração comunitária, como o faz **MONTORO CHINER**, de forma que a referida vinculação não se tranforme em instrumento de bloqueio interno e comunitário em consequência de uma excessiva instrumentalização por parte de los Lander provocada por um retardamento da opinião regional veiculada pelo Bundesrat[368].

A solução em caso de ocorrência de tal bloqueio, defende o autor, teria de ser a de que, invocando razões de política externa e de integração para evitar a colisão com o interesse comunitário, "*...el Bund, se desentenderá de ella, pues condición tácita de la ley es la de no entorpecerse mutuamente...*"[369], como corolário, afinal, de uma conduta conforma ao princípio interno de lealdade federal que se prolonga ao nível comunitário.

O regime completa-se com o Acordo entre o Governo Federal e os Governos dos Länder de 18/12/1987 que, entre outras coisas, institucionaliza a presença de de representantes dos Lander em órgãos consultivos do Conselho e da Comissão[370], e uma Convenção sobre o Observador dos Länder nas Comunidades Europeas, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1989[371].

---

septiembre 1987, p. 376. Sobre a ratificação do AUE e a sua importancia no processo de participação dos Länder, *vid.* Bustos Gisbert, R., *op. cit.* p. 187-192.

[367] Sobre o tema, *vid.* Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 192-193.

[368] Sobre o processo referente ao Acto Único Europeu e, em geral, sobre a participação dos Lander na criação do direito comunitário especialmente a nível interno, mecanismos informativos à disposição dos Lander, posições do Tribunal Constitucional sobre o assunto, *vid.* Hofmann, R., *op. cit.* p. 55-52.

[369] Montoro Chiner, M. J., *op. cit.* p. 376-380.

[370] *Vid.* Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 401-404 acerca do regime de participação.

Ainda na sequência do processo de ratificação do Acto Único Europeu e concomitante reforço do papel do Bundesrat, ocorre uma transformação no papel até então desempenhado pelo Observador dos Länder que vê as suas funções de transmissão de informação comunitária aos Länder passar a ser realizada pelo Bundesrat, cumprindo ao Observador a missão de assessorar os Länder e emitir pareceres sobre temas que incidam nas suas competências, especialmente na fase de desenvolvimento e execução das normas comunitárias[372].

Embora o sistema alemão de participação regional fosse o mais desenvolvido da Europa comunitária, "*...distaba mucho de satisfacer plenamente las aspiraciones...*"[373] dos Länder, motivo pelo qual, mais tarde, à semelhança com o que sucedera aquando da ratificação do Acto Único Europeu, os Länder alemães, tendo em atenção o cada vez maior alargamento das competências comunitárias em âmbitos como saúde, educação e cultura que, internamente, eram de competência regional[374], aproveitaram idêntico processo relativamente ao Tratado de União Europeia para reforçar a sua participação na construção europeia, usando para tal a ameaça de o Bundesrat não ratificar o Tratado "*…si previamente no se llega a un compromiso de modificación de la Ley Fundamental en el sentido de serles concedida mayor autonomía en materia de política europea…*"[375].

---

[371] ***Vid. "****Textos relativos a la colaboración entre las regiones alemanas (Länder) y el Gobierno Federal aleman en el marco de las Comunidades Europeas****", op. cit.* **p. 587 a 604.**

[372] **Soriano, J. E.,** ***Comunidades Autónomas y Comunidad Europea, op. cit.*** **p. 88-89.**

[373] **Bustos Gisbert, R.,** ***op. cit.*** **p. 192. Sobre as consequências da reforma que antecedeu a rectificação do TUE,** ***vid.*** **a mesma obra, p. 192-199.**

[374] **Por esta razão, considera Torsten Stein que os Länder forçaram esta discussão porque, "*...a la vista de la progresión de las competencias de Europa, vieran peligrar su posición de poder y hayan dejado honrar su consentimiento al Tratado de Maastricht con unas (acrecidas) posibilidades de influencia en el poder de integración y en la capacidad de acción exterior de la Federación, cuyos efectos aún no son del todo previsibles*". *("*El principo de subsidiariedad en el derecho de la Unión Europea*",* em *Revista de Estudios Políticos,* nº 90 Oct-Dic. 1995, p. 72).**

[375] **Castro Ruano, J. L.,** ***La emergente participación política...,*** ***op. cit.*** **p. 194.**

Da negociação virá a surgir finalmente uma consagração a nível constitucional da participação regional na construção europeia plasmada numa alteração ao artigo 23º da Lei Fundamental[376], bem como nas reformas de outros artigos, em especial o artigo 50 no qual se assegura a participação dos *Lander* nos assuntos da União Europeia[377] passando a ser concedido ao Bundesrat o direito a pronunciar-se sobre qualquer transferência de soberania a favor da União Europeia e, em simultâneo, a garantir uma mais forte vinculação das autoridades centrais à opinião dos Länder quando se discute nas Instituições comunitárias matérias da competência regional, assistindo ainda, em tais casos, às autoridades dos Länder a faculdade de participar e defender directamente os seus interesses perante as Instituições comunitárias.

De salientar ainda que, de acordo com o nº 6 do referido artigo 23, quando se tratar a nível comunitário de matérias que internamente sejam de competência legislativa exclusiva dos Estados, a Federação deverá delegar o exercício dos direitos da Alemanha, como Estado membro da União Europeia, a um representatante designado pelo Conselho Federal, Bundesrat que é, como se disse já, o órgão representativo dos Estados[378].

A esta alteração constitucional obtida através da compreeensão de que a integração comunitária exige um novo figurino constitucional[379], seguiu-se,

---

[376]Sobre o regime resultante do artigo 23, *vid.* Bustos Gisbert, R., *op. cit.* p. 196 seg's. O autor refere as alterações ocorridas também nos artigos 24 e 50.

[377]Artigo 50: "*Os Estados participarão, por intermédio do Conselho Federal, na elaboração das leis, na administração da Federação, e nos assuntos da União Europeia*".

[378]Nestes casos, o Estado alemão será representado no Conselho por um membro do Governo de um Länder, representação permitida pela nova redacção do composição do Conselho introduzida pelo Tratado de Maastricht que se refere em momento posterior do presente capítulo.

[379] Referindo-se ao modelo de participação baseado em meros acordos informais, em especial ao decorrente da Carta do Chanceller Schmidt, Muñoz Machado opina tratar-se de uma solução provisória que se assemelha a um "*...acuerdo sin cobertura, alcanzado ante la incapacidad de una Constitución precomunitaria de dar las explicaciones que requiere el proceso de integración europea...*", dificilmente explicável em termos constitucionais. O autor encontra, no entanto explicação constitucional para o solução adoptada que estará em que *"...cuando se ratifican tratados como los constitutivos de la Comunidad Europea se está aceptando no sólo la consecuencia inmediata de transferir poderes en su favor, sino*

conforme se previa no nº 7 do próprio artigo 23º, a "*Lei sobre a Cooperação entre o Estado Federal e os Länder nos assuntos da União Europeia"*[380] que regulamenta a execução dessa alteração constitucional, melhora a capacidade dos Länder de intervir na acção externa relativa à integração comunitária que passam a poder pronunciar-se sobre qualquer matéria, "*…incluso en aquellas en las cuales no tengan competencia directa, ad exemplum, la Defensa…"*[381]*,* vindo ainda a ser alcançado o antigo objectivo de estarem directamente representadas perante as instituições comunitárias[382].

Poderá, em resumo, dizer-se que através de uma colaboração "*...muy estrecha y que, en el pasado, no ha dado ningún motivo de queja a los Länder..",* se processa na Alemanha uma participação efectiva que muito beneficiará do facto de que a participação dos Länder "*... en los grupos de trabajo de Bruselas está bien organizada..."*, pelo que, com natural benefícios para todos, Bund, Länder e integração europeia, pode afirmar-se que essa participação se tem processado sem grandes dificuldades e que *"...a la vista de la experiencia, que los Lander están bien representados."*[383].

Ao nível da representação regional em Bruxelas, os Länder alemães dispõem, à semelhança das Regiões e Comunidades Autónomas de outros Estados membros, de importantes escritórios de representação dependentes do Ministério regional para Assuntos Sociais e Europeus.

---

también otros efectos secundarias sobre el texto mismo de la Constitución.". (Prólogo à obra de* Rudlf Morawitz*..., op. cit.* p. 24*).

[380] Aprovadas pelo Parlamento em 21/12/1992, que entrou em vigor simultaneamenta ao T.U.E.

[381] Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 194.

[382] Sobre a trajectória legislativa que acompanhou a reforma constitucional e a ratificação do Tratado de União Europeia, *vid.* Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 167-171.

[383] Morawitz, R. *op. cit.* p. 89-93. Avaliação que o autor mantém, apesar de alguns atrasos naturalmente decorrentes do elevado número de consultas a efectuar e da variedade de regulamentações dos vários Länder. Por seu lado Arias Martinez afirma que "*...los Estados regionales experimentan un evidente reforzamiento de sus derechos de intervención en la politica comunitaria de la Federación."* (op. *cit.* p. 178). Sobre o tema, ver também Lerche, P., *op. cit.* p. 11-17.

Estas representações, ao contrário do que se passa noutros Estados, embora não disponham de estatuto diplomático[384], não assumem carácter dissimulado dadas as características federais do Estado alemão, o que não isenta estas representações de alguma da conflitualidade que caracteriza os demais[385].

Como conclusão, poderemos dizer que a transferência de competências para as Comunidades Europeias levou a que na Alemanha se passasse progressivamente daquilo a que se poderia chamar de federalismo de competências a um federalismo de participação com reforçado papel dos Lander na integração europeia, participação que se evidencia tanto a nível interno como externo, na decisão e na representação, progessos para os quais muito terá contribuído uma postura constitucional ao mesmo tempo subtil e progressista no sentido de que "*...la integración europea en el marco de las Comunidades tiene el mismo peso constitucional que la defensa del orden federal. Uno y outro, pues, por virtud de la Constitución, deben harmonizarse.*"[386].

Relativamente à Bélgica, trata-se de um Estado federal que vem progressivamente concedendo uma atenção positiva à participação regional na formação da sua vontade comunitária, tendo começado o seu processo de integração com a previsão do artigo 68 da sua Constituição que atribuia ao poder central o exclusivo do relacionamento internacional, o que não impediu que, pela Lei Especial de Reformas Institucionais de 08/08/1980 fossem associados os governos regionais na elaboração de acordos internacionais que afectassem a matérias da sua competência[387] prevendo, quanto à integração comunitária a

---

[384] *Vid.* Arias Martinez que salienta que no artigo 8º da Lei de Cooperação entre a Federação e os Estados de 1993 se esclarece que as delegações dos Länder em Bruxelas não dispõe de estatuto diplomático. *(op. cit.* p. 357).

[385] Bullain Lopez, I., *Las Regiones Autónomas de la Comunidad Europea y su Participación en el Proceso de Integración,* p. 308-309. Por seu lado, Castro Ruano caracteriza estas representações como muito influentes o que se fica a dever à experiencia acumulada desde a fundação da Comunidade. *(La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 277-278).

[386] Hofmann, R., *op. cit.* p. 52.

[387] Acerca da importância desta lei, *cfr.* Hermann, J. B., "*Belgica como Estado Federal en las Comunidades Europeas*", *op. cit.* p. 100, em que a mesma é caracterizada "*…por la idea federal.*".**

"*...necesidad de asociar a los ejecutivos regionales y/o comunitarios a la preparación o fase preliminar de las negociaciones...*"[388], permitindo à representação belga tomar conhecimento, não vinculativamente, da opinião das suas Regiões e levá-la em conta, existindo uma Comissão interministerial e vários comités destinados a preparar conjuntamente a posição belga nas negociações comunitárias[389].

Posteriormente, e com vista a uma efectiva participação externa das regiões, através da revisão constitucional de 15 de Setembro de 1988 a qual "*...conforte cette capacité dans un cadre fédéral...*"[390] foi conseguida a transferência para as Regiões e Comunidades belgas da conclusão de tratados internacionais no âmbito das suas competências, sob prévia informação ao governo central, bem como uma estrutura de concertação entre Regiões e autoridades nacionais para a preparação e execução de normas europeias que afectem matérias regionais, sendo que, após a revisão constitucional de Maio de 1993 a qual, como acima se referiu, transformou a Bélgica num Estado Federal, foi concebido através das redacções dos artigos 167º, 168º e 169º[391], um sistema de *"...participación directa de las Comunidades y Regiones en el proceso decisional comunitario, reconociendoles el derecho a ser asociadas en la conclusión de Tratados que les afecten, así como*

---

[388] Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 198. Sobre o sistema constitucional belga de participação regional e suas reformas, *vid.* também Dalmau i Oriol, C., *op. cit.*, p. 155-192.

[389] Sobre a participação comunitária das Regiões belgas nas vias executiva e parlamentar, *cfr.* Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 190-197. *Vid.* também Van Boxstael, J. L., «*La participación de las Comunidades y las Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la Unión Europea*», em *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, *op. cit.* pp. 273 seg's.´, e ainda Bullain Lopez, I., *Las Regiones Autónomas de la Comunidad Europea y su Participación en el Proceso de Integración, op. cit.* p. 190-216. *Vid.* também Hermann, J. B., "***Belgica como Estado Federal en las Comunidades Europeas*", *op. cit.* p. 99-134.**

[390] Audeoud, O., *op. cit.* p. 154. O autor refere ainda que as Comunidades e Regiões belgas têm, segundo a Constituição "*...la possibilité de régler par décret la coopération internationale...*" e ainda que "*...le changement de Constitution ne fait qu'entériner la pratique belge depuis Ia décentralisation de 1980.*".

[391] Artigo 167º da Constituição belga: "*Le Roi dirige les relations internationales, sans préjudice de la compétence des communautés et des régions de régler la coopération internacionale...*".

el derecho a concluír Tratados con otros Estados o Regiones en el ámbito de sus competencias..."[392].

Abordando agora a Áustria, observa-se que no que toca ao relacionamento internacional, apesar de a Constituição austríaca datar de 1920, apenas muito mais tarde, já na década de 80 são atribuídos poderes aos Länder para concluirem acordos externos com Estados ou Regiões de outros países[393].

O artigo 10/2 declara a exclusividade da Federação para legislar e executar sobre assuntos externos, isto sem prejuízo da competência dos Estados federados nos termos do nº1 do artigo 16 o qual dispõe que, nas matérias da sua competência os Estados federados podem concluir Tratados com os Estados limitrofes de Áustria ou com os seus Estados federados, devendo o Governador desse Estado informar o Governo federal pedindo a sua aprovação[394].

No que toca à participação regional na construção europeia, afirma **ARIAS MARTINEZ** que *"La integración de Austria en la Unión Europea1supuso un fuerte impulso al federalismo..."*[395], devendo, neste âmbito, a Federação informar "*...sem demora...*" os Estados federados e os municípios sobre qualquer projecto no âmbito da União Europeia que recaia sobre matéria do âmbito de actuação dos Estados federados os quais poderão emitir parecer que, caso seja uniforme,

---

[392] Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 199.

[393] Olivier Audeoud aponta a Áustria como um exemplo de um Estado que, apesar de federal, quanto ao relacionamento exterior dos seus Länder mostrou forte resistência vindo a ordem jurídica a adaptar-se aos factos criados em especial pela participação, a partir de 1978, dos seus Länder na Comunidade de Trabalho Alpes-Adria. Apenas após a revisão constitucional adoptada em Novembro de 1988 se concedem aos Estados poderes de "*ius tractum*", necessidade que se fez sentir, em especial pela perspectiva da adesão comunitária que levou à alteração de alguns artigos e à inclusão dos artigos 23ª a 23f. *(op. cit.* p. 161-162).

[394]Por sua vez o artigo 66/2 dispõe que o Presidente federal pode autorizar o governo de um Estado federado a concluir outros tratados internacionais que não compreendidos na previsão do o nº 1 do artigo 16 nem no artigo 50.

[395]*op. cit.* p. 201. A autora efectua detalhada exposição sobre a participação dos Länder austríacos na integração europeia.

vinculará o Estado austríaco nas negociações[396], pode ser designado um representante regional para negociar no Conselho em caso de matérias que afectem interesses dos Estados federados (artigo 23/c/3).[397]

2.1.3-PRÁTICA NOUTROS ESTADOS. ITÁLIA, FRANÇA, PORTUGAL.

Tivemos já oportunidade de defender que a solução para o problema da participação regional nos assuntos comunitários deve ser construída por cada Estado em respeito pelas especificidades constitucionais, geográficas, culturais e outras[398], atendendo também aos contributos que podem advir da observação sobre a prática dos exemplos fornecidos pelos sistemas já alcançados e postos em execução noutros Estados pois, conforme salienta **PÉREZ GONZALEZ,** as soluções para a participação regional na condução da acção exterior e europeia do Estado não são universais no sentido de válidas para todos os casos, devido à diversidade dos sistemas estatais e consequentes diferenças quanto à estrutura político-territorial de cada Estado[399].

É neste sentido que continuaremos o nosso estudo com breve abordagem das práticas seguidas por alguns dos restantes Estados membros, remetendo para a Parte III do presente trabalho a abordagem referente a Portugal[400].

---

[396] Artigo 23/d/nºs 1 e 2 da Constituição austriaca.

[397] Acerca destrês modelos, alemão, belga e austríaco, *cfr.* Pérez de Nanclares, "*Comunidades Autónomas y Unión Europea, Hacia una Mejora de la Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Proceso Decisorio Comunitario", ***op. cit.* p. 765-766.**

[398] O próprio Pacto Autonómico acima referido reconhece a necessidade de dar resposta às necessidades derivadas das peculiaridades geográficas, históricas, culturais, económicas e linguísticas ou decorrentes do conteúdo estatutário de cada Comunidade Autónoma.

[399]Pérez González, M., *"*La acción exterior y comunitarla de los Lander, Reglones, Cantones y Comunidades Autónomas. Un ensayo de recapitulación - Ponencia de Sintesis*"*, em** *La acción exterior y comunitaria de los Lander, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas***, *op. cit.* p. 328.**

[400] Para uma visão do direito e prática sobre as linhas de actuação de Estados de estrutura complexa no que respeita aos mecanismos de colaboração entre o poder central e as estruturas territoriais intermédias, ver as contribuições contidas na já citada obra olectiva dirigida por Manuel Pérez González, "*La acción exterior y comunitaria de los Lander, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas***".**

Começaremos com sintética abordagem da Itália, Estado no qual, à semelhança de muitos outros, o relacionamento exterior era constitucionalmente previsto partindo "*...de una concepción arcaica de las Relaciones Internacionales...*"[401], donde resulta que naquele País "*...las relaciones exteriores se encuentran concentradas en los órganos centrales...*"[402], sistema que, evidenciando "*...lagunas y retrasos verdaderamente graves…*"[403], não promovia canais eficazes de participação e informação com as regiões sobre os assuntos comunitários[404], concepção e prática na qual se incluía a integração comunitária, daí decorrendo o afastamento das regiões italianas da participação na construção comunitária, especialmente no que toca à fase ascendente, assistindo-se a que certas transferências de competências continuavam a reservar expressamente a favor do governo central as competências relacionadas com a C. E.[405], pelo que as normas referentes à competência regional para desenvolver "*.. contactos de alcance comunitario preveían que en caso de que las Regiones tuviesen un interés particular en mantener contactos o adquirir cualquier tipo de información de los órganos comunitarios, deberían solicitar el previo acuerdo del Gobierno o de los Ministros competentes…*"[406], mesmo naquelas matérias que a nível interno, constitucional e estatutariamente competiam às Regiões, resultando deste

---

[401] Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 195. O autor refere ainda que *"...la inexistencia incluso de cauces de información entre las Regiones y el poder central, resultá en la paradoja de que el propio Estado italiano defendiese, a veces, ante Bruselas posiciones que estaban perjudicando a alguna de sus Regiones..."*.

[402] Bustos Gisbert, R., *op. cit.* p. 215.

[403] Chiti, M. P., *op. cit.* p. 218.

[404] Embora já anteriormente estivessem previstos canais de participação, como o Senado e a Comissão Parlamentar para as questões regionais, que se revelaram ineficazes. O Senado não constitui propriamente uma câmara regional, e a Comissão Parlamentar nunca viu serem-lhe atribuídos meios para cumprir as funções de controlo e assessoria no que se refere às Regiões. Sobre o tema, *vid.* Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 195-196, Soriano, J. E., *Comunidades Autonomas y Comunidade Europea, op. cit.* p. 50-51.

[405] Como as operadas pelos Decretos da Presidência da República de 1972. *Vid.* Lasagabaster Herrarte, I., "*Las regiones italianas y la Comunidad Económica Europea*" em *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 14, enero-abril 1986, p. 239-250.

[406] Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 409. A autora refere especialmente o artigo 4 do Decreto do Presidente da República n.º 616 de 1977 que equipara as relações entre os orgãos comunitarios e as relações internacionais, exigindo às Regiões a prévia autorização para as realizar e o Decreto de 11 de Março de 1980 que exigia a que as Regiões solicitassem a

bloqueio à participação das regiões a necessidade de estas se verem forçadas a promover canais não oficiais de participação e representação junto dos organismos comunitários de Bruxelas, obrigando mesmo o Estado italiano a um "*...posterior desarrollo legislativo de la intervención regional en las actividades exteriores del Estado...*"[407].

Em 1983 inicia-se um processo de alteração do sistema que leva a que, após um lento processo de reivindicação regional para que fossem institucionalizados canais de consulta e participação, surge a Lei nº 183 de 16 de Abril de 1987 prevendo um processo de troca de informações entre Estado e Regiões sobre problemas de interesse comum do Estado e das Regiões[408], no qual se estabelece que os projectos comunitarios sejam comunicados às Regiões, a que seguiu a Lei nº 400 de 23/8/1988 "*Regulación de la Actividad de Gobierno y Ordenamiento de la Presidencia del Consejo",* no âmbito da qual se desenvolve uma Conferência Permanente para as relações entre o Estado, as Regiões e as Provincias Autónomas[409] *"...con atribuciones en materia de información, consulta, recomendación, en relación a la dirección de la política general susceptible de incidir en las materias de competencia regional, con exclusión de los criterios generales sobre política exterior»*[410]*,* devendo considerar-se que apesar de as

---

mediação dos Ministros para estabelecer contactos com os órgãos Comunitários para o desenvolvimento de quesotes resferentes a matérias de competência regional.

[407] Bustos Gisbert, R., *op. cit.* p. 215.

[408] Composto pelo Presidente do Conselho de Ministros, pelo Ministro para os Assuntos Regionais e pelos Presidentes das Regiões e Províncias Autónomas.

[409] Sobre a participação regional comunitária em Itália nesta fase, *vid.* Bullain Lopez, I., *Las Regiones Autónomas de la Comunidad Europea y su Participación en el Proceso de Integración, op. cit.* p. 167-188. em especial sobre este Conferência, *vid.* Chiti, M. P., *op. cit.* p. 260-264, podendo ver-se nas páginas 217-290 da obra uma explanação detalhada sobre a prática italiana com especial relevo para as leis 183/87, 400/88 e 86/89 cujos textos que podem ser vistos na mesma obra: Lei 183/1987, p. 268 a 272. Lei 400/1988, p. 272-274. Lei 86/1989, p. 274-278.

[410] Artigo 12 da lei 400 de 23/8/1988. Sobre o tema *vid.* Soriano, J. E., *"Comunidades Autónomas, Comunidades Europeas y Tribunal Constitucional", op. cit.* p. 23. De seu lado, Castro Ruano considera que "...*no puede calificarse como de muv satisfactorio órgano de participación, ya que sus decisiones no son obligatorias, por lo que las Regiones púeden no ser escuchadas ni incluso en temas que les afectan...*" afirmando ainda que continua "...*sin solucionarse el problema que supone la salvaguarda del principio de autonomía planteado por la cesión de competencias a la Comunidad...". (La emergente participación política...*, *op.*

decisões de tal Conferência não terem carácter vinculativo, a sua criação constitui ainda assim, um reconhecimento da participação regional na fase ascendente da integração comunitária por nele se prever a consulta regional relativa a actos comunitarios referentes a matérias de competencia regional, além de que se procede à separação entre as relações internacionais gerais e a matéria comunitária cuja especificidade se reconhece.

Posteriormente, o legislador italiano "*...reconociendo por fin las diferencias esenciales existentes entre las relaciones internacionales y las relaciones con las instituciones comunitarias…*"[411] evoluiu no sentido de considerar que o exclusivo estatal das relações exteriores se não aplica às relações comunitárias, abrindo portas a que as Regiões se possam vir a relacionar com os orgãos e as instituições comunitárias sem necesidade de comunicação e acordo do Governo.

Não é unânime a avaliação doutrinal sobre o sistema italiano de participação regional na fase ascendente decorrente das novas normas. Assim, para alguns autores, o sistema não é muito positivo, continuando a pairar a impressão que, embora existam os mecanismos legislativos, faltará vontade política de os colocar eficazmente em prática pois, como afirma **LUZ SORIANO** *"...aquí y ahora lo que se necesita es que funcionen, puesto que la creación normativa de los mismos es un hecho..."*[412]*,* o que surge reforçado pela avaliação final que é feita por **ARIAS MARTINEZ** na sua exposição sobre a participação em sede executiva e parlamentar das regiões italianas na formação das decisões comunitárias, quando afirma que "*...las previsiones de participación formalizada de las Regiones*

---

cit. **p. 197). Sobre a experiencia italiana, *vid.* também Pinar Manas, J. L., "***Las relaciones entre el Estado y las regiones. La experiencia italiana.***", Ministerio de Administración Territorial, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1986, em especial a p. 295 na qual o autor fala do "*…querer y no poder del regionalismo cooperativo italiano*.".**

[411] Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 410. A autora refere a evolução operada pela Lei nº 146 de 22 de Fevereiro de 1994 e o Decreto do Presidente da República de 31 de Março de 1994. A autora considera que, apesar deste último se destinar à participação regional na fase descendente, poderá servir para as Regiões pressionarem e aumentarem a sua participação e influência na fase ascendente e influenciar os organismos decisores da União Europeia.

[412] Soriano, J. E., *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea, op. cit.* p. 69, nota de rodapé nº 54.

italianas en la fase interna de elaboración de las decisiones comunitarias son escasas y, lo que es mas grave, poco operativas"[413].

Avaliação mais positiva sobre o sistema italiano de participação regional do direito comunitário faz um outro autor, **CHITI,** o qual afirma que o modelo resultante das leis 183/1987, 400/1988 e 86/1989, a pesar de ser criticável em aspectos como cautela excessiva em certas opções constitucionais e escassas faculdades para a coordenação administrativa, contempla "*a) Una relación mas equilibrada entre el Gobierno y el Parlamento en la elaboración y la ejecución del Derecho Comunitario; b) La superación de los puntos conflictivos más importantes que en el pasado habian dificultado la adaptación del ordenamiento italiano a las obligaciones comunitarias; c) Nuevas formulas de técnica legislativa, como la «Ley comunitaria» anual; d) Una coordinación màs eficaz de las Administraciones implicadas en problematicas comunitarias; e) La concreción de las formas de participación de las Regiones en la elaboración y ejecución del Derecho Comunitario"*[414].

Por seu lado, em França a participação regional reflecte a tradição centralista do Estado que iniciou através de reformas de 1982 um *"...limitado reconocimiento de la posibilidad de que las Regiones tengan alguna participación internacional (referido básicamente a la cooperación interregional transfronteiriza).."*[415], a que se seguiu uma Lei de 6 de Fevereiro de 1992[416] que

---

[413] ***op. cit.*** **p. 218. Afirma ainda a autora, que "*...parece, sin embargo, que tan sólo en contadas ocasiones las Regiones han podido manifestar sus opiniones sobre los proyectos normativos comunitarios". Ibid.* p. 211. Sobre a participação comunitária das regiões italianas *vid.* a mesma obra p. 211-218.**

[414] **Chiti, M. P., *op. cit.* p. 218. O mesmo autor adianta ainda, relativamente à participação das Regiões na elaboração da posição italiana nas Comunidades Europeias, que não havendo ainda soluções definitivas, "*…las reformas recientes hayan contribuído a resolver muchos aspectos polómicos, bien de forma directa (por ejemplo, com la Conferencia Estado-Regiones), bien com relación a los demas sujetos insticuicionales com los que las Regiones entran en contacto…". Ibid. op. cit.* p. 254.**

[415] **Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 200. Refere o autor que "...e*n favor de las Regiones de Ultramar se ha ido más lejos, reconociéndoles cierta competencia internacional al otorgarles el derecho a estudiar los proyectos de Acuerdos y Tratados que les afecten…".***

[416] **Relativa à administração territorial da República -J.O.R.F. 8-2-92, p. 2064 y ss. Sobre a relação entre o Direito Comunitário e a organização administrativa francesa, *vid.* Boulois,**

permite às Regiões celebrar acordos de cooperação no âmbito das suas competências, com regiões estrangeiras, sendo que a preparação da posição francesa junto das comunidades europeias continua a ser efectuada em organismos "*...estrictamente interministeriales, sin reconocimiento alguno de participación regional en los mismos....*"[417].

Relativamente ao Reino Unido "*...sólo recientemente las autoridades locales han empezado a explorar formas de responder a los retos y oportunidades de la CE de modo sistematico…",* isto apesar de neste Estado, à semelhança dos outros que temos estudado, se considerar que "*...el derecho comunitario usurpa las funciones del Gobierno local en varios modos significativos.*"[418].

No entanto, dada a natureza quase meramente administrativa das entidades locais no sistema britânico, os problemas relativos ao direito comunitário em geral têm sido resolvidos através de mecanismos em que jogaram papel importante as solicitações inerente aos fundos estruturais que levaram várias entidades locais a detacarem funcionários para tal assunto, havendo ainda a considerar vários corpos não oficiais tais como associações profissionais as quais "*...han jugado un importante papel en la difusión de información sobre la política y legislación comunitárias.",* sendo os problemas respeitantes à formação da vontade do Estado na União Europeia resolvidos, no essencial, através de uma rede de mecanismos de coordenação a nível central, além de outros.

J., "*La incidencia del Derecho Comunitario en la Organización Administrativa Francesa***", em Barnes Vasquez, J., (coord.),** *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros,* ***op. cit.*** **p. 317-333. O autor afirma que "*** ***El principio general es que la tramitación de las cuestiones comunitarias incumba al departamento ministerial competente por razón de la materia e dentro de cada ministerio, a los servicios concretamente encargados de su gestión.". Ibid.*** **p. 320.** ***Vid.*** **também o anexo documental com diplomas legislativos, p. 335-363.**

[417] Castro Ruano, J. L., ***La emergente participación política...***, ***op. cit.*** **p. 200. O autor aponta ainda como incipiente a participação regional francesa na integração comunitária.**

[418] Snyder, F., y Le Sueur, A., "*La Incidencia del Derecho de la Comunidad Europea en la Organización dministrativa del Reino Unido***", em Barnes Vasquez, J., (coord.),** *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros,* ***op. cit.*** **p. 392.**

De referir, em reforço daquela afirmação inicial sobre o Reino Unido, que "*El primero impacto del Derecho Comunitario en el Trabajo de las autoridades locales en el RU há tenido lugar, por tanto, en la fase de la puesta en prática de la legislación comunitaria…"* sendo necessário que se vá tomando consciência de que essas entidades "*…necessitan implicarse en los assuntos comunitarios mucho antes, desde el princípio de la etapa de formulación de la política."*[419].

2.2-DIMENSÃO EXTERNA DA PARTICIPAÇÃO.

2.2.1-PARTICIPAÇÃO REGIONAL NOS COMITÉS DA COMISSÃO E DO CONSELHO.

Será abordada neste título a dimensão externa da fase ascendente da participação regional no processo de construção comunitária que consiste em garantir a integração das regiões com autonomia nas delegações estaduais que transmitem às instituições comunitárias as respectivas posições e que, subsequentemente, as negoceiam no âmbito comunitário, bem como a integração nas respectivas REPER[420], havendo a salientar desde já que, comparativamente com a participação interna da mesma fase, "*...en el proceso exterior la participación regional es aún más limitada y escasa...*"[421],

Serão muitas as razões pelas quais será salutar para os Estados e para a própria integração comunitária que as regiões que constituem os poderes infra-estatais integrem as delegações estaduais quando os Estados apresentam e negoceiam as suas posições ante as instituições comunitárias, em especial quando se tratam matérias que nas respectivas ordens constitucionais internas são da competência exclusiva dos órgãos de poder regional, salientando-se entre tais razões uma que é comum àqueles Estados em que existe uma forte participação regional na

---

[419] *Ibid.* p. 393/394. Para um estudo sobre a influência do direito comunitário na organização do Reino Unido, *vid.* a mesma obra. p. 365-404. *Vid.* ainda p. 405-505, importante anexo documental sobre diplomas legislativos e jurisprudência britânica.

[420] Representação Permanente de cada Estado junto do Conselho. Para uma caracerizaçao do COREPER, ver *infra.* p. 129.

[421] Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 219.

dimensão interna da fase ascendente e àqueles de pendor mais centralista onde tal participação ainda é muito mitigada: As alterações que a posição inicial do Estado acordada internamente com as Regiões sofre no decurso do processo negocial comunitário.

Certamente que tais alterações são inevitáveis ao longo do processo negocial, pois a posição estatal não pode assumir contornos de rigidez, *"...sino que por el contrario ha de guardar siempre un cierto margen de flexibilidad..."*[422], possibilitando cedências, variações e alterações durante os complexos processos de negociação entre os Estados nas instituições comunitárias, em especial no Conselho, destinadas a ajustar aposição de cada Estado ao evoluir da negociação até se chegar à criação de consensos que levam a acordos, isto é, à formação da vontade legislativa comunitária.

Perante tais variações que exigem muitas vezes no decorrer da negociação rápida alteração da posição internamente acordada, com uma urgência que não é compatível com a necessidade de novas consultas internas que permitissem acordar nova posição estadual[423], a única forma de ficar reflectida no acordo final a vontade expressa pelo conjunto dos poderes de cada Estado será permitir que as regiões estejam presentes na negociação com vista a *"...participar también directamente en la determinación de los perfiles o matices que deba sufrir la posición estatal en orden a procurar una adecuada defensa de los intereses regionales."*[424], permitindo deste modo que, face a qualquer alteração, as regiões possam dar de imediato o seu contributo e não serem colocadas perante factos consumados ao ser-lhes apenas fornecida uma explicação sobre a alteração

---

[422] **Pueyo Losa, J., *"La participación de Galicia ..."*, *op. cit.* p.181. Salienta o autor que os representantes estatais serão obrigados a conformar a sua posição "*...en función del contenido, valor e interés de las posturas presentadas por los demás Estados miembros, esto es, a tenor de los planteamientos generales realizados en torno a la materia objeto de regulación durante el curso de las negociaciones*…".**

[423] **Fernández Rodríguez salienta que face a possíveis alterações da posição na mesa das negociações, a eficácia das Conferencias Sectoriais Espanholas é posta em causa quando "*...los plazos no permiten volver a articular el procedimiento de participación...*". *(op. cit.* p. 81).**

[424] **Pueyo Losa, J., *"La participación de Galicia ..."*, op. cit. p. 168.**

ocorrida, para o que será necessário que, como complemento necessário à participação regional interna na formação da vontade estadual, cada Estado membro promova a inclusão de representantes regionais nas delegações nacionais quando se negoceiem matérias das suas competências.

Relativamente ao Conselho e ao COREPER, uma vez que a Comunidade não determina qual o modo de representação de cada Estado nos seus órgãos e instituições cuja fixação é deixada aos ordenamentos internos[425], é evidente a necessidade de se promoverem mecanismos de representação externa harmonizados com os respectivos tipos de Estado que estejam adaptados à nova realidade que a integração comunitária representa fazendo reflectir na hora da negociação as suas estruturas complexas de poder internas, por forma a que se não assista a que alguns Estados, com o exclusivo do "*ius tractum",* possam ir recuperar a Bruxelas um centralismo de poderes que, paradoxalmente, a nivel interno resolveram ou se viram forçados a atenuar[426], subvertendo *"...los resultados finales y globales de la colaboración entre el poder central y los poderes autonómicos*" [427] e acabando mesmo por anular à mesa negocial final a participação regional que internamente se pretendeu promover com o risco acrescido de se poder mesmo tornar o espaço comunitário num espaço ingovernável por falta de base de apoio legitimadora pois a participação regional no processo comunitário poderá ser considerada actualmente como "*...condición sine qua non para que podamos hablar de existencia de autonomía...*"[428].

Como tem sido visto, nos casos da Alemanha e Bélgica, tal participação na dimensão externa da fase ascendente está assegurada, sendo que no caso alemão a

---

[425]Limita-se a admitir que, em determinados casos, uma Região possa representar o respectivo Estado no Conselho. Abordaremos, para finalizar o presente capítulo, esta possibilidade aberta pela revisão em Maastricht do artº 146º TCE.

[426] Como refere Castro Ruano, "*...las obligaciones que exige el proceso de integración europea no suponen un salvoconducto mediante el que los poderes centrales vacíen de competencias a los subestatales...*". *(La Emergente participación política…, op. cit.* p. 223).

[427] Pueyo Losa, J., *"La participación de Galicia ...", op. cit.* p. 186.

[428] Castro Ruano, J. L., *La Emergente participación política…, op. cit.* p. 223.

presença em Bruxelas do Observador dos Länder para os assuntos comunitários[429] representa uma fonte de informação privilegiada para os Lãnder alemães contribuindo para reforçar a grande capacidade de influência dos Lãnder o que, num mundo em que a rapidez com que se acede à informação é determinante para operações posteriores, não sendo este, aliás, o único meio à disposição dos Länder para participarem nesta fase externa, pois já no Acordo de 1979 conhecido por *"Carta do Canceller Schmidt"* se previa que quando se tratar de matérias de competência exclusiva dos Länder a delegação alemã ao Conselho integraria dois representantes dos Länder os quais poderão produzir declarações com o consentimento do chefe da delegação que pode autorizá-los a votar em nome da Alemanha[430].

Quanto à Bélgica, "*...las comunidades belgas asisten a las reuniones comunitarias cuando en éstas se discuten temas de su exclusiva competencia...*"[431], dispondo cada uma das Regiões Belgas, Valona, Comunidade francesa, a Comunidade flamenga e a Região de Bruxelas-capital dispõe de um representante junto da REPER Belga, registando-se também que actualmente os Länder austríacos já têm representações em Bruxelas e podem enviar representantes à REPER os quais participam como observadores na delegação austríaca, estando vinculados administrativamente à representação[432].

---

[429] A figura do Observador dos Länder nas Comunidades Europeias foi já referida em momento anterior do presente capítulo.

[430] Os referidos mecanismos de representação externa decorrentes da *"Carta do Chanceller"* foram confirmados na Lei de Ratificação do Acto Único Europeo e pelo Acordo entre o Governo Federal e os Governos dos Länder de 18/12/1987 e podem também ser vistos na citada *"Revista de Instituciones Europeas"*, *vol.* 16 nº 2, 1989, p. 587-604. Os mesmos mecanismos seriam reforçados com a ratificação do Tratado de União Europeia, conforme se referiu em momento anterior do presente capítulo. O próprio artigo 23 da Lei Fundamental da Alemanha, a Lei de Cooperação Federação-Lander de 12 de Março de 1993 e o Acordo relativo ao Observador dos Lander na União Europeia de 24 de Janeiro de 1997 fornecem as bases jurídicas para a participação dos Lander no Conselho da União, a qual pode incluir o direito de voto. Sobre a participação dos Lander alemães nas Instituições comunitárias *vid.* Olivar de Julián, J. M. "*La Representación de las Regiones en el Consejo de la Unión Europea*", em *Union Europea Aranzadi*, año XXIX, Num. 3, Marzo 2002, p. 19.**

[431] Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 222.

[432] *Vid.* Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 358 e 378.

Por outro lado, relativamenta à Itália, seguindo ainda **CASTRO RUANO,** "*...existe una muy restrictiva interpretación de la posibilidad de que las Regiones participen en el proceso exterior de la fase ascendente...*" devendo qualquer contacto entre as Regiões italianas e os órgãos ou instituições comunitários ser mediado por um departamento de coordenação regional integrado no Ministerio de Negócios Estrangeiros[433], embora actualmente se verifique uma evolução no sentido de a REPER italiana integrar um funcionário nomeado pela Conferência de Presidentes das Regiões o qual exerce limitadas funções de representação das Regiões, dispondo, no entanto, da oportunidade de estabelecer contactos com os órgãos comuniários, de obter informação sobre os assuntos que afectem os interesses regionais e influir na formação das decisões comunitárias que afectem os seus interesses[434].

Relativamente a Espanha a situação tem tido avanços a partir de um quadro caracterizado pela existência de *"...vacío absoluto respecto a la posible participación externa de las CCAA en la formación de la voluntad del Estado en este âmbito.."*[435], avanços integrados no âmbito geral de uma progressiva

---

[433] **Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 222.**

[434] ***Vid.*** **Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 379.**

[435] **Pueyo Losa J., *"La participación de Galicia ..."*, *op. cit.* p. 186. Refere ainda o autor que o Observador que esteve previsto, não podendo participar no COREPER e Conselho de Ministros, *"…impediria la participación del Observador en la fase auténticamente decisoria…"*. E chama a atenção o autor, (p. 188), para o facto de esse vazio ser mais grave devido ao facto de a nova redação do artigo 146 do Tratado da União Europeia permitir que um Presidente ou um Conselheiro de uma Comunidade Autónoma represente o Estado no seio do Conselho, concluindo que é, portanto, necessário que se aceite *"…de una vez por todas, el carácter absolutamente complementario de las dos dimensiones - dimensiones interna y externa- desde las que conjugadamente hay que concebir la participación de las CCAA en la formación de las posiciones que el Estado vaya a defender en el orden comnunitario.". Ibid.* p. 198. A alteração referida ao artigo 146 TCE promovida pelo TUE é abordada em momento posterior do presente capítulo. Aquele autor refere ainda que aquele vazio se veria "*….timidamente paliado…"* por um acordo de 22/7/1996 criando a *"Consejeria para Asuntos Autonómicos en la Representación Permaente de España ante la Unión Europea",* não sendo o Conselheiro um autêntico representante das CCAA por ser nomeado pelo Ministro de Asuntos Exteriores.**

participação das CCAA na integração europeia através de mecanismos "*...que contemplasen los distintos aspectos que requiere dicha participación.*"[436].

Assim, embora se encontrasse prevista na proposta de Convénio de 1986/88 a criação de uma figura idêntica à dos Länder alemães, o Observador adjunto das CCAA nas Comunidades, ao qual eram atribuídas prerrogativas de participação menores que as dos representantes estaduais por ter a sua acção limitada devido a não participar na fase de decisão no Conselho e COREPER, certo é que esse Convénio nunca chegou a vigorar, conforme já se referiu, perdendo-se assim, *"...com el fracaso del Proyecto de Convenio (...) una oportunidad de que las Comunidades Autónomas dispusiesen de un Observador a la manera alemana..."*[437].

Posteriormente, no que se refere à fase externa da representação regional que aqui se aborda, tendo em vista melhorar a participação autonómica na composição da Representação Permanente de Espanha na União Europeia, (REPER), órgão que representa o Estado espanhol junto das instituições comunitárias e respectivos organismos, o Real Decreto nº 2105/96, de 20 de Setembro que cria a Conselharia para Assuntos Autonómicos na Representação Permanente da Espanha na União Europeia[438] competente para se relacionar com as Oficinas das Comunidades Autónomas em Bruxelas e para canalizar a pertinente informação para essas entidades regionais, sem prejuizo das competências próprias das Conferências Sectoriais e das relações entre as CCAA e os restantes membros da REPER espanhola, ficando a cargo dos Ministros da Economía e Fazenda, dos Assuntos Exteriores e das Administrações Públicas, elaborar as disposições e adoptar as medidas necessárias para desenvolver o presente normativo.

---

[436] Prólogo do Real Decreto 2105/96, de 20/9 que cria a Conselheria para Assuntos Autonómicos na Representação Permanente de Espanha na União Europeia.

[437] Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 222. Este projecto de Convenção é abordade em momento anterior do presente capítulo.

[438] BOE 229, de 21/10/1996. Esta iniciativa legislativa surge na sequência de um acordo de 22 de Julho de 1996 no seio da Conferencia para Assuntos relacionados com as Comunidades Europeas, no sentido de se criar no interior da REPER um Conselheiro encarregado de se relacionar e transmitir a informação às Oficinas das CCAA em Bruxelas.

Estando esta Conselharia para Assuntos Autonómicos dependente, no dizer da própria lei, funcional, financeiramente e em termos de inspecção técnica e control do Ministério das Administrações Públicas[439], necessário será, por um lado garantir que essa dependência não afecte a qualidade e isenção da informação a transmitir, e por outro, que os mecanismos de control não possam desvirtuar os objectivos anunciados.

Mais recentemente, em 09/12/2004, foram adoptados no seio da Conferência para Assuntos Relacionados com as Comunidades Europeias, (doravante CARCCE), dois acordos importantes "*...rompiendo um tabú que se habia revelado inasumible por parte de los últimos Gobiernos españoles.*"[440] os quais foram assinados por todas as Comunidades Autónomas e pelas Cidades de Ceuta e Melilla[441], versando um desses acordos sobre a já referida Conselharia para Assuntos Autonómicos na Representação Permanente de Espanha na União Europeia e sobre a Participação das Comunidades Autónomas nos Grupos de Trabalho do Conselho da União, regulando-se no outro acordo o Sistema de Representação Autonómica nas Formações do Conselho da União Europeia, participação tornada possível pela reforma do artigo 146º TCE que altera a

---

[439] De acordo com o nº 3 do artigo único do Real Decreto nº 2105/96, de 20 de Setembro, o qual acrescenta que tais tutelas serão exercidas . "…*sin perjuicio de lo establecido en el artículo 8 del Real Decreto 632/1987, de 8 de mayo, sobre organización de la Administración del Estado en el Exterior, y en el artículo 5 del Real Decreto 260/1986, de 17 de enero, modificado por el Real Decreto 2077/1995, de 22 de diciembre, sobre la Representación Permanente de España ante la Unión Europea...". O Artigo 8º do Real Decreto nº 632/1987, de 08/5, estabelece que "Corresponde a los Jefes de Misión Diplomática, de representación permanente y de delegación la coordinación de todos los órganos de la Administración del Estado en el exterior, al objeto de garantizar, de acuerdo con el principio de unidad de acción, que sus actuaciones en el exterior sean acordes con las directrices de política exterior definidas por el Gobierno.".*

[440] Castro Ruano, J. L., "*Comunidades Autónomas y Unión Europea: Últimos Avances...*", ***op. cit.* p. 6.**

[441] Os dois Acordos são respectivamente:

1-"*Acuerdo sobre la Consejería para los asuntos autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de Trabajo del Consejo de la Unión Europea".*

2-"*Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea".*

Ambos os acordos estão publicados conjuntamente por resolução da Secretaria de Estado do Ministério das Administrações Públicas de 28/02/2005, no BOE nº 64, de 16/3/2005, p. 9372 a 9376.

composição do Conselho da União, operada pelo Tratado de Maastricht que será referida mais em pormenor em momento posterior do presente capítulo[442], acordos estes aos quais não terá sido alheia a vontade política e a experiência iniciadas e adquiridas com a participação das CCAA nos Comités da Comissão, como salienta **PÉREZ DE NANCLARES** que afirma que tais experiências constituíram "…*un banco de pruebas que probablemente no há sido en absoluto ajeno a los avances que más recientemente se han dado en la anhelada esfera del Consejo.*"[443].

Certamente que, em face da importância que o Conselho assume no processo de construção comunitária, a presença nesta instituição constituiu "*...uno de los principales caballos de batalla…*"[444] das reclamações das CCAA de presença directa nas instituições comunitárias.

Relativamente ao primeiro dos acordos, este tem, como o próprio nome indica, um duplo conteúdo, visando em primeiro lugar aumentar, com base na experiência já adquirida, a participação autonómica na Conselharia para Assuntos Autonómicos na Representação Permanente da Espanha na União Europeia, (REPER), criada pelo Real Decreto nº 2105/96, de 20/9[445], instituindo que os respectivos Conselheiros sejam propostos pelas própias Comunidades Autónomas ao contrário do que acontecia no regime anterior em que a designação era efectuada pelo Governo central retirando legitimidade autonómica à Conselharia para Assuntos Autonómicos na REPER porque "*...su creación vino viciada desde su origen por se tratar de un diplomático nombrado por el Estado sin participación efectiva de las CCAA.*"[446]

---

[442] Ver *infra* ponto nº 2.3.

[443]"*Comunidades Autónomas y Unión Europea, Hacia una Mejora de la Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Proceso Decisorio Comunitario",* ***op. cit.*** **p .781;**

[444] *Ibid.* 782.

[445] O presente acordo fixa no nº 2 das cláusulas adicionais a obrigação de a Administração Geral do Estado realizar as diligências necessárias para o adaptar ao referido Real Decreto 2105/1996, de 20/9/2005. Esta Conselharia está dependente do Embaixador Representante Permanente de Espanha na União.

Por outro lado é promovida a rotatividade entre as diversas CCAA ao atribuir aos Conselheiros mandatos de três anos[447], é fomentada a participação autonómica no âmbito do Conselho da União naqueles assuntos que afectem as competências autonómicas, seja nas formações ministeriais, no COREPER ou nos grupos de trabalho e demais instâncias preparatórias das decisões a tomar no Conselho, são precisados os mecanismos para tornar efectiva essa participação e identificando os grupos aos quais se estende a participação autonómica[448], e concretizado o conteúdo dessa participação que deve abranger todos os assuntos que afectem às competências autonómicas, informação prévia sobre as reuniões dos Grupos e instâncias preparatórias, assistência às reuniões e forma de intervenção nas reuniões dos Grupos por parte dos representantes autonómicos dentro da delegação espanhola.

No que respeita ás competências do Conselheiro para Assuntos Autonómicos na REPER, as mesmas constam do artigo 9 do Acordo, sem prejuízo de outras que possam ser expressamente atribuídas pela CARCCE à qual os Conselheiros regionais ficam obrigados a prestar informações periódicas sobre o seu trabalho.

Tais competências respeitam, quanto às CCAA, especialmente à transmissão da informação e documentação gerada relativamente às actividades e propostas normativas das Instituições comunitárias que possam afectar às competências, aos interesses ou à actividade política e administrativa das Comunidades Autónomas, à organização de reuniões informativas entre representantes autonómicos e os conselheiros sectoriais junto da REPER, acompanhamento da participação

---

[446] **Pérez de Nanclares, J. M.,** *"Comunidades Autónomas y Unión Europea, Hacia una Mejora de la Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Proceso Decisorio Comunitario"*, ***op. cit.*** **p. 792. O autor afirma que deste modo as CCAA passam a ter a "*…llave para designar a los consejeros.*".**

[447] **Artigos 1 a 7 da parte I do acordo sobre a Conselharia para Assuntos Autonómicos na Representação Permanente de Espanha na União Europeia e sobre a Participação das Comunidades Autónomas nos Grupos de Trabalho do Conselho da União.**

[448] **Os grupos de trabalho do Conselho em que se fará efectiva a participação autonómica constam do artigo 2 da parte II sobre a Participação das Comunidades Autónomas nos Grupos de Trabalho do Conselho da União, sem prejuízo de outros a designar pelo Embaixador permanente e são: emprego, política social, saúde e consumidores, agricultura e pesca, meio ambiente, educação, juventude e cultura.**

autonómica nos assuntos europeus dentro das Conferências Sectoriais, acompanhamento dos procedimentos de infracção abertos pela Comissão Europeia, das observações às ajudas públicas notificadas e dos assuntos discutidos no Tribunal de Justiça que afectem as competências ou interesses das Comunidades Autónomas.

Compete ainda ao Conselheiro Regional a coordenação entre as Oficinas das Comunidades Autónomas em Bruxelas contribuir para os mecanismos de cooperação que possam promover melhorias, apoiar as Oficinas das Comunidades Autónomas na preparação de visitas e entrevistas de autoridades autonómicas com responsáveis comunitários e outras iniciativas ante as Instituições comunitárias, bem como acompanhar os trabalhos do Comité das Regiões, e a tramitação das propostas de nomeação e substituição dos membros espanhóis do C. R.[449].

Perante este articulado, poderá afirmar-se que se assiste a um quase reconhecimento pelo Estado espanhol das oficinas regionais que outrora tinham de circular quase clandestinamente nos corredores informativos de Bruxelas capeadas por nomes que, além de fictícios, constituíam verdadeiros disfarces da sua verdadeira actividade, procurando o Estado agora manter um certo controlo sobre as mesmas através dos mecanismos de informação que o Conselheiro para Assuntos Autonómicos tem de cumprir para com o Ministério das Administrações Públicas[450].

Passaremos agora a analisar o Acordo sobre o Sistema de Representação Autonómica nas Formações do Conselho da União Europeia começando por recordar que, conforme já antes foi dito, a importância de as regiões participarem

[449] Além destas, existem ainda outras atribuições do Conselheiro relacionadas com o Ministério das Administrações Públicas que constam do artigo 9.2 da primeira parte do acordo, que consistem em informar sobre a actividade mais relevante das Oficinas das Comunidades Autónomas em Bruxelas e ainda sobre a actividade relacionada com processo de descentralização noutros Estados membros da União Europeia.

[450] As Oficinas Regionais das CCAA em Bruxelas serão referidas adiante. Ver capítulo II /parte II/ponto6.

nas reuniões do Conselho[451] reside na possibilidade de tomarem parte na fase final das negociações nas quais muitas das vezes é necessário alterar as posições inciais que foram acordadas no interior dos Estados, motivo pelos quais as entidades regionais vêem reivindicando a sua presença nesta Instituição[452].

De salientar como ponto de partida, que a resolução que cuidamos de analisar reconhece que a *"...incorporación de un representante de las mismas a la delegación española y su participación en las deliberaciones, ha venido siendo una faceta postergada frente a las demás facetas de la participación autonómica en los asuntos de la Unión Europea."*[453], razão pela qual existe aplauso doutrinal no sentido de que a simples obtenção do acordo já representa um facto positivo, pois *"...supone desbloquear un asunto que habia quedado enquistado, al margen de las posibilidades que conferia el Derecho Comunitário y sin coherencia con la naturaleza de España como Estado de estructura compuesta."*[454],.

Entende-se, deste modo, que este acordo procura, com base na experiencia acumulada, efectuar como que uma culminação do sistema de participação autonómica na integração europeia na sua vertente externa, estabelecendo as regras para esta participação autonómica directa em determinadas formações ministeriais do Conselho da União Europeia relativamente aos assuntos que respeitantes às competências das Comunidades Autónomas e das Cidades de Ceuta e Melilla.

---

[451] A grande importância desta Instituição no processo de toma de decisões advém-lhe do facto deo seu acordo ser imprescindível para a adopção das normas jurídicas propostas pela Comissão Europeia, em especial porque nele são discutidas e negociadas em último lugar todas as posições negociais das várias partes.

[452] Refere Olivar de Julián que "*…no solo el Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca sino también los de Cataluña y Galicia han expresado su interés por encontrar nuevas formas de participación regional en el Consejo, con la mirada puesta en los modelos que se han construído en otros Estados europeos descentralizados.". (op. cit.* p. 17).

[453] Ponto II do Acordo sobre o Sistema de Representação Autonómica nas formações do Conselho da União Europeia adoptado em 09/12/2004 pela CARCCEE, publicado por resolução de 28/02/2005 do Ministério das Administrações Públicas, BOE 64 de 16/3/2005.

[454] Castro Ruano, J. L., "*Comunidades Autónomas y Unión Europea: Últimos Avances...", op. cit.* **p. 9.**

Assim, esta representação comprende a incorporação na delegação espanhola como membro de pleno direito[455] nas reuniões de determinadas formações do Conselho da União Europeia de um representante do conjunto das Comunidades Autónomas nos assuntos que afectem as suas competências, devendo esse representante autonómico ter nível ou categoria de Conselheiro ou membro de um Conselho de Governo autonómico designado pelo Pleno de cada uma das Conferências Sectoriais relativamente à respectiva formação do Conselho, o qual, após a designação assumirá por parte das Comunidades Autónomas, a coordenação do processo prévio à incorporação na delegação espanhola e a concertação com a Administração do Estado, designando um responsável técnico que assistirá às competentes reuniões das instâncias preparatórias do Conselho.

Cabe registar que esta representação autonómica directa com mandato semestral, fica submetida a vários princípios dos quais se salienta o da rotatividade de acordo com o qual devem os representantes ser sucessivamente propostos pelas diferentes Comunidades Autónomas assegurando cada um pelo menos um semestre de presidência do Conselho da União Europeia, da unicidade de representação de Espanha no seio da União Europeia, o princípio de unidade de acção de Espanha no exterior, o princípio de responsabilidade do Estado no resultado das negociações e o princípio de lealdade e mútua confiança entre as instâncias autonómicas e estatal que obriga o Estado e as CCAA, idêntico nos seus propósitos ao princípio de lealdade dos Estados federados (*Bundestreue)* para com a federação que já foi referido a propósito da Alemanha, segundo o qual o Estado não pode aproveitar-se da integração europeia para, como salienta **PÉREZ DE NANCLARES,** relativamente aos poderes que, por vezes em exclusividade, internamente pertencem às CCAA, promover uma política no sentido de os "*...recobrar indirectamente a través de su participación en el Consejo…",* e as CCAA assumindo que a actuação de quem tenha lugar nas sessões do Conselho dentro da delegação espanhola esteja consciente de que as representa a todas de acordo com o princípio geral de representação conjunta das Comunidades

[455] ***Cfr.*** **o ponto 5 do acordo com a epígrafe "*Aplicación de la representación autonómica directa".***

Autónomas[456], e "*...en modo alguno se encuentra en el foro para defender las peculiaridades o interes próprios de su Comunidad Autónoma.*" [457].

Prosseguindo, prevê-se nos artigos 2.1 e 3.1 do Acordo que a representação autonómica directa tem aplicação, de início, de forma limitada e apenas em quatro formações do Conselho, respeitantes a temas e matérias de emprego, política social, saúde e consumidores, agricultura e pesca, meio ambiente, educação, juventude e cultura de acordo com as respectivas Conferências Sectoriais[458], as quais devem em cada semestre, uma vez conhecido o programa da presidência, tomar nota daqueles assuntos sobre os quais certas Comunidades Autónomas queiram ver aplicada a representação autonómica directa[459].

Seguidamente, após tomar conhecimento de tais assuntos, o representante autonómico com nível ministerial num Governo autonómico que será designado pela respectiva Conferência Sectoral, coordenará a sua acção com a Administração do Estado, remeterá às CCAA documentação completa sobre o tema, informará regularmente da sua evolução e respectivas negociações, devendo ainda as Comunidades Autónomas abrangidas pelo assunto procurar obter uma posição comum[460] acerca da qual o representante autonómico deve prestar assessoria directa ao chefe da delegação relativamente aos pontos da ordem do dia em que se tratem questões que afectem as suas competências[461], assistindo ainda

---

[456] **Opta-se desta forma pela natureza colectiva da representação autonómica no Conselho da União.**

[457] **"***Comunidades Autónomas y Unión Europea, Hacia una Mejora de la Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Proceso Decisorio Comunitario", **op. cit.*** **p .784;**

[458] **Do ponto de vista material, apenas nas formações do Conselho previstas no artigo 3.1 do Acordo se podem afectar competências regionais, sendo que as restantes questões continuam a ser regidas segundo as normas do Acordo de 1994 sobre a participação interna das Comunidades Autónomas nos assuntos comunitários através das Conferências Sectoriais no seio das quais se articula a participação.**

[459] ***Cfr.*** **ponto 4, artigo 4.1.**

[460] **Acerca da designação do representante autonómico e da necessidade de as CCAA obterem uma posição comum no seio da CARCCE, *vidé* Pérez de Nanclares, J. M.,** *"Comunidades Autónomas y Unión Europea, Hacia una Mejora de la Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Proceso Decisorio Comunitario"**, op. cit.*** **p. 785-788.**

[461] ***Cfr.*** **alínea c) do artigo 4.2 e artigo 5.2 do Acordo em análise.**

ao representante autonómico o direito à intervenção para o que poderá solicitar o uso da palavra ao chefe da delegação quando estejam a ser debatidas questões que afectem competências autonómicas e caso exista uma posição comum autonómica para exprimir[462], casos em que se determina que lhe deve ser dada a palavra sempre que se julgue oportuno para a melhor defesa dos interesses espanhóis.

Certamente que tal Acordo, à semelhança de qualquer processo legislativo, poderá padecer de algumas limitações iniciais, cabendo registar neste âmbito que resulta especificada em vários momentos a preocupação de deixar clara a subordinação do representante autonómico ao chefe da delegação espanhola existindo, a nosso ver, um certo exagero quando se refere no artigo 5.3 que aquele representante estatal só deve dar a palavra ao representante regional quando o julgue oportuno para a melhor defesa dos interesses espanhóis e quando exista uma posição comum para expressar.

Trata-se de um critério que, além de encerrar uma grande carga de subjectividade, é muito vago e pode contrariar o que se afirma no artigo 5.1 quando se diz que o representante autonómico é, para todos os efeitos, membro de pleno direito da delegação espanhola podendo, em última análise, levar a um controlo prévio das intervenções do representante autonómico abrindo a possibilidade de censura por parte do chefe da delegação ao qual cabe, de acordo com o artigo 5.5, a responsabilidade última das negociações e da sua conclusão, embora se possa entender que a existência de posição comum das CCAA sobre o tema pode constiuir "*...un limite evidente a la discrecionalidad dejada en manos del jefe de la delegación"*[463]*,* por se prever no artigo 5.4 do Acordo que a existência de posição comum das CCAA "*...habrá de ser debidamente tenida en cuenta a lo largo del todo el proceso de negociación."*

---

[462] ***Cfr.*** **artigos 5.3 e 5.4 no qual se estabelece que esta posição comum deverá tida em conta durante todo o processo de negociação.**

[463] **Pérez de Nanclares, J. M.,** *"Comunidades Autónomas y Unión Europea, Hacia una Mejora de la Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Proceso Decisorio Comunitario"****, op. cit.*** **p. 788. O autor refere ainda que será frequente a inexistência de posição comum.**

Naturalmente que este tipo de previsões poderão constituir no futuro mais uma fonte de conflitos do que contribuir para a solução dos mesmos, pelo que se considera que deverá ser um ponto a aperfeiçoar através dos mecanismos de revisão e correcção que o próprio Acordo prevê que sejam efectuados em sede da CARCCE com base na experiência, para o que se deverá ter em conta os ensinamentos decorrentes da avaliação do impacto da sua aplicação prática à participação autonómica nos vários Conselhos durante 2005, da observação dos temas de maior importância e da melhor forma de articular os vários interesses e instituições em presença, revisão que, à semelhança do que se encontra previsto relativamente ao primeiro dos acordos referidos neste capítulo[464], se encontra também prevista no artigo 7.2 do presente Acordo o qual prevê ainda no artigo 7.1 a possibilidade de se rever o Acordo de Participação Interna de 1994 e a adaptação dos correspondentes regulamentos das Conferências Sectoriais abrangidas[465], previsão que faz com que o Acordo, relativamente à participação das CCAA no Conselho, tenha um "*...carácter abierto y en modo alguno encarna el punto final del proceso de perfeccionamientoo de los mcanismos de participación directa de las CCAA en el Consejo.*"[466].

No entanto, não poderá deixar de se considerar este Acordo, resultante de "*...buenas dosis de voluntad política por parte de todos...*"[467] como um enorme e positivo avanço do sistema espanhol constituindo um "*...primer paso...*"[468] no

---

[464] **Respeitante à Conselharia para Assuntos Autonómicos na Representação Permanente de Espanha na União Europeia e sobre a Participação das Comunidades Autónomas nos Grupos de Trabalho do Conselho da União Europeia. BOE nº 64, de 16/3/2005, p. 9372 e seg's.**

[465] **Há que registar ainda que os artigos 6.1 e 6.2 contemplam um conjunto de regras especiais destinadas a salvaguardar os regimes comunitários especiais de Canárias, de Ceuta e Melilla, bem como a possibilidade de existirem regimes e instrumentos bilaterais que, como complemento dos multilaterais possam existir em determinadas Comunidades Autónomas, no presente ou no futuro, para a participação nos assuntos da União Europeia.**

[466] **Pérez de Nanclares, J. M.,** *"Comunidades Autónomas y Unión Europea, Hacia una Mejora de la Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Proceso Decisorio Comunitario"*, ***op. cit.*** **p. 789.**

[467] **Castro Ruano, J. L.,** "*Comunidades Autónomas y Unión Europea: Últimos Avances...*", ***op. cit.*** **p. 11.**

que respeita à participação regional na integração europeia e na própria política externa, levando as Comunidades Autónomas a participarem e contribuirem para fortalecer (e não para debilitar como já se defendeu) a qualidade da posição estatal diante da União, aumentando, sem dúvida, a sua legitimidade, havendo ainda que salientar, numa apreciação global à mudança que os dois acordos representam, que os mesmos, como manifesta **PÉREZ de NANCLARES,** "*...aunque aparentemente discretos y más modestos, suponen un importante punto de inflexión en temas como la participación de las Comunidades Autónomas en la esfera del Consejo, y albergan (...) potencialidades nada despreciables.",* assinalando o mesmo autor após o primeiro ano de aplicação, que o mecanismo foi aceite "*...com naturalidad y sin problemas de entidad de la partcipación de las CCAA en las sessiones del Consejo…",*[469] o que o leva a aconselhar a revisão do Acordo no sentido de permitir que se amplie o sistema permitindo a participação noutras formações do Conselho.

À semelhança do efectuado para a dimensão interna da fase ascendente da participação regional na integração comunitária, trataremos agora de efectuar algumas referências aos novos estatutos autonómicos da Catalunha e de Valência, no que se refere à dimensão externa da referida fase de participação, começando por salientar que o novo estatuto da Catalunha[470] estabelece *rationae materia* dois tipos de participação na dimensão externa na fase ascendente, um de carácter facultativo relativamente aos processos de revisão dos Tratados e outro de carácter obrigatório relativamente às delegações que negoceiem assuntos da sua competência legislativa própia.

---

[468] **Pérez de Nanclares, J. M.,** *"Comunidades Autónomas y Unión Europea, Hacia una Mejora de la Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Proceso Decisorio Comunitario"**, op. cit.* **p. 785.**

[469] ***Ibid.*** **p .761 e 783.** ***Vidé*** **também as considerações finais do mesmo autor acerca dos Acordos de 2004, em que o autor considera que a valoração final será "…*de entrada, muy positiva (…) da respuesta a algunas de las más intensas peticiones de las CCAA en materia de participación directa en el peoceso decisorio comunitario. Y lo hace de manera realmente prudente y equilibrada (…) dando un gran paso simbólico que dificilmente puede tener ya vuekta a tras.". Ibid.* p. 799-803.**

[470] **BOE nº 172, de 20/7/2006.**

Assim, do ponto de vista de participação facultativa, observa-se que este Estatuto refere no nº 2 do artigo 185 que o Governo central pode incorporar representantes desta CCAA nas delegações espanholas que participem em processos de revisão e negociação dos Tratados originários ou nos de adopção de novos Tratados, nas matérias que afectem o interesse regional, enquanto que, com carácter obrigatório, o nº 1 do artigo 187 estabelece que esta região participa nas delegações espanholas que perante a União Europeia tratem assuntos que pertençam ao âmbito da competência legislativa catalã, especialmente perante o Conselho de Ministros e os órgãos consultivos e preparatórios do Conselho e da Comissão, estando prevista no nº 3 do mesmo artigo a nomeação de representantes da Catalunha no âmbito da Representação Permanente de Espanha na União Europeia (REPER)[471].

Relativamente ao novo Estatuto Valenciano[472], embora este não dedique nenhum preceito em concreto à participação na dimensão externa fase ascendente, estamos em crer que o direito de participar nesta dimensão da fase ascendente decorre do mesmo preceito que estabelece a participação na dimensão interna da mesma fase, pois estabelecendo a alínea b) do nº 3 do artigo 61 do referido Estatuto que a Comunidade Valenciana, como Região da União Europeia, sem prejuízo da legislação do Estado, "*...tiene derecho a participar en todos los procesos que establezca el Estado para configurar a posición española en el marco de las instituciones europeas, quando estén referidas a competencias próprias de la Comunitat Valenciana.(...).*

Neste sentido, há que recordadar que a posição que qualquer Estado apresenta e defende perante as Instituições eurpeias resulta de um processo complexo cuja primeira fase é interna de recolha, tratamento e redacção de texto e a segunda fase do processo consistirá na apresentação, defesa e negociação perante as Instituições dessa posição anteriormente elaborada. Ora, no caso presente, o preceito valenciano é bem claro e abrange o direito à participação "*...en todos los*

[471] O novo estatuto valenciano não contém idêntica previsão.

[472] BOE nº 86, de 11/4/2006.

procesos que establezca el Estado…", podendo ainda considerar-se que a norma, apesar de elaborada de forma sintética, permite um alcance idêntico ou mesmo maior do que aquelas outras que referem expressamente a dimensão interna e externa, pois a expressão escolhida "*…todos los procesos…"* compreenderá as duas dimensões e poderá até tornar extensível o direito de participação a quaisquer outras fases, modalidades ou etapas que no futuro se venham a criar durante o processo legislativo comunitário, considerando-se, em face do exposto, que se trata, a nosso ver, de uma norma simples na sua redacção, mas completa na sua previsão.

Cabe finalmente fazer uma referência à forma de participação de determinadas regiões do Reino Unido (Escócia, Gales e Irlanda do Norte), que se encontra prevista num *Memorandum* assinado entre o poder central e aquelas entidades autónomas em 1999 a que se seguiu um outro acordo especificamente destinado a regular os assuntos comunitários –*Concordat on co-ordination of European Union policy issues* -, no qual se regula as questões da participação nos assuntos comunitários, *v. g.* no Conselho da União e nos Grupos de Trabalho [473].

Efectuaremos seguidamente uma abordagem breve de outra possibilidade de participação regional da fase descendente do processo legislativo que consiste na capacidade de influenciar o processo legislativo nos seus momentos externos a cada Estado, isto é, na fase da iniciativa da Comissão, na fase de negociação executada no COREPER (Comité dos Representantes Permanentes dos Estados) e, posteriormente, na fase de decisão e aprovação no Conselho, influência que é exercida especialmente através da informação que as regiões procuram canalizar para aquelas Instituições e órgão auxiliar.

Inicia-se a abordagem do tema com uma sucinta caracterização do COREPER o qual constitui um importante órgão auxiliar do Conselho que actua como mecanismo de "*...enlace permanente entre los Gobiernos nacionales y la*

[473] Sobre a participação da Escócia, Gales e Irlanda do Norte, enquanto regiões do Reino Unido, nas reuniões do Conselho, *vid.* Olivar de Julián, J. M. *op. cit.* 19-20.

Unión..."[474], tendo como principal missão efectuar as negociações preparatórias do conjunto das posições obtidas no interior de cada Estado subsmetendo as conclusões e posições a que chegar ao Conselho de Ministros[475] no qual serão debatidos aqueles assuntos sobre os quais não foi obtido acordo no seio do COREPER[476] e se adoptará a redacção final dos actos normativos comunitários.

Este órgão auxiliar encontra-se previsto no artigo 207 TCE sendo composto por representantes permanentes dos Estados membros e tem como principais objectivos a defesa ao longo do processo de negociação, por um lado, dos interesses dos Estados que cada delegação representa incluindo-se nestes os interesses das regiões que integram cada Estado, e por outro, os interesses da União Europeia.

Certamente que durante a fase de negociação no COREPER os mediadores estatais têm necessidade de estar em permanente contacto com os ministérios respeitantes aos assuntos tratados e com os poderes regionais representados pelos Conselheiros na REPER, pelo que são importantes os canais de comunicação existentes entre os representantes permanentes dos Estados que integram a REPER e os respectivos poderes regionais de forma a que, quando solicitados, os funcionários da representação permanente posssam, a todo o momento, dar uma perspectiva nacional ampla sobre a questão em debate no COREPER.

---

[474] Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 396. A autora salienta ainda a importância do COREPER afirmando, (p. 367), que ele é *"...al mismo tiempo un órgano comunitario y un órgano periférico de las Administraciones nacionales."*. Mangas Martín, A. y D. J. Linan Nogueras assinalam a importância do Coreper classificando-o como "*…canal obligado por el que han de pasar las relaciones Comision-Consejo…."*. (*op. cit.* p. 288).

[475] O Conselho de Ministros é composto pelos Ministros de Negócios Estrangeiros ou os Ministros das áreas envolvidas na matéria, tendo especial interesse para a participação regional no processo decisório a possibilidade de, após o TUE, os Ministros regionais representarem o Estado no Conselho quando estejam em causa assuntos que afectem as suas competências, permitindo assim que os Estados de estrutura complexa respeitem, na negociação comunitária, a repartição interna de competências entre o Estado e as entidades regionais.

[476] O COREPER tem dois niveis em função do tipo de funcionários que o integram: COREPER I integrado pelos Adjuntos e o COREPER II pelos Embaixadores ou Representantes Permanentes.

De facto, a cada vez maior complexidade, especificidade, globalização de todos os sectores da vida em sociedade e a rapidez de toma de decisões exigem que as entidades com responsabilidade de preparar, gerir e decidir tenham em todos os momentos um profundo conhecimento e proximidade das áreas, sectores, territórios e populações sobre as quais recai a sua decisão, contactando e consultando permanente entidades representativas dos várias sectores e poderes públicos, privados, nacionais e regionais envolvidos ao longo de todo o processo que conduz à decisão final e que pela mesma vão ser atingidos, representantes esses que têm um conhecimento das realidades a que essas decisões se destinam bem mais profundo do que as instituições comunitárias que produzem decisões que se destinam em simultâneo a um conjunto de ordenamentos e sistemas jurídicos diferentes e distantes do centro de descisão.

Por certo que a existência e funcionamento efectivo de tais canais de representação e participação, informação e comunicação acerca da realidade sobre a qual as instituições comunitárias vão legislar, ligando os destinatários dessas decisões e os organismos do processo legislativo como a Comissão na fase de iniciativa, o COREPER na fase de negociação e preparação e decisórios como o Conselho, constitui, além de uma maior garantia de eficácia da decisão final, uma aplicação prática do princípio da subsidiariedade que corresponde[477], aliás, à forma como o processo de integração foi inicialmente concebido por Jean Monnet no sentido da participação colectiva e democrática na Comunidade Europeia[478].

---

[477] **A Comissão justifica no "*Relatório da Comissão...", "Legislar Melhor 2000"*, COM/2000/0772 final p. 4 e 5, a necessidade de participação de todos os sectores da sociedade na construção comunitária, em nome de uma desejável aplicação do princípio da subsidiariedade.**

[478] **Castro Ruano afirma que "*... los padres de Europa, o más precisamente Jean Monnet, concibieron una forma de Comunidad que asociase a todas las fuerzas sociales en la construcción de un objetivo común y general...*" *(La emergente participación política..., op. cit.* p. 265). O autor assinala que a criação pela Comunidade dos vários Comités especializados teve como antecedente a criação por Monnet de Comités na recuperação francesa do pós guerra. O mesmo autor refere os vários tipos de Comités, designadamente os compostos por funcionarios nacionais que assistem o COREPER, visando preparar as deliberações do Conselho, e os grupos de especialistas consultados pela Comisão. *Ibid.* pp. 266/7.**

Acerca dos Comités na Comunidade, *vid.* Nicoll, W.. *"Qu'est-ce que la Comitologie?»* em *Revue du Marché Commun,* n.º 306, Avril 1987, p. 185-187. Do mesmo autor e com o mesmo título, embora com texto diferente, em Revue du Marché Commun, n.º 312, Décembre, 1987, p. 703. *Vid.* também Monnet, J., "*Memoires"*, Fayard, Paris, 1985, e Sidjanski, D.

Certamente que as próprias instituições comunitárias se aperceberam desde cedo da necessidade e utilidade da existência de tais vias de comunicação e mostraram receptividade relativamente aos mesmos.

Assim, e com aqueles objectivos, a Comissão a quem cabe o exercício exclusivo da iniciativa no exercício da qual necessita de um profundo conhecimento das realidades sobre as quais pretende legislar, promoveu a criação de comités e grupos de trabalho representativos dos mais variados interesses sociais, económicos, profissionais e territoriais compostos de peritos nacionais ou sectoriais[479] que colaboram com os diversos órgãos e instituições comunitárias fornecendo-lhes conhecimentos técnicos especializados e próximos da realidade[480], trabalho no qual os elementos desses grupos devem ter em atenção os contributos e pressões que as administrações regionais lhes fazem chegar com o objectivo de garantir a informação suficiente com vista a que a proposta da Comissão venha a corresponder às expectativas e interesses dos seus destinatários em geral e das Comunidades Regionais em particular[481].

« Communauté européenne 1992: gouvernement de comité? »*, em** ***Pouvoirs, Révue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques**, nº 48, 1989, p. 71-80. Sobre os vários tipos de Comités, *vid.* Astola Madariaga, J., *op. cit.* p. 47-50. O autor distingue entre os Comités de peritos e os consultivos, sendo os primeiros formados por especialistas nomeados pelos Governos nacionais e os segundos constituídos por representantes de interesesses sectoriais organizados pela Comissão sem *"…necessidad de ningún beneplácito de los Gobiernos nacionales.". Ibid.* p. 50.**

[479]Funcionarios das administrações centrais, representantes de grupos de ineresses, etc. Existe recíproco interesse na manutenção destes peritos, pois garantem além de um útil canal de informação, um melhor conhecimento recíproco entre as administrações estatais e a administração comunitária.

[480] Alguns destes Comités estão previstos por decisão do Conselho na qual se qualificam os tipos de Comités, (Comités Consultivos, de Regulamentação e de Gestão) a obrigatoriedade ou não da sua consulta e o valor, vinculativo ou não dos seus pareceres, existindo ainda os Comités de controlo encarregues de supervisionar o desenvolvimento e execução de normas comunitárias por parte da Comissão. *Vid.* a decisão do Conselho 87/373/CEE, de 13/7/1987, JO L 197 de 18/7/1987, acerca de um Comité consultivo composto por Representantes dos Estados membros.

[481]A distribuição das CCAA pelos Comités da Comissão foi alvo de um primeiro acordo em 1997 através do qual o Estado Espanhol ofereceu a possibilidade de as CCAA participarem no seio de 55 Comités que as CCAA negociaram entre si, resulando que integrarão duas CCAA cada comité por turnos de dois anos. Posteriormente existiu novo acordo em 2002 para o período 2003-2006 no qual, como afirma Pérez de Nanclares, com "*…mayor transparencia y menor precipitación se han incluído 47 comités más…*". O autor considera esta mudança "*…un avance notable que en terminus globales resulta (…) razonablemente satisfatorio...*" que influenciou os avanços na representação no Conselho.

Naturalmente que em relação à Comissão, é de considerar que qualquer representatividade ou influência regional nas suas propostas apenas se poderá fazer sentir através destes Comités pois, por natureza, é de excluir qualquer pretensão de representação directa regional na Comissão devido ao facto de esta ser uma instituição independente cujas funções lhe atribuem uma natureza supranacional[482] incompatível com ingerências intergovernamentais de qualquer governo dos Estados membros "*...sea el nacionalo sea el de las regiones.*".[483]

Relativamente aos Comités e Grupos de Trabalho junto do Conselho, estes têm por finalidade essencial preparar o trabalho do COREPER (Comité de Representantes Permanentes) e estão previstos no Regulamento Interno do Conselho[484], sendo integrados por representantes das Administrações nacionais que transmitem, defendem e negoceiam a posição interna do Estado e do Conselho juntamente com a Comissão representada pela Direcção Geral autora da proposta em causa, tentando todos, em fases de negociação que passa por contactos oficiais e mesmo informais, conformar a proposta final com a defesa das várias posições nacionais, regionais e institucionais em jogo a fim de que a decisão final corresponda aos interesses das várias partes.

Pérez de Nanclares, J. M., *"Comunidades Autónomas y Unión Europea, Hacia una Mejora de la Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Proceso Decisorio Comunitario"*, ***op. cit.*** **p. 781.**
Sobre estes comités, sua distribuição pelas CCAA espanholas e respectiva regulamentação, ***vid.*** **Arias Martinez, M. A.,** ***op. cit.*** **p. 424-426. A autora, embora valorize esta distribuição, considera o passo dado, enquanto forma de participação autonómica na toma de decisões comunitárias** ***"... demasiado corto y, a la vez, tímido."*****, isto porque, de um ponto de vista quantitativo, apenas se permitiu a participação regional em** ***"…cincuenta y cinco Comités de los mas de trescientos existentes."*****, e também, do ponto de vista qualitativo,** ***"…no se han incluido en esta lista de cincuenta y cinco Comités, los que poseen un mayor interés autonómico por afectar de forma directa a su ámbito competencial…",*** **tendo sido incluídos outros que possuem pouco interesse para as autonomias.**

[482] ***Cfr.*** **artigos 211 e 213 TCE.**

[483] Pérez de Nanclares, *"Comunidades Autónomas y Unión Europea, Hacia una Mejora de la Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Proceso Decisorio Comunitario"*, ***op. cit.*** **p. 780.**

[484] O artigo 19.2 do Regulamento interno do Conselho estabelece que poderão constituir-se comités ou grupos de trabalho. Decisão do Conselho 93/662/CE de 06/12/1993, JO L 304, de 10/12/1993.

A participação das Comunidades Autónomas de Espanha neste Comités e Grupos de Trabalho junto do Conselho encontra-se regulamentada na segunda parte do primeiro Acordo já anteriormente abordado de 09 de Dezembro de 2004[485] no qual se estabelece que essa participação será desenvolvida através dos Conselheiros da Conselharia para Assuntos Autonómicos da REPER mediante a sua incorporação na delegação espanhola nos grupos de trabalho referidos no artigo II/2, ou, nas matérias em que se tenha acordado na respectiva Conferencia Sectorial a representação autonómica directa nas formações do Conselho da União Europeia, mediante a incorporação na delegação espanhola no grupo de Trabalho correspondente do responsável técnico designado por quem exerça a representação autonómica directa[486].

A representação autonómica será efectuada abrangendo o conjunto das Comunidades Autónomas e deverá receber informação sobre o calendário de reuniões dos Grupos de Trabalho do Conselho da União Europeia, sua convocatória, ordens do dia e documentação respeitante a assuntos que afectem às competências autonómicas, assistir e intervir nas reuniões do Grupo de Trabalho integrando a delegação espanhola sob a direcção do Conselhero da REPER que chefie a delegação.

O representante autonómico poderá assistir às reuniões do Comité de Representantes Permanentes (COREPER) em conformidade com a práctica institucional, quando aí se examinem assuntos que afectem as competências

---

[485] "*Acuerdo sobre la Consejería para los asuntos autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de Trabajo del Consejo de la Unión Europea*". BOE nº 64, de 16/3/2005, p. 9372 a 9376. Na opinião de Pérez de Nanclares, a participação nestes grupos de trabalho e no COREPER é o corolário lógico da participação no Conselho, e apenas pode ocorrer quando o Grupo de Trabalho em causa seja "*…instancia preparatória de alguna de las formaciones del Consejo de la Unión abiertos a la participación autonómica...*", devendo nesses grupos ser tratados assuntos que afectem competências autonómicas e não interesses autonómicos. O autor declara em jeito de balanço após um ano, que "*…el sistema há funcionado de manera razonablemente satisfactoria.*". (*"Comunidades Autónomas y Unión Europea, Hacia una Mejora de la Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Proceso Decisorio Comunitario", op. cit.* p. 790/792).**

[486] Esta incorporação será objecto de comunicação prévia ao Ministério abrangido e à Conselha para Assuntos Autonómicos da REPER.

autonómicas, sendo que a Conselharia para Assuntos Autonómicos enviará às Comunidades Autónomas toda a informação e documentação disponíveis relativa à sua participação nos Grupos de Trabalho do Conselho da União Europeia, estando prevista uma revisão do Acordo com base na experiência que resulte de sua aplicação prática em 2005, existindo ainda um conjunto de regras especiais destinadas a salvaguardar os regimes comunitários especiais de Canárias, de Ceuta e Melilla, bem como a possibilidade de existirem regimes e instrumentos bilaterais que, como complemento dos multilaterais, possam existir em determinadas Comunidades Autónomas, no presente ou no futuro, para a participação nos assuntos da União Europeia[487].

2.2.2.REPRESENTAÇÃO DO ESTADO PELAS REGIÕES NO CONSELHO. ARTIGO 146º DO TCE

No ponto anterior do presente capítulo abordamos sob a epígrafe "*Dimensão externa da participação. Participação regional nos comités da Comissão e do Conselho",* a participação regional indirecta na dimensão externa da fase ascendente do processo legislativo comunitário concretizada através da incorporação de um representante regional numa delegação estatal junto das instituições comunitárias, Comissão ou Conselho, ou de órgãos auxiliares como a REPER e o COREPER.

Trataremos agora neste apartado do presente estudo de uma possibilidade diferente de participação regional na mesma dimensão externa da fase ascendente aberta pela redacção dada em 1992 ao artigo 146 TCE a qual já não se efectua pela incorporação nas delegações antes referidas, mas se concretiza pela presença no Conselho em representação do Estado.

Desde logo há que salientar que esta participação não se efectua em nome próprio e em representação da ou das Regiões, mas em nome e em representação

[487] **Acerca da participação das Comunidades Catalã e Valenciana nos Comités e Grupos de Trabalho da Comissão e do Conselho, *cfr.* respectivamente os artigos 187/1/3 e 61/3/b dos novos estatutos já atrás referidos. Acerca dos regimes bilateraias resultantes de especificidades competenciais próprias de algumas CCAA, *cfr.* Pérez de Nanclares.** *"Comunidades Autónomas y Unión Europea, Hacia una Mejora de la Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Proceso Decisorio Comunitario", **op. cit.*** **p. 788-789.**

do respectivo Estado, razão pela qual continua a ser uma forma de representação indirecta, havendo ainda que registar que a mesma encerra em si uma maior dose de responsabilidade para o Conselheiro Regional envolvido e, portanto, para o próprio poder regional na sua globalidade.

Certamente que a possibilidade de mais esta forma de protagonismo regional na integração europeia surge enquadrada com o lento processo de afirmação dos poderes regionais no espaço comunitário que tem o seu momento de maior dimensão aquando da assinatura do Tratado de União Europeia em 1992 juntamente com outros dois factores que, conforme vem sendo largamente referido neste trabalho, o mesmo Tratado carreou para a ordem jurídica comunitária: A consagração do princípio da subsidiariedade e a criação do Comité das Regiões.

Assim, e no que respeita propriamente ao tema objecto deste apartado da tese, assinala-se que o Tratado da União Europeia promoveu, *"...a petición de Belgica y Alemania..."*[488], além da consagração do Comité das Regiões que constitui uma forma de representação regional directa que abordaremos no capítulo seguinte, um outro mecanismo que abre portas a uma maior participação regional na construção comunitária, esta por via indirecta, a qual consistiu na alteração da composição do Conselho.[489].

A redacção originária do artigo 146 TCE impunha que a designação dos representantes estaduais no Conselho fosse efectuada pelos Governos, estatuindo que *"O Conselho é composto por representantes dos Estados membros. Cada Governo designará um dos seus membros para nele participar.",* resultando da

---

[488] **Mangas Martin, A., y Liñan Nogueras, *op. cit.* p. 139. A pressão das Regiões nesse sentido também se fez sentir. Assim, na II Conferencia Parlamento Europeu-Regiões da Comunidade, realizada em Estrasburgo em Novembro de 1991, constava na declaração final, ponto 7, a recomendação de que "...*se prevea para las Regiones la posibilidad de participar en los trabajos del Consejo cuando éste trate de cuestiones que, en un Estado miembro, pertenezcan al ámbito de competencias exclusivas de dichas Regiones".***

[489] **Martinez Puñal sublinha "*...o avante rexional que aquel comporta para o logro dumha participación activa na construcción política e xurídica da Unión Europea.".* (***"As Comunidades Autónomas Españolas e o Dereito Comunitario Europeo", ***op. cit.* p. 99).**

alteração efectuada pelo Tratado de União Europeia celebrado em 1992 que, § 1º, *"O Conselho será composto por um representante de cada Estado membro de nível ministerial, habilitado para comprometer o governo desse Estado membro."*[490], o que tem como consequências práticas que é eliminada a designação governamental e pode abrir a porta à participação de Entes Regionais no Conselho, apenas, e se, em representação do Estado e facultados para, caso a caso, comprometer o respectivo Estado, condições em que podem assistir e votar[491].

É claro que a questão coloca à partida, em especial, duas ordens de problemas: um respeita à estrutura jurídica comunitária e consiste em saber se é admissível que o Estado seja representado por alguém que não detenha a qualidade de membro do governo central, isto é, se pode o Presidente ou outro qualquer do Governo de um *Länder,* de uma Comunidade ou Região Autónoma, representar o Estado respectivo em assunto que internamente seja da competência regional[492].

Este problema está resolvido pela já referida alteração da composição do Conselho sendo, portanto, a resposta afirmativa à luz do Tratado CE e passa, assim, a permitir que os Estados compareçam no Conselho na diversidade dos seus elementos constitutivos, posição que é defendida também pela doutrina, como fazem **MANGAS MARTIN e LINAN NOGUERAS** ao afirmarem que, *"...el rango ministerial puede serlo no sólo en el Gobierno del Estado miembro sino em el nivel regional o autonómico, siempre que el Gobierno del Estado*

---

[490] Após o Tratado de Amsterdão corresponde-lhe o artigo 203, com a mesma redacção. *Vid.* artigo I-23 do Tratado Constitucional em que se mantém a designação "*nível ministerial*". É igual a redacção do nº 3 do artigo 9 C do Tratado de Lisboa de 13/12/2007 (TUE).

[491] A Assembleia das Regiões da Europa, na sua Assembleia-Geral de 5/6 de Setembro de 1990, propunha que a participação regional no Conselho fosse consagrada de forma a possibilitar a participação regional nele nos casos em que fossem deliberadas ou decididas matérias que no âmbito interno fossem da competência exclusiva dos Lander, Regiões ou Comunidades Autónomas. *Vid.* Beltran, S., *La Assemblea de Regions d'Europa (ARE), op. cit.* p. 47, seg's. Por sua vez Casanovas y la Rosa comparando esta inovação com a criação do CR, considera a alteração da composição do Conselho "*...menos espectacular, pero quizás de mucha mayor transcendencia....*". ("*Las Comunidades Autonomas y las Regiones ante la Reforma de la Unión Europea*", ***op. cit.*****, p. 54).**

[492] Gutièrrez Espada, *op. cit.* p. 178.

miembro faculte a esa persona para comprometer su voluntad caso por caso (..) en un assunto de competencia regional que les afecte especialmente."[493], ou **CASTRO RUANO** que sobre o assunto opina que "*...esta posibilidad no es un mero desideratum, sino que existe realmente por cuanto que es el propio Estado quien tiene la capacidad de otorgar el rango ministerial a quien así lo considere oportuno..."*[494], devendo essa representação ser antecedida de uma coordenação prévia de todas as regiões de forma a acordarem a defesa de uma posição comum nas matérias que, por serem de sua competência, levaram à referida participação no Conselho.

O segundo problema é de ordem estatal e tem a ver, por um lado, com a aceitação interna da representação do Estado por parte de um responsável regional quando se discutam assuntos que afectem as competências exclusivas regionais e, por outro, com as formas de nomeação desse representante.

Para que esta participação se concretize há que apelar, uma vez desaparecido o impedimento jurídico no Tratado, à colaboração, cooperação e criação de acordos políticos internos entre o Estado e as Comunidades Autónomas seguidos, eventualmente, de uma alteração constitucional semelhante às ocorridas na Bélgica, Alemanha e Áustria[495], processo em que terá de ser revista a concepção

---

[493] Mangas Martin A. y Liñan Nogueras, D. J., *op. cit.* p. 138. Sobre o tema *vid.* Martínez Puñal, A., *"As Comunidades Autónomas Españolas e o Dereito Comunitario Europeo"*, *op. cit.* p. 99-104.

[494] Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 347. O autor prevê que as regiões alemãs como "*..punta de lanza del hecho regional...*", e as belgas farão rápido uso desta posibilidade, antevendo que "*...el hecho regional probablemente habrá de madurar todavía más, para que representantes de Regiones de otros Estados puedan participar en tan selectivo foro...*".

[495] Arias Martinez defende, referindo-se a Espanha, que a tais acordos se deveria seguir *"...una modificación de la Norma Fundamental…"*. (op. *cit.* p. 419). A autora defende que para regular a participação autonómica na delegação espanhola, se poderia prever três graus de participação, conforme se tratasse no Conselho de assunto de competência exclusiva estatal, caso em que o representante autonómico teria uma finalidde meramente informativa, sem direito de voz nem voto. Tratando-se de competências concorrentes, o representante autonómico defenderia a posição acordada pelas CCAA a nivel interno-estatal, e no caso de se tratar no Conselho matéria das competências legislativas exclusivas das CCAA, a presença autonómica deverá ser mais activa, *"…llegando incluso a corresponder al representante autonómico la presidencia de la delegación y el poder de manifiestación y negociación de la posición española.". Ibid. p. 424.*

de relações exteriores que tenham os Estados, dependendo ainda das matérias que aí se incluem e do grau de flexibilidade com que cada Estado continue a encarar o *"...choque con el monopolio de la representación internacional del Estado por el Gobierno..."*[496], pelo que pode afirmar-se que o êxito deste mecanismo fica dependente, à semelhança da participação nas fases ascendente e descendente, da existência de uma vontade política que antecede qualquer consagração legislativa que, faltando tal vontade, não terá qualquer eficácia[497], conforme bem salienta **ARIAS MARTINEZ** que, realçando a importância nestes processos da vontade política dos Estado e das Regiões, acaba por afirmar que *"...no es exagerado afirmar que si no existe la voluntad política de cooperar de nada sirve la regulación legal de la colaboración."*[498], defendendo **MARTÍNEZ PUÑAL** a propósito, que o problema político e formal poderá resultar simplificado se encarado na perspectiva de que não se tratando de transferir nem delegar nenhuma competência, tratando-se, em conformidade o art. 7. 1º do Convenio de Vienea de 1999 sobre o Dereito dos Tratados "*...simplemente dun outorgamento dos 'adecuados plenos poderes' (...) para representar ao Estado mediante a acreditación correspondente"*[499].

---

[496] **Mangas Martin, A, *Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español, op. cit.* p. 139. O Parlamento Europeu na sua resolução sobre a participação e a representação das regiões na construção europeia e sobre o Comité das Regiões, datada de 18 de Novembro de 1993, JO C 329 de 06/12/1993, convida os Estados membros cuja estrutura constitucional contemple organismos regionais dotados de competências exclusivas, a facilitar a participação de representantes das regiões em reuniões do Conselho de Ministros quando se trate de questões da competência das mesmas, tendo o Parlamento Europeu afirmado já em 1992, no parecer de 21 de Maio de 1992 da Comissão de Assuntos Institucionais sobre a função institucional do Conselho, que se não se faz reflectir na actividade legislativa comunitária a estrutura complexa interna, se debilita gravemente a participação dos próprios Estados no processo comunitário.**

[497] **Conforme afirma Castro Ruano, esta alteração representa uma importante modificação "*...que deja en manos de un acuerdo : en el seno del propio Estado, la posibilidad de que las Regiones participen sin intermediarios en la más alta institución comunitaria...*". (*La emergente participación política..., op. cit.* p. 346). O autor considera que esta possibilidade poderia supôr o surgimento da ansiada cámara legislativa regional quando Conselho fosse formado por representantes das Regiões por nele se tratarem assuntos de competência regional.**

[498] ***op. cit.* p. 150.**

[499] **Martínez Puñal, A.,** *"As Comunidades Autónomas Españolas e o Dereito Comunitario Europeo"*, ***op. cit.* p. 102/103. O autor afirma ainda que se trata de responder a uma dupla exigência "*..por unha banda á da participación das Comunidades Autónomas com intereses***

Estarão, assim, as Regiões, através deste mecanismo, a representar não só os seus interesses mas os interesses do conjunto nacional[500] que debaterão perante outros Estados, ao contrário do que acontece no Comité das Regiões onde as regiões se representam a si próprias, se encontram e debatem com as demais regiões.

Estamos em crer que a alteração à composição do Conselho de que vimos falando, formalizou a nível dos Tratados aquilo que, internamente, a então República Federal da Alemanha já praticava, podendo ver-se no acordo que os *Länder* alemães celebraram em 1968 com o *Bund* acerca da participação daqueles nos órgãos da Comunidade um antecedente que influenciou esta alteração, para além de que tal possibilidade se encontra expressamente prevista no nº 6 do artigo 23º da Lei Fundamental da Alemanha, segundo o qual o exercício dos direitos da Alemanha dever ser delegado a um representante dos Estados quando estiverem em causa essencialmente matérias inerentes aos poderes legislativos exclusivos infra-estaduais[501].

Refere **RUDOLF MORAWITZ** que no processo negocial entre o Estado alemão e os *Länder* que ficou conhecido por "*Conversações Kramer-Heubl"*[502]*,* foi alcançado um compromisso sobre a posição e funções de personalidades provenientes dos Länder, segundo o qual, "*…frente a la otra parte negociadora serían representantes del Gobierno del sujeto de derecho internacional*

---

na negociación, e, pola outra, á de quen negoceie sexa a España no seu conxunto". Ibid. **p. 104.**

[500] **Mangas Martin, A. y Liñan Nogueras, D. J.,** ***op. cit.*** **p. 252.**

[501] **Artigo 23/6 da Lei Fundamenteal Alemã:** ***"Quando estiver em jogo essencialmente a competência legislativa exclusiva dos Estados, a Federação deverá delegar o exercício dos direitos da República Federal da Alemanha, como Estado membro da União Europeia, a um representante dos Estados designado pelo Conselho Federal. Esses direitos deverão ser exercidos com a participação e concorrência do Governo federal. nesse caso, dever-se-á resguardar a responsabilidade da Federação para com o país como um todo.".***

[502] **O texto do Acordo final resultante das conversações Kramer-Heubl encontra-se reproducido em anexo à obra de Rudolf Morawitz citada, pp. 125-131. Anteriormente a esta inovação já acontecia de representantes das regiões assistirem a reuniões do Conselho em função de algumas matérias, mas sem direito de voto.**

«República Federal Alemana», mientras que en el ámbito interior de la Delegación serian representantes de los Lãnder."[503].

Numa análise com vista a observar comparativamente o que sobre a matéria se vai passando no espaço comunitário, vemos que a Alemanha, ao abrigo do referido artigo constitucional[504], se faz representar no Conselho da União por um Ministro regional em matérias sobre as quais os *Lander* exerçam a competência legislativa exclusiva[505], enquanto que a Bélgica também assegura a participação das suas Comunidades e Regiões no Conselho, inicialmente através de soluções de compromisso segundo o qual nas reuniões a Bélgica era representada rotativamente por un membro do Governo belga e pelos Ministros de Cultura ou da Educação dos Governos Regionais.

Após a possibilidade aberta pela alteração da composição do Conselho feita pelo TUE, foi iniciado um procedimento de representação do Reino da Bélgica no Conselho, concluindo-se um acordo em 8 de Março de 1994 entre o Governo federal belga e as regiões no sentido de que a representação da Bélgica se exerça por um único Ministro o qual estará habilitado a comprometer o estado com o seu voto, ficando assegurado um sistema de rotatividade quando pertença às Regiões ou às Comunidades a representação belga no Conselho, concluindo-se com **ARIAS MARTINEZ** que a participação dos Ministros das Regiões ou das Comunidades Belgas no Conselho, representando o Estado federal *"...se ha regulado bajo un escrupuloso respeto del reparto competencial."*[506], competindo-lhes a representação do Estado nos casos em que no Conselho da União se discutem projectos cujas matérias, como a cultura, são internamente da sua

---

[503] ***op. cit.*****, p. 74-75.**

[504] Este regime é desenvolvido pela Lei de Cooperação entre a Federação e os Lander de 1993

[505] Informa Arias Martinez que "*Esta es la primera vez que en la Historia constitucional alemana se autoriza la representación de todo el Estado alemán a través de un miembro de los Gobiernos regionales nombrado por el Bundesrat.". (op. cit.* p. 400).

[506] ***op. cit.*** **p. 405. A autora descreve o regime de participação das Comunidades belgas no Conselho a p. 404-407 desta obra. Ver também Van Boxstael, J. L.,** ***op. cit.*** **p. 273 seg's.**

competência exclusiva, existindo mesmo casos em que essa representação inclui o direito de voto em nome do Estado belga[507].

No que respeita à Áustria, a Contituição deste Estado federal prevê no seu artigo 23/d/3 que *"Na medida que um projecto estabelecido no âmbito da União Europeia respeite a matérias que afectem a legislação dos Estados federados, o governo federal pode encarregar um representante nomeado pelos Estados federados, a participar na tomada de decisões no Conselho. (...)*", sendo este preceito constitucional secundado por um acordo de 12 de Março de 1992, de tudo resultando que um membro de governo de um Lander austríaco pode representar e negociar o Estado austríaco no Conselho quando estejam em causa matérias que respeitem às competências e interesse dos Estados federados, fazendo-o, no entanto, num sistema de *"…coparticipación con el miembro competente respectivo dei Gobierno federal y en cooperación con él…"*,[508] isto porque o supra referido artigo 23/d/3 da Constituição austríaca adianta que *"... O exercício deste cargo realizar-se-á com a participação do membro competente do Governo federal e de acordo com este…*".

Relativamente a Espanha, cumpre salientar que o Acordo de 9 de Dezembro de 2004[509] afasta a possibilidade de o Estado espanhol ser representado no Conselho por um Conselheiro regional pois este acordo, além de nunca prever a representação do Estado pelo Conselheiro Regional e habilitá-lo a comprometer o Estado Espanhol, contém, como já vimos e criticamos no ponto anterior deste

---

[507] Sobre a participação belga nas reuniões do Conselho, *vid.* Olivar de Julián, J. M. *op. cit.* 18-19.

[508] Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 407. Nesta obra a autora refere o regime de participação dos Lander austríacos na fase decisória do processo legislativo decisório comunitário. Por outro lado, e acerca da participação das regiões italianas no mesmo processo, refere a autora que "*...apesar de la mejor posición que en los últimos tiempos han adquirido las Regiones* em *lo concerniente a las previsiones normativas relativas al establecimiento de contactos con los organismos comunitarios, no existe hasta el momento ninguna norma* em *la que se prevea la inclusión de representantes regionales* em *el seno de las delegaciones negociadoras estatales que actuen* em *representación del Estado italiano ante los órganos decisorios comunitarios.". Ibid.* p. 410.

[509] "*Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea".* BOE nº 64, de 16/3/2005, p. 9372 a 9376.

trabalho, regras claras de subordinação do representante regional face ao chefe da delegação e afirma claramente no artigo 5.5 que "*La responsabilidad última de las negociaciones y de su conclusión corresponderá en todo momento al jefe de delegación.*".

Cabe também referir que posteriormente, contrariando talvez esta orientação, o novo Estatuto de Autonomia da Catalunha estabelece no nº 2 do artigo 187 que "*...la participación prevista en el apartado anterior, quando se refiera a competencias exclusivas de la generalitat permitirá, previo acuerdo, ejercer la representación y la presidência de estos órganos, de acuerdo com la normativa aplicable.*"[510].

Naturalmente que se poderá continuar a entender que não existe contradição entre os dois normativos, isto se se aceitar que aquele artigo do estatuto de Catalunha vtem em vista apenas a representação e presidência dos órgãos consultivos e preparatórios do Conselho e da Comissão e não o próprio Conselho de Ministros.

Não nos parece, no entanto, que seja este o alcance da norma pelo que, mais tarde ou mais cedo haverá que harminizar este texto com as normas gerais da representação regional nos órgãos e instituições comunitárias por forma a, por um lado, dar cobertura a esta nova norma do estatuto catalão, e por outro, tornar extensível às outras Comunidades Autónomas a faculdade que agora se começa a reconhecer à Catalunha, sob pena de a desigualdade ser mais uma fonte de conflitos com o poder central.

Quanto à Itália, na sequência da lógica de forte centralismo com que encarou o relacionamento comunitário que só após muito tempo e resistência tem vindo a

[510] O apartado anterior, nº 1, fala na participação nas delegações espanholas que ante a UE tratam assuntos da competência própia catalã, especialmnete diante do Conselho de Ministros e dos órgãos consultivos e preparatórios do Conselho e da Comissão.

atenuar, não permite ainda a participação de representantes regionais no Conselho[511].

3.DOS MODELOS EXISTENTES PARA UM MODELO IDEAL.

Naturalmente que o modelo de participação regional na integração europeia depende em cada Estado da sua própria configuração político constitucional considerando-se, designadamente, o tipo e forma de Estado.

No entanto, independentemente da resposta que se der relativamente àquela caracterização, um outro factor nos parece determinante para que essa participação ocorra de modo a que toda a sociedade se veja envolvida no processo comunitário: fala-se aqui, naturalmente, da existência de uma séria e forte vontade política capaz de alargar a participação às entidades infra-estatais, capaz de negociar posições diferentes e capaz de, a cada momento e de forma dinâmica, promover a adaptação do exercício do poder à cada vez maior amplitude da integração comunitária e, consequentemente, à cada vez maior intervenção da União na vida, nas competências, em suma, no quotidiano de cada um dos níveis de poder e de cada um dos cidadãos, simultâneamente nacionais e comunitários, até porque a autonomia, no actual contexto de interdependência e integração europeia, significa o establecimento de canais de participação na elaboração das decisões políticas que permitam às Regiões exprimir e desenvolver as suas especificidade.

Essa participação, a efectuar através de cooperação e "*...da existência de buenas dosis de generosidad y lealtad recíprocas entre ambos niveles...*"[512] de governo, terá de decorrer como corolário lógico de uma aceitação de que a integração comunitária contempla Estados e Regiões, afecta as competências

---

[511] **Arias Martinez refere, no estudo comparado que faz, que *"…que Italia es el único país que contando con el nivel regional en su organización político-rerritorial no permite la participación de representantes regionales en el Consejo de la Unión Europea.*", resistência que adquire ainda mais relevância por se tratar de um Estado membro fundador. *(op. cit.* p. 433).**

[512] **Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 224.**

daqueles e destas, pelo que, conforme reivindicaram os Länder alemães, as suas "*…competencias se «prolongaban» hasta el nível comunitario, porque la transferencia de derechos de soberania a la Comunidad (...) no podia operar ningún desplazamiento competencial dentro del Estado...",* não podendo os governos centrais ver no representante do Estado na Comunidade um representante seu, "*...sino del Estado conjunto..",* pelo que, "*...su sumisión a instrucciones se mide, por ello, según la distribución interna de competencias... "*[513].

Não havendo nesta, como em todas as outras áreas, soluções ideais, parece-nos que a solução mais eficaz será a que resultar de uma postura sensata resultante da tolerância, diálogo e dinamismo e de um olhar atento para os contributos que possam advir das experiências de outros Estados comunitários[514], em especial, da Bélgica e da Alemanha que poderão ser usadas pelos Estados membros dotados de poderes infra-estatais, como ponto de partida para as alterações constitucionais que num futuro próximo, os restantes Estados membros terão de efectuar no sentido de iniciarem uma compatibilização entre as suas divisões internas de poder e a existência de novas instâncias de poder supranacional surgidas com a integração comunitária[515], por forma a que ocorra efectiva participação regional como aquela que reconhecidamente vem acontecendo na Alemanha desde o início da integração europeia onde se verifica que a participação é efectiva em sectores que vão do ensino à agricultura passando pelo ambiente, ambiente, cultura e economia[516], participação que se fica a dever ao facto de que na Alemanha,

---

[513] Morawitz, R., *op. cit.*, p. 230.

[514]Referindo a necessidade de os Estados criarem estruturas de participação regional adaptadas à integração comunitária, Castro Ruano aponta o exemplo alemão afirmando que "*...por supuesto que la solución adaptada es perfectible, y en ello continúa el legislador germano. pero el grado de satisfacción en las fórmulas utilizadas, hacen que ese sistema sea envidiable para cualquier observador de alguno de los demás países de estructura compleja...". (La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 224).

[515] Instâncias *supra*nacionais cujos poderes resultam, conforme se tem visto, das transferências operadas pelos Estados.

[516] Rudolf Morawitz faz detalhada análise da colaboração e participação dos Länder nas várias áreas, avaliando muito positivamente todo o processo, salientando quanto à cultura que os representantes dos *Länder* nas respectivas sessões da Comissão e do Conselho e que "*...el Ministerio federal les transmite con tiempo suficiente los oportunos documentos de la*

"...mejor que en ningún otro país..." existe uma prática assente num federalismo cooperativo pautado pelo *"... principio de voluntad federal y la cultura del entendimiento..."*[517].

Impõe-se que, independentemente do modo de actuação, conferências ou convénios, uma modernização, ou adatação, das concepções de relacionamento internacional à globalização da sociedade que alargaria a intervenção regional ao trato exterior através de "*...transferencia de competencias, proceso de adopción de decisiones, ejecución administrativa y normativa de los actos comunitarios, mecanismos de garantia, etc..."* referidos por **ORIOL CASANOVAS**[518]**.** até porque a consequência de não existir tal tipo de mecanismos continua a ser, apesar de alguns progressos na matéria, a negação às entidades regionais da possibilidade de participar nos processos de adopção de decisões comunitárias, devido à omissão nessas matérias de algumas Constituições, *"in casu"* a espanhola, e respectivos estatutos[519].

Naturalmente que vêm sendo registados nos últimos tempos avanços muito positivos na participação regional no processo de integração como vem

---

Comisión..." **enquanto que relativamente à economia "*…la posición de la delegación alemana en las conversaciones previas en la Comisión de la Comunidad Europea y luego en el Grupo de «cuestiones económicas» en el Consejo, así como las instrucciones para el Comité de Representantes Permanentes, se elaboran en sesiones de trabajo que tienen lugar en el Ministerio Federal de Economia, y en las que toman parte, junto al Ministerio Federal competente, representantes de los respectivos Ministerios de los Lãnder..."* e quanto à agricultura, que esta "*.. representa otro campo de colaboración entre el Bund y los Lander..".* Por outro lado, quanto ao meio ambiente refere tratar-se de "*…otro sector de intensiva co1aboración entre el Bund y los Lãnder....". (op. cit.* p. 79-86).

[517] **Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 194. Como salienta J. E. Soriano "*…la entente cordiale entre Bund y Lãnder, más o menos estable, de naturaleza exquisitamente política y sólo formalizada relativamente, es el dato caracterizador del sistema federal alemán.". (Comunidades Autónomas y Comunidad Europea, op. cit.* p. 80).**

[518] **Casanovas y la Rosa, O., "***La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación em la celabración de tratados internacionales. La participación...",* ***op. cit.*** **p. 46.**

[519] ***Ibid.*** **O autor faz estas reflexões no âmbito do sistema constitucional espanhol, designadamente sobre o artigo 93 *in fine* da Constituição Espanhola, afirmando que "*...la «sombra» de lo internacional se proyecta sobre lo comunitario y en este último, inversamente, la «sombra» de lo comunitario se extiende sobre lo internacional.".***
Em Portugal a Constituição e os Estatutos prevêm, conforme se verá na parte III deste trabalho, a participação efectiva das RRAA na política externa quando estejam em causa matérias a elas respeitantes.

acontecendo em Espanha com diplomas legislativos de que são bons exemplos o Real Decreto nº 2105/96, de 20 de Setembro que criou a Conselharia para Assuntos Autonómicos na Representação Permanente da Espanha na União Europeia[520], o "*Acuerdo sobre la Consejería para los asuntos autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de Trabajo del Consejo de la Unión Europea" e o "Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea"*[521], assim como as fórmulas de participação que foram consagrados nos dois novos estatutos autonómicos catalão e valenciano, cumprindo aqui salientar genericamente que, embora com extensões diferentes nos respectivos textos, ambos os estatutos prevêem o essencial no que se refere à participação na integração comunitária, fazendo crer que o Estado espanhol iniciou um sistema de participação regional que constitui um bom caminho para essa participação cujo conteúdo terá sempre de assentar de uma negociação assente na colaboração, coordenação e cooperação, na vontade de entendimento e confiança mútua geradora de acordos políticos, de forma a não bloquear um sistema complexo no qual os diferentes níveis de governo têm de se relacionar necessariamente.

Poderão subsistir insuficiências no modelo espanhol de participação, mas o caminho está aberto. As arestas que falta limar é como construir uma auto estrada sem que se construam todos os acessos. Mais tarde ou mais cedo eles virão, senão for por iniciativa do Ministério central que promoveu a construção, será por iniciativa das localidades onde falta esses acessos (CCAA).

Naturalmente que numa perspectiva de futuro, tais acordos têm de encerrar em si um grande dinamismo, permitindo que a sua evolução reflicta a cada momento a evolução do próprio processo de integração, encontrando-se soluções que resultem de cedências recíprocas em que, por um lado, o direito do Governo Central a actuar *ad extra* como representante do Estado conjunto não lhe confira,

[520] BOE 229, de 21/10/1996.

[521] BOE nº 64, de 16/3/2005, p. 9372 a 9376.

sem mais, a faculdade de determinar por si mesmo e em qualquer caso o conteúdo da acção em causa[522].

Em conclusão, defendemos que, mais importante que os resultados a que se chega nas primeiras abordagens, é que os assuntos se enfrentem e discutam com um vertical e frontal assumir de posições jurídicas diversas, sem confllitos nem tabús nem temas proibidos à partida.

A Europa comunitária terá, sob pena de atrazo do processo de integração, efectuar essa discussão no interior dos países, não podendo os Estados de pendor mais centralista continuar a resistir a envolver as suas entidades subestatais na construção comunitária, sob pena de os Estados se prejudicarem a si próprios e o avanço da própria integração europeia, com custos nacionais e comunitários que se poderão disfarçar durante algum tempo mas que, mais tarde ou mais cedo virão ao de cima.

Da evidência e necessidade dessa participação, e dos custos que a sua recusa acarretaria, se apercebeu bem cedo a Alemanha, não sendo por acaso que o mais próspero Estado membro desenvolveu avançados esquemas de participação regional no processo comunitário, no que foi seguido pela Bélgica e Áustria.

Pela complexidade que encerra e pela cada vez maior importância que a integração comunitária vai tendo na vida interna de cada Estado membro, todo o relacionamento comunitário, designadamente a participação regional nas posições dos Estados, não podem ser a nível regulamentar e político apenas um segundo plano de um complexo de normas destinadas a regular a administração pública e a coerência das seus vários poderes, terá de ser constituída por uma clara delimitação de competências a nível constitucional e uma eficaz e dinâmica

[522] Socorrendo-nos uma vez mais do exemplo alemão, vemos que inicialmente os *Länder* não se contentavam em ter influência *«determinante»* nas posições do *Bund,* exigiam ter mais mesmo influência «decisiva», que incluía o direito a dar instruções ao Governo Federal, em especial quanto às matérias de sua competência exclusiva. *Cfr.* Morawitz, R., *op. cit.*, p. 51. O autor afirma que *"...Estas concesiones recíprocas permitieron la conclusión de las negociaciones mediante la carta del Canceller Federal de 19 de septiembre de 1979…". Ibid.* p. 105.

regulamentação dessas formas de participação e dos necessários canais de comunicação e informação, em que se harmonizem globalmente a participação comunitária com a participação internacional geral permitindo uma prática comunitária sem enfrentamentos nem deconfianças recíprocas[523].

Cabe aqui perguntar: Numa organização internacional com características especiais de integração como é a Comunidade Europeia, que tem como missão, entre outras *"…. promover, em toda a Comunidade, o desenvolvimento harmonioso….."*[524]**,** e que por isso mesmo tem necessidade de chamar aos seus órgãos competências cada vez mais vastas sobre matérias que antes eram da competência dos Estados, justifica-se que o relacionamento da Comunidade com os Estados membros seja reservado aos governos centrais?

Ou, ao contrário, esse exclusivo deve abranger apenas um conjunto de matérias, consideradas o *"núcleo duro*" da soberania estatal[525], devendo os órgãos regionais participar relativamente às matérias que se não enquadrem nesse núcleo, mediante consenso e lealdade recíproca?

A visão do problema mais conforme ao princípio da subsidiariedade é, em nossa opinião, a de que, concordando-se que "*... a las CCAA les estará vedada, por tanto, toda actividad que incida en el núcleo duro de las relaciones*

---

[523] **Neste sentido, *vid.* Pueyo Losa, J., "***Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones Internacionales del Estado*", ***op. cit.*****, p. 45. Considera o autor que será de exigir que a solução encontrada se apresente *"...sobre todo, como coherente y distendida..."*, no sentido em que tenha *"...una programación definida y armónica de las lineas de actuación basicas, tanto desde la perspectiva estrictamente interna autonómica y en orden a una cabal protección y promoción de los intereses regionales, como desde una perspectiva global, procurando su ajustada incardinacion en la política exterior general del Estado. Y se exige distensión, es decir un 'medio ambiente' libre de recelos y desconfianzas entre entre los distintos niveles de poder, capaz de promover una política autonómica abierta y transparente, evitando, por el contario, cualquier actitud mezquina y de 'patio trasero...".***

[524] **Artigo 2º do Tratado de Roma.**

[525] **Gutiérrez Espada, C., *op. cit.* p. 179. Neste sentido, Pueyo Losa, referindo a sentença de 26/5/94 do Tribunal Constitucional de Espanha que opôs o Governo da Nação ao País Vasco. (**"*La Actividad Exterior de Galicia en el marco de las Relaciones Internacionales de un Estado de Estructura Compleja", op. cit.*****, p., 218). Ver também Pérez González, M.,** "*La ación exterior del Estado y las Autonomias: Desarrollos en la prática estatutaria", op. cit.* **p. 265, Pueyo Losa, J., "***Sobre el principio y los mecanismos…" op. cit.* **p. 31.**

internacionales..."[526]*,* fora das matérias que não tenham a ver com esse núcleo duro[527] que abrangeria matéria fulcrais como segurança, defesa, justiça, finanças, etc., seja assegurada a efectiva participação das Regiões, neste caso pela presença directa no Conselho, consubstanciando-se, assim, uma forma de expressão de toda a Comunidade, designadamente dos centros de decisão mais próximos do cidadão[528].

Essa participação deve ser vista como um direito regional e não como uma concessão do Estado, até porque a participação nas relações internacionais do Estado sendo necessária para o desenvolvimento da própria autonomia nos Estados de estrutura complexa, representa, para esses Estados *"...también algo absolutamente consubstancial al reparto territorial del poder..."*[529]*,* sendo de exigir que os órgãos estaduais promovam uma verdadeira clarificação do tema,

---

[526] **Pueyo Losa, J., "***Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones Internacionales del Estado*", ***op. cit.*****, p. 24. Abordando a questão numa óptica de relacionamento internacional geral que consideramos ter justificações, condicionantes e pontos de actuação que devem ser consideradas comuns à actividade comunitária, consideramos, com Castro Ruano que no actual e cada vez mais acelerado contexto mundial de interdependência em qualquer das àreas da vida societária, o exterior é apenas um âmbito de actuação no qual concorrem os diferentes titulares das competências públicas, *"...y entre ellos, lógicamente, las Regiones." El monopolio del poder central debe referirse, de forma limitada, a lo que la doctrina conviene en considerar «núcleo duro» de la acción exterior, esto es, acción diplomática, establecimiento de la guerra y de la paz, y conclusión de Tratados. Al margen de eso, la acción exterior de las Regiones debe considerarse como un ámbito de materialización de sus competencias autonómicas.". (La emergente participación política..., op. cit.* **p. 61).**

[527] **Refere O. Casanovas y La Rosa, parafraseando um voto de discordância de um magistrado do Tribunal Constitucional espanhol na sentença 137/1989 referida que "...***es posible constitucionalmente que las Comunidades Autónomas realicen «aquella clase de actividades y contactos que, aun teniendo dimensión internacional, no originan obligaciones inmediatas y actuales, ni suponen ejercicio de soberania».* **("***La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación em la celabración de tratados internacionales. La participación...",* ***cit.*** **p. 54.) No mesmo sentido, Pérez González,** "*La acción exterior del Estado y las autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria",* ***op. cit.*** **p. 265. Mangas Martin, A.,** ***Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español,, op. cit.*** **p. 222-234. Astola Madariaga, J.,** ***Poder regional de la Unión Europea, op. cit.*** **p. 232-243. Zabala Otegui, J., "***La participación regional en el proceso de integración europea***",** *Revista Vasca de Administración Pública***, nº 35, Enero-Abril 1993, p. 197-199.**

[528] **Refere Castro Ruano, que "...***en este sentido, la Región puede jugar un protagonismo decisivo como nexo, elemento de identificación y participación entre los dos polos: ciudadeno europeo y Unión Europea.". (La emergente participación política..., op. cit.* **p. 14).**

[529] **Pueyo Losa, J.,** ***"****La participación de Galicia ...",* ***op. cit.*****, p. 162.**

pacificando-o e esclarecendo de preferência por via constitucional, quais as actividades que as entidades infraestatais poderão desenvolver externamente.

A adaptação das estruturas de poder a efectuar através da abertura à participação autonómica nos assuntos comunitários que urge realizar nos Estados mais centralistas, trará para a vida dos Estados práticas mais saudáveis do que as consequências nefastas e evitáveis decorrentes da participação regional através de representação regional dissimulada junto das instâncias comunitárias que, acompanhadas de conflitualidade, foram surgindo ao longo do processo de integração comunitária um pouco por toda a parte, através das quais os grupos sociais e políticos que se sentem afastados da participação no processo de integração tendem a desenvolver; práticas que ironicamente, os Estados, mais cedo ou mais tarde, se vêm forçados a tolerar e a reconhecer devido aos efeitos negativos que a postura de rigoroso exclusivo estatal no trato externo lhes acarreta[530].

[530] Muñoz Machado, S., *El Estado, el Derecho Interno y la Comunidad Europea, op. cit.* p. 79, salientando os efeitos que nefastos para o equilibrio interno que a ausência de participação regional pode provocar, refere que as fórmulas italianas de representação dissimulada *".. naturalmente, son mucho más perturbadoras para los intereses unitarios italianos que las soluciones más generosas, pragmáticas y claras establecidas en Alemania».* No mesmo sentido, condenando a intransigencia estatal, *in casu italiana,* relativamente aos contactos directos entre as Regiões e a Comunidade Europeia, pronuncia-se Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 409. Acerca das práticas de representação regional junto das instâncias comunitárias, v. g. *"Lobby's",* ver *infra* ponto 6 do capítulo II da parte II.

CAPÍTULO II

SUBSIDIARIEDADE E PARTICIPAÇÃO DIRECTA DAS REGIÕES NA UNIÃO EUROPEIA O COMITÉ DAS REGIÕES

1-A EXPRESSÃO DA SUBSIDIARIEDADE NO ASSOCIATIVISMO REGIONAL

Foi já referido que o texto inicial do Tratado de Roma ignorou a realidade regional de alguns dos Estados fundadores da Comunidade[1], consagrando os Estados Membros como sujeitos únicos dos tratados, situação que o Acto Único Europeu viria a manter desconhecendo a preocupação manifestada pelo Parlamento Europeu no preâmbulo do seu projecto "*Spinelli*" de Tratado de União Europeia de 1984, em que se alertava no ponto 7 do preâmbulo para a "*...necessidade de permitir a participação, nas formas adequadas, das colectividades locais e regionais na construção europeia...",* isto embora já se verificasse alguma simpatia por parte de Estados membros com poderes autonómicos no sentido de serem criados mecanismos de representação regional tentando contrariar as resistências que alguns Estados opunham à intervenção externa dos seus entes regionais, havendo até alguns Estados membros que já exerciam certa pressão sobre as instituições comunitárias no sentido de dotar o Tratado de representatividade regional.

De entre todos deve salientar-se, como vem sendo referido, o papel da Alemanha sob pressão das respectivas autoridades regionais[2] que manifestavam desde a assinatura do Tratado de Roma, grande apreensão e desconfiança relativamente à questão da não representatividade, gerando-se enorme polémica naquele país, por vezes com radicalismo de posições, chegando a afirmar-se, como refere **PÉREZ DE NANCLARES,** que os Tratados de adesão, não prevendo nenhum tipo de participação institucional específica dos entes infra-estatais na política comunitária,

[1] Ver *supra*, parte II, ponto prévio.

[2] A reivindicação alemã no sentido de consagrar a dimensão regional comunitária era exercida por pressão dos *"...ministres-présidents..."* dos *Länder*, como informa J. L. Clergerie, *op. cit.* p. 81.

padeciam de "...*ceguera federal...*"[3], receando os Länder que as competências que dispunham a nível interno fossem limitadas pela adesão à CEE, temendo assim que o Tratado de Roma os transformasse em meros entes administrativos o que ostentava ainda no início da construção europeia o receio de um esvaziamento regional de competências que, no caso alemão, era perfeitamente contrário à repartição interna de competências, dado o tipo federal do Estado alemão e a própria tradição do relacionamento internacional alemão[4].

Do ponto de vista das instituições, por um lado a Comissão foi estabelecendo diálogo e vários tipos de contactos com representantes regionais e locais promovendo, em especial, a criação de mecanismos de cooperação económica e troca de experiências entre Regiões interessadas em projectos comuns nos domínios dos programas destinados ao intercambio de experiências a nível comunitário entre Regiões[5], contactos que esta instituição virá a institucionalizar, em especial por pressão do

---

[3] Pérez de Nanclares, *La posicion da las Comunidades Autonomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas,* (Propuestas para una Reforma), Oñati, 1996, p. 11 e 12. No mesmo sentido, e do mesmo autor, *"Comunidades Autónomas y Unión Europea, Hacia una Mejora de la Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Proceso Decisorio Comunitario",* ***op. cit.*** **p. 763. Por seu lado Arias Martinez refere-se a esta limitação dos Tratados afirmando que nisto consiste aquilo que alguns autores apelidaram de "...*ceguera regional...*". *(op. cit.* p. 37).**

[4] Estes argumentos valem também para o capítulo I da parte II. A sua aparente repetição neste momento visa salientar a extensão interna e externa da falta de representação regional.

[5] Castro Ruano, J. L. *La emergente participación política..., op. cit.* p. 159. Refere o autor que tal prática favoreceu a cooperação interregional, designadamente através de "...*diferentes programas de desarrollo destinados a potenciar la capacidad regional...",* em acções como o INTERREG dedicado à cooperação interregional transfronteriça, STRIDE para a cooperação tecnológica interregional, e o ENVIREG dedicado à melhoria da proteção do ambiente nas Regiões costeiras. Essa cooperação tem grande importância no âmbito comunitário pois a realização eficaz desses projectos só tem a ganhar com este diálogo entre as Regiões e organizações abrangidas, sem as quais esses projectos seriam de difícil concepção, realização e execução, pois dificilmente uma Região isolada conseguiria impor à Comunidade certas acções que, em grupo, vêm a ser alcançadas.

Parlamento Europeu[6] com a criação do Conselho Consultivo dos Entes Regionais e Locais a que se fará, posteriormente, melhor referência.

Por seu lado, o Parlamento Europeu foi manifestando simpatia e apoio às pretensões dos órgãos de governo autonómicos e entidades regionais em geral, o que se deve, em parte, ao facto de o PE ter sido a instituição onde primeiramente as Regiões encontraram eco através de porta-vozes directos, especialmente através dos deputados provenientes dos Estados em avançada fase de descentralização ou organização federal, como o caso dos alemães, eleitos normalmente através de partidos de base regional ou de partidos que, sendo de base nacional, incluem nos seus programas uma forte componente regional[7].

Na sua acção, o PE foi apelando aos Estados membros para fomentarem a participação das suas regiões autónomas na construção europeia, vindo a revelar-se favorável à criação do Comité das Regiões, tendo solicitado à Comissão, por resolução de 13 de Abril de 1984[8], que tornasse oficiais as relações que mantinha com os representantes das Comunidades Locais e Regionais propondo, inclusivé, modificações dos regulamentos do FEDER e do Comité de Política Regional, como veremos mais adiante, no sentido de ser assegurada uma representação e participação directa das regiões e dos seus cidadãos através dos seus representantes democraticamente eleitos, na construção europeia em geral e na elaboração e aplicação da política regional comunitária em

---

[6] Calonge Velásquez, A., *"El Comité de Las Regiones: La institucionalización dela cuestión regional*", em *REALA* 263 (Julio-Septiembre, 1994), p. 528.

[7] Acerca da composição do PE até 1992 e dos respectivos partidos políticos, *vid.* Castro Ruano, J. L. *La emergente participación política..., op. cit.* p. 288-317.

[8] Parlamento Europeu, "*Resolução sobre o papel das Regiões na construção de uma Europa democrática.*". JO C 127, de 14/5/1984.

particular e convidando os Estados membros que não disponham de estruturas regionais com representantes eleitos a criar tais estruturas e a dotá-las de necessárias competências, designadamente a nível fiscal e orçamental[9].

A criação do Comité das Regiões constituiria um passo decisivo na representação regional junto das instituições comunitárias e, portanto, da consolidação do princípio da subsidiariedade como salienta **CASTRO RUANO** ao afirmar que, "*...el Comité de las Regiones puede interpretarse como el instrumento necesario para el correcto ejercicio del Principio de Subsidiariedad...*"[10], ideia que reforça pondo em relevo a relação que caracteriza o binómio Princípio da Subsidiariedade/Comité das Regiões, defendendo que "*...ninguno de los dos alcanzaría tanta dimension en su ejercicio sin la existencia del outro...*".

É assim que trataremos no presente capítulo da participação e representação regional directa organizada de forma colectiva efectuada através de um conjunto de instituições e associações infra-estatais em geral e regionais em particular surgidas no espaço europeu extra e intra comunitário a partir dos anos 70 que antecederam a consagração do Comité das Regiões efectuada pelo Tratado de Maastricht, as quais, tendo como ponto de partida, ideia comum e razão de ser a aproximação da

---

[9] **Acerca do papel do Parlamento Europeu neste âmbito, *vid.* Martinez Puñal, A., "***Encol das vías de incidencia das Rexións na Política Rexional da Comunidade Europea (com atención particular ás Rexións Autónomas dos Azores e da Madeira)***", *op. cit.* p. 157 seg's.**

[10] **Castro Ruano, J. L., "***El principio de subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea: una lectura en clave regional***", *op. cit.* p. 249. Arias Martinez, numa perspectiva mais abrangente, refere a relação entre subsidiariedade e fenómeno regional, considerando que o princípio da subsidiariedade encerra, "...*desde el punto de vista político, una enorme potencialidad y un robustecimiento del fenómeno regional, tanto en el seno de los propios Estados como en el ámbito de la Unión*". *(op. cit.* p. 80).**

decisão ao cidadão, constituem verdadeiras formas de expressão da subsidiariedade.

Estas instituições, autênticas manifestações de associativismo regional, constituem verdadeiros organismos de cooperação que permitem dotar as Regiões, tanto a nível interno como internacional, de uma maior operacionalidade técnica e funcional acrescida de maior capacidade de pressão e representação política, promovendo ainda, a par da integração europeia oficial a nível de Estados, *"...una integración creciente y de facto entre unidades regionales..."*[11], o que representa uma forma de solidariedade entre Regiões que acarreta grandes vantagens na resolução de problemas comuns de caracter económico, geográfico, cultural ou mesmo político através de programas e meios concertados entre elas obtidos pelo diálogo interregional que, lentamente, foi superando as dificuldades impostas pelas fronteiras e pelos vários ordenamentos jurídicos desde o internacional ao comunitário passando pelos nacionais.

Entre os vários tipos de manifestações de associativismo regional encontraremos aquelas que se destinam essencialmente a estabelecer diálogo e contactos com órgãos ou instituições da Europa não se limitando apenas à integração europeia, surgindo por outro lado outras organizações regionais, normalmente construídas a partir da base por iniciativa das própias Regiões unidas pelas suas afinidades que, assim, se

---

[11] Castro Ruano, J. L. *La emergente participación política..., op. cit.* p. 159. Salienta o autor que os problemas comuns constituem, conforme se verá, as afinidades que determinam o objectivo da associação regional e a especificidade da cooperação técnica que no seu seio se realiza, que vai desde a troca de informação entre as várias Regiões utilizando, para tal, meios como reuniões de peritos, conferências, seminários, exposições, publicação de revistas, estudos e pareceres. O objectivo final destas associações será o de converter-se em interlocutores dos centros de decisão nacionais ou comunitários. Quanto à sua organição interna, as suas estruturas são idênticas, constando basicamente de un órgão político executivo, de uma Assembleia Geral que planeia o trabalho da organização, um Secretariado Geral com funções de gestão, e várias comissões de peritos. *Ibid.* p. 162.

foram impondo às instituições europeias, e destinadas promover um diálogo horizontal assente numa forma de cooperação entre Regiões que, correspondendo à "...*idea de que Europa ha de hacerse desde abajo hacia arriba,...",* vai de encontro ao espírito mais profundo do princípio da subsidiariedade pois, "*...tiene además un valor añadido en el hecho de que al realizarse por entes cercanos al lugar y al problema, se adapta mejor a las posibles soluciones requeridas...*"[12].

O território comunitário e a imensa teia de relações que aí se estabelecem constituem um excepcional espaço de intervenção regional

---

[12] Castro Ruano, J. L. *La emergente participación política..., op. cit.* p.159. Este autor elege para a sua exposição dedicada às formas de participação regional na gestão colectiva dos Estados e dos organismos internacionais como o Conselho da Europa e a Comunidade Europeia, um critério assente, no essencial, na divisão entre "*Vertebración Horizontal Regional Comunitaria*" e "*Vertebración Vertical*". *Ibid.* p. 45 e seg's. Primeiramente, quanto à "*Vertebración Horizontal Regional Comunitaria*", o autor inclui, *(pp. 145-184)*, vários tipos de organizações: Por um lado aquelas que são destinadas a establecer um diálogo com organizações europeias, como por exemplo a CPLRE, Conferência dos Poderes Locais e Regionais da Europa surgida no âmbito do Conselho da Europa e, por outro lado, as associações baseadas essencialmente na cooperação técnica, além das que privilegiam a componente política. O autor inclui, de acordo com o seu critério expositivo, na "*...vertebración técnica fundamentada en la representación funcional...*" associações regionais como a Associação de Regiões Fronteiriças Europeias, a Conferência de Regiões Periféricas e Marítimas da C.E, a Associação de Regiões de Tradição Industrial, o Arco Alpino e a Comunidade de Trabalho dos Pirineus, estas duas últimas dedicadas à cooperação interregional das Regiões de natureza montanhosa. Por outro lado o mesmo autor trata sob a epígrafe "*...vertebración política...*" a A.R.E., Assembleia das Regiões da Europa.

Por sua vez, quanto à "*Vertebración Vertical*" o autor inclui nela, em primeiro lugar, a participação das Regiões a nível interno estatal no processo de adopção de decisões comunitárias, *(pp. 185-226)*, abordando a prática espanhola e a de outros Estados da União. De seguida, sob a epígrafe "*vertebración vertical II*" é tratada a participação regional directa na elaboração da política comunitária, (pp. 227-256), referindo-se a política regional comunitária, o Conselho Consultivo dos Entes Locais e Regionais, o Comité das Regiões, (*pp. 333-356*), com breve alusão ao reconhecimento pelo Tratado de Maastricht do princípio da subsidiariedade e à modificação da composição do Conselho que abre a porta à presença regional.

com caracter associativo[13] através do qual as Regiões, partindo de características comuns que podem ser de natureza geográfica (regiões marítimas, montanhosas, insulares), geográficas e culturais (regiões fronteiriças), económicas e geográficas (regiões industriais e periféricas), procuram impor a sua própia identidade diferenciadora concertando as suas intervenções, de forma a chamar a atenção para a sus existência, procurando tornar-se em interlocutores fortes perante as estruturas comunitárias reunidas em função das suas especificidades[14].

2-INFLUÊNCIA DO CONSELHO DA EUROPA NA CRIAÇÃO DE ORGANISMOS DE REPRESENTAÇÃO REGIONAL

Várias foram as organizações ou associações de índole regional que contribuiram para alimentar, fortalecer e chamar a atenção para a ideia e a importância do facto regional no interior do espaço comunitário europeu[15], pressionando os Estados membros para, nas suas organizações internas, concederem representatividade às Regiões e sensibilizando os

[13] Neste sentido, António Covas considera que as relações intracomunitárias são um campo de intervenção territorial regional privilegiado. (*op. cit.* p. 37).

[14] Como se vê os agrupamentos regionais são, a maior parte das vezes, fruto da existência de vários factores comuns às diversas regiões. Castro Ruano salienta neste sentido que "...*las Regiones se agrupan para valorizar aquella característica común que les posibilitará mayor capacidad de actuación. Podemos así encontrar Regiones fronterizas, marítimas, periféricas, insulares, montañosas, industriales, y un largo etcétera. De esta forma, también las Regiones con una, en principio, débil capacidad de influencia, pueden ver aumentadas sus posibilidades, manifestando siempre cierto protagonismo en función de su especificidad...". Ibid.* p. 53. *Vid.* também o Cap. V da mesma obra.

[15] Algumas dessas organizações prosseguem hoje o seu trabalho no respectivo espaço de acção, intra ou extra comunitário, e outras extinguiram-se. De entre tais organizações salienta-se o Comité de Política Regional, o Conselho Consultivo dos Entes Regionais e Locais, a C.R.P.M.-Conferência das Regiões Periféricas e Marítimas da Europa, o Conselho das Regiões da Europa posteriormente designado de Assembleia das Regiões da Europa, havendo ainda a referir alguns instrumentos e grupos surgidos no âmbito do Conselho da Europa como a Carta Europeia de Autonomia Local, a C.P.L.R.E.-Conferência de Poderes Locais e Regionais da Europa e a A.R.F.E.-Associação de Regiões Fronteiriças Europeias, no âmbito da qual procuraremos ilustrar alguns casos práticos de cooperação bilateral transfronteiriça.

dirigentes comunitários para a necessidade de incluir na estrutura institucional um órgão de representação regional que culminaria com a criação do Comité das Regiões que será a par da consagração do princípio da subsidiariedade, não um acto isolado, mas o momentâneo culminar, ao mesmo tempo ponto de chegada e de partida, de uma luta que se vinha travando há muitos anos relativamente ao tema regional, especialmente após o Acto Único Europeu.

No âmbito europeu em geral há que salientar a inflência do Conselho da Europa e das organizações surgidas no seu seio.

O Conselho da Europa, surgido após a segunda guerra mundial como uma organização politica destinada a fortalecer os laços entre as democracias que a integram[16], depressa se apercebeu que a cooperação deveria abarcar outros âmbitos e níveis administrativos e políticos além daqueles que se estabelecem entre os governos centrais dos Estados, tendo sido no seu âmbito que, ao criar órgãos de representação local[17], pela primeira vez uma organização internacional a nível governamental

[16] Mesmo considerando que o protagonismo e eficácia do Conselho da Europa foi ultrapassado pelas Comunidades Europeias, deve ser-lhe reconhecida a sua sensibilidade no que toca à possibilidade de conceder representação institucional às entidades locais e regionais. Ao longo do presente trabalho são vários os momentos em que se faz referência à importância do Conselho da Europa no que respeita ao reconhecimento da participação regional nos diferentes níveis de decisão política. A título de exemplo refira-se a Carta Europeia de Autonomia Local, a Convenção sobre Cooperação Transfronteiriça, a Carta Europeia de Línguas Regionais ou Minoritarias adoptada pelo Conselho da Europa em 05 de Novembro de 1992 e ractificada por Espanha em 02 de Fevereiro de 2001, visando apoiar as línguas regionais europeias e obrigar os Estados ao seu reconhecimento eliminando as formas de discriminação. *Vid. "Proyecto de Carta Europea das Linguas Rexionais ou Minoritarias",* Col. Comentarios e Informes, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1998. O texto em língua espanhola desta carta e da respectiva ractificação podem ser vistos na Internet na p.ina http://www.agal-gz.org/portugaliza/tvsptnagaliza/CartaEuropeiaLinguas.doc.

[17] A criação em primeiro lugar dos órgãos de representação do poder local levou a que se tenha acendido uma polémica na qual se acusam as Regiões

reconhecia explicitamente o direito à participação de órgãos locais e, mais tarde, regionais, salientando-se, neste aspecto, como o passo mais significativo o reconhecimento de forma institucional, democrática, autónoma e com personalidade que o Conselho da Europa faz da realidade regional através da criação da *Conferência de Poderes Locais e Regionais da Europa* (C.P.L.R.E.) – que posteriormente passaria a denominar-se *Congresso de Poderes Locais e Regionais da Europa* - através da qual o Conselho da Europa oferece "*...un marco privilegiado de cooperación entre las Regiones de la Europa democrática, constituvendose en un foro de reflexión política de primera magnitud*..."[18], embora de alcance limitado dadas as funções meramente de troca de pontos de vista que caracterizam tanto o Conselho da Europa como a CPLRE, que carece de capacidade de decisão política[19].

À CPLRE, bem como à Carta Europeia de Autonomia Local, (C.E.A.L.) surgida no âmbito da CPLRE, enquanto instrumentos de poder regional surgidas sob a égide do Conselho da Europa, dedicaremos de seguida algumas páginas do nosso estudo, começando por referir que no âmbito

---

de assumirem protagonismo na Europa à custa da posição previamente alcançada pelos entes locais.

[18] **Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política..., op. cit.* p. 157. Por seu turno Fernandez de Casadevante considera o Conselho da Europa como a organização internacional que "*...más protagonismo otorga a la Región y lo hace por medio de dos vias la primera, articulando su participación en la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales y, la segunda, através de su politica regional orientada fundamentalmente a lograr a cooperación de las regiones encima de las frinteras.*". ("***Las regiones y el Consejo de Europa: un marco de actuación internacional*" **em** *Las Regiones y Europa: Euskadi,* **Arenal Moyua, C. (Ed.). Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1987. p. 120).**

[19] **Como assinala Dusan Sidjanski "*...tant le Conseil d'Europe que la CPLR constituent davantage des forums de discusión que des centres de décisions actifs.*". (*conclusions et questions).* (« *Les Politiques Regionales en Europe. Actes du Colloque de Geneve. May* 1982 **», Sidjanski, D. et Ricq, C., em Editions Regionales Européenes, S. A., Lausanne, 1985, p. 472).**

da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa[20] foi criada em 1952 a Comissão de Assuntos Locais e Regionais que, em 1961, deu lugar à criação da Conferência Europeia de Poderes Locais "...*que se configuró como un foro internacional de participación de los representantes de dichos poderes en los assuntos europeos...*"[21], que seria modificada em 1975 por resolução do Comité de Ministros para passar a integrar no seu seio os poderes regionais, dando assim lugar à Conferência de Poderes Locais e Regionais do Conselho da Europa levando a que, pela primeira vez, as colectividades intermédias e de base participassem nessa condição na elaboração da política internacional de uma instituição intergovernamental[22].

A C.P.L.R.E. surge como um organismo destinado a possibilitar "*...un diálogo vertical entre Regiones e instituciones europeas, (en este caso, el*

---

[20] Trata-se de um órgão consultivo do Conselho da Europa, sendo os seus elementos, em número variado conforme a respectiva população, designados pelos Parlamentos estatais. Por sua vez, o Conselho de Ministros é o órgão decisório que, entre outras funções, determina a actividade, o programa de trabalho e o orçamento do Conselho da Europa. É composto pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados membros. A proposta foi apresentada por um conjunto de membros da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa liderados por J. Chaban-Delmas, em Novembro de 1951.

[21] Galinsoga, A., Blanc, A., Novell, A., *op. cit.* p. 897. Na mesma obra encontra-se dissertação acerca da criação, objectivos, funcionamento e órgãos da CPLRE. *Ibid.* p. 915-923. Por seu lado Arias Martinez salienta o contributo dos pareceres da CPLRE no apontar o caminho para o reconhecimento do facto regional na Comunidade. São órgãos da CPLRE, o Presidente que é assistido por quatro vice-presidentes os quais em conjunto formam o Buró, a Comissão permanente, as Comissões e o Secretariado.*(op. cit. p. 53-57).

[22] *Vid.* Pueyo Losa, J., Ponte Iglesias, M. T., Brito, W., Venade, N., *O Regime Jurídico da Cooperação Transfronteiriça Luso-Espanhola entre Entidades Territoriais à luz do Tratado entre o Reino de Espanha e a República Portuguesa sobre Cooperação Transfronteiriça de 3 de Outubro de 2002,* Comunidade de Trabalho Galicia-Norte de Portugal, Santiago de Compostela/Braga 2004,18-20. Sobre o importante papel do Conselho da Europa, em especial através do Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa, para a cooperação transfronteiriça e restante actividade regional, *vid.* a mesma obra p. 15-35. O Conselho da Europa incluiu no Terceiro Plano a Médio Prazo (1987-1991) a intensificação da cooperação entre regiões e municípios transfronteiriços.

Consejo de Europa...)"[23] e, de acordo com o artigo 1.° da sua Carta, a garantir a participação dos poderes locais e regionais na realização dos fins do Conselho da Europa[24], levando ao conhecimento do Comité de Ministros e da Assembleia Parlamentar, através de pareceres e resoluções, a sua opinião sobre as medidas que possam afectar aqueles poderes infra-estatais[25], reforçando, assim, "*…los niveles del sistema democrático con los que el ciudadano más se identifica...*"[26] dando, assim, voz a poderes locais como os distritos britânicos, kreise alemães, departamentos franceses, províncias espanholas e italianas, e a poderes regionais como os cantões suissos, länder austríacos e alemães, comunidades autónomas espanholas, condados britânicos, irlandeses e escandinavos, regiões belgas, regiões autónomas portuguesas dos Açores e da Madeira[27], francesas e escocesas, sendo de salientar que outras associações de poder local e regional como o Conselho de Municípios e Regiões da Europa (CCRE), a Associação de Regiões Fronteiriças Europeias (ARFE), a Conferência de Regiões Periféricas e Marítimas da Europa (CRPM) e o

---

[23] Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Politica..., op. cit.* p. 146.

[24] Daí ser-lhe também reconhecido o objectivo de porta-voz da democracia local.

[25] Como defesa das autonomias local e regional, ordenação do território e urbanismo, protecção do meio ambiente, reducção dos desequilíbrios interregionais, assuntos culturais, etc.,

[26] Castro Ruano, J. L., La Emergente Participación Politica..., op. cit. p. 148. Refere o autor que esta é mais uma vertente "*...de esa Europa de los Derechos Humanos, Europa de las Libertades Locales, Europa de la Democracia profunda en definitiva, de la que el Consejo de Europa se ha convertido en principal estandarte...*".

[27] O fundamento da participação das regiões portuguesas é o artigo 227/1/1 da CRP e os estatutos de autonomia. Alínea *bb)* do artigo 69 e alínea *ss)* do artigo 40, após a revisão estatutária operada pela Lei 130/99, de 21/8, (Estatuto político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira. Alínea *l)* do artigo 30 e alínea *i)* do artigo 60 da Lei 61/98, de 27/8, (Estatuto político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores).

Conselho das Regiões da Europa (CRE) têm presença na CPLRE com o estatuto de observadores[28].

A CPLRE chegou a aspirar vir a ser o *"…senado das Regiões da Europa junto do Conselho da Europa e das Comunidades Europeias..."*[29] ou, no dizer de **CASTRO RUANO** que o apelida de "…*una antesala del Senado regional...*", pretendeu assumir o papel de principal "...*órgano representativo de las Regiones de Europa, especie de segunda câmara o senado regional..."*[30], senado que se concretizaria através de Câmara Europeia de Entidades Locais e Regionais, ideia que será abandonada devido, em especial, à grande heterogeneidade das estruturas regionais e locais dos Estados da Europa, pertencendo ainda à C.P.L.R.E. uma forte influência no processo que culminou com a aprovação da Carta Europeia de Autonomia Local que será referida em local próprio[31], tendo

---

[28] Galinsoga, A., Blanc, A., Novell, A., *op. cit.* p. 897.

[29] Covas, A., *op. cit.* p. 33. De seu turno, Castro Ruano salienta que tanto a C.P.L.R.E. como a Assembleia das Regiões da Europa *"...tienen una misma vocación: convertirse en principal órgano representativo de las Regiones de Europa, especie de segunda cámara o senado regional.". (La Emergente Participación Politica..., op. cit.* p. 146). Por seu lado Arias Martinez atribui esta pretensão ao próprio Comité das Regiões. *(op. cit.* p. 468).

[30] Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Politica..., op. cit.* p. 146. O autor salienta que tanto a C.P.L.R.E. como a Assembleia das Regiões da Europa têm vocação de constituir um Senado regional: "... *Ambas incluyen además a representantes regionales de toda Europa, y no sólo de los Doce, siendo las dos agrupaciones donde más Regiones han encontrado acomodo hasta la fecha. Ambas dos tienen una vocación de representación institucional global y no limitada a un ámbito sectorial determinado, si bien, mientras que la Conferencia Permanente es un órgano oficial del Consejo de Europa, la Asamblea de las Regiones de Europa surge desde la base, a iniciativa de las propias Regiones...*". O autor refere ainda a potencialidade de o Parlamento Europeu ser um órgão representativo regional por contar no seu seio com representantes directos das Regiões.

[31] Sobre o tema da criação de uma segunda câmara e da influência da CPLRE na Carta Europeia de Autonomia Local, *vid.* também Pueyo Losa, J., Ponte Iglesias, M. T., Brito, W., Venade, N., *op. cit.* p. 24-25.

apresentado em 1997 a Recomendação nº 34 sobre o projecto de Carta Europeia da Autonomia Regional[32]

Embora situada fora do âmbito comunitário, a CPLRE teve grande importância no processo de integração europeia por constituir um "…*nexo de unión entre la C.E. y el Consejo de Europa…*"[33], tendo-lhe sido atribuída na reforma de 1975 a missão de contribuir "…*conforme a sus atribuciones (...) a las relaciones del Consejo de Europa con las Comunidades Europeas, estando habilitada para este efecto a establecer contactos directos con las instituciones comunitarias, de cuya actividad le mantendrá regularmente informado el Comité de Ministros…*"[34], dando assim seguimento ao estabelecido no artigo 230º do Tratado de Roma que prevê que "*…a Comunidade estabelecerá todo tipo de cooperação adequada com o Conselho da Europa*...".

Em reunião realizada no Arquipélago português dos Açores entre 27 e 29 de Março de 1984, este organismo apela a uma maior participação regional na construção europeia afirmando na sua declaração final que a construção europeia será *"...artificial e efémera se as regiões, componentes políticos fundamentais dos Estados e da Europa, não forem*

---

[32] Recomendação da CPLRE nº 34 de 1997, sobre o projecto de Carta Europeia da Autonomia Regional.

[33] Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Politica…*, *op. cit.* p. 147. No mesmo sentido, Pueyo Losa, J., Ponte Iglesias, M. T., Brito, W., Venade, N., *op. cit.* p. 23.

[34] Charte et Règlement intérieur de la Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe. Strabourg, Conseil de l'Europe, 1988. Castro Ruano salienta o importante papel da CPLRE como foro privilegiado para a expressão regional face à integração comunitária, afirmando que "*…apesar de ser un órgano extracomunitario, su actividad ha incidido en la de la Comunidad misma…*", órgão através do qual se permitiu às Regiões "*…efectuar demandas a las autoridades de la C.E…*", e chamar a atenção para os problemas regionais. *(La Emergente Participación Politica…, op. cit.* p. 150).

associados activa e concretamente ao funcionamento das instituições europeias..."[35].

Em 1993 assistia-se a uma reforma do estatuto do CPLRE motivada, em especial, pelo crescimento da consciência regional na Europa, "*...así como el reconocimiento del Principio de Subsidiariedad..."*[36].

A necessidade destas reformas surgiria ainda reforçada pelas mudanças políticas resultantes do processo democratizador da Europa de Leste após a queda dos regimes socialistas o qual conduz a que estes Estados queiram ver reconhecido e homologado o respectivo processo libertador no seio das organizações supraestais europeias, Conselho da Europa e União Europeia, e por outro lado, esse processo de leste fez eclodir os nacionalismos e regionalismos latentes ou adormecidos, possibilitando o ingresso dos respectivos Estados no Conselho da Europa e levando ao surgimento de *"...más y más entes subestatales autónomos que reclaman protagonismo..."*[37], que vêm reforçar o movimento regional europeu.

No que se refere à Carta Europeia de Autonomia Local, (CEAL), cabe registar que por iniciativa da C.P.L.R.E. é aprovada a resolução nº 126 de 29 Outubro de 1981 contendo um projecto apresentado aos Estados membros do Conselho da Europa destinado a iniciar a elaboração e negociação da Carta Europeia da Autonomia Local que culminará com sua aprovação em Estrasburgo a 15 de Outubro de 1985, tendo como ideias, princípios e objectivos, promover a aproximação da decisão pública ao

---

[35] Declaração dos Açores adoptada por unanimidade em 29 de Março de 1984.

[36] Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Politica..., op. cit.* p. 154. Pretendeu-se também reivindicar a separaração dos entes locais dos territoriais, o que a CPLRE recusa para evitar a fragmentação do movimento regional, insistindo em que todos os niveis *infra*estatais de poder devem estar representados por um foro único.

[37] Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Politica..., op. cit.* p. 155.

cidadão a quem a mesma se dirige, fortalecer o poder e gestão democráticos exercidos pelos eleitos locais mais próximos do cidadão, a liberdade local como elemento fundamental da democracia e a participação das entidades locais nas decisões do Estado, do Conselho das Comunidades e do Comité de Ministros do Conselho da Europa.

Esta Carta Europeia de Autonomia Local teve como antecedentes o Conselho de Municípios da Europa no âmbito do qual foi proclamada em 18 de Outubro de 1953 em Versalhes a Carta Europeia das Liberdades Municipais cujos princípios desempenharam importante papel num contexto de reacção ao fenómeno totalitário no pós 2ª guerra mundial, afirmando-se no seu texto "*...princípios democráticos que obtuvo la rápida adhesión de millares de municípios de toda a Europa...*"[38].

---

[38] **Galinsoga, A., Blanc, A., Novell, A., *op. cit.* p. 882. Na mesma obra encontra-se estudo aprofundado sobre esta Carta, seus antecedentes, elaboração e o papel desempenhado pela CPLRE. *Ibid.* p. 881-923. *Vid.* Também Ortega, L.,** "*La Carta Europea de la Autonomia Local y el ordenamiento local español*"**,** em *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, **nº 259, 1993, p. 457-497, e ainda Perfecto Yebra, M.O., "***Carta de la Hacienda Local Europea*"**,** em *Noticias/C.E.E.*, **nº 91/92, p. 85-99, neste caso em especial sobre a autonomia financeira municipal que também se consagra na CEAL. Por seu lado, Vizan Ferro efectua uma análise do projecto apresentado pela CPLRE em que considera que a Carta Europeia de Autonomia Local reforça os princípios da Carta de Versalhes. ("***La Carta Europea de Autonomia Local*"**,** em *Autonomia Local*, **nº 94, p. XI). Por sua vez, o Comité das Regiões, no seu parecer de 13/12/2002 sobre a "*Recomendaçãodo Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa sobre a Carta Europeia da Autonomia Regional*", (COM-Ass. Inst. /010, de 09.01.2001, reconhece a importância da mesma Carta, referindo que a mesma "*...tem sido, nos últimos quinze anos, extremamente importante para a democracia local na Europa e, sobretudo nos últimos anos, para a construção das novas democracias da Europa Central e Oriental, reconhecendo o direito das regiões a participar em organismos europeus onde se adoptem resoluções que afectam os interesses ou competências de uma região, bem como na adopção de Tratados internacionais.*".**

Acerca da Carta Europeia de Autonomia Local, *vid.*, *inter allia*, os documentos seguintes:

- **Parlamento Europeu, "*Resolução sobre a política regional comunitária e o papel das regiões*", adoptada em 18/11/1988, JO C 326, de 19/12/1988, p. 289.**
- **Comité das Regiões, "*Resolução sobre o Ano Europeu da Democracia Local e Regional*" de 13/11/1996, (CdR 55/96), JO C 042, de 10/2/1997.**
- **Resolução de Assembleia das Regiões da Europa sobre o regionalismo na Europa, aprovada em 5/6 de Setembro de 1990.**

Pela importância que este documento teve como marco histórico de afirmação da influência infra-estadual na administração europeia, é possível afirmar que terá influenciado a criação do Comité das Regiões e a inclusão das comunidades locais na sua composição, sendo também de salientar que a mesma representa um marco na consagração do princípio da subsidiariedade em documentos do Conselho da Europa pois na mesma, embora sem o mencionar directamente, se apela à realização desse princípio, embora o princípio da subsidiariedade seja apresentado "...*como una consecuencia del principio de descentralización y no a la inversa...*"[39].

Ainda no âmbito do Conselho da Europa, foi afectuada uma tentativa de elaborar um projecto de Carta Europeia da Autonomia Regional, tendo os delegados dos ministros dos Estados-Membros atribuído a um comité de redacção a elaboração de um instrumento jurídico sobre a autonomia regional até 31 de Dezembro de 2001, sem que até aos dias de hoje tenha sido formalmente concretizada tal iniciativa.

- **Resoluções da Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais da Europa sobre os problemas do regionalismo na Europa (nº 67, 1970) e sobre as instituições regionais na Europa (nº 117, 1980).**
- **C.R., estudo sobre a Democracia Local e Regional na União Europeia (CdR 222/98).**
- **Parecer do CR complementar sobre *"A aplicação do Princípio da Subsidiariedade na União Europeia"* (CdR 284/94 fin, de 5 de Abril de 1995).**
- **Decisão da Mesa do CR de 15 de Fevereiro de 2000, em conformidade com o nº 5 do artigo 265º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, de emitir um parecer sobre a matéria e incumbir da sua elaboração a Comissão de Assuntos Institucionais.**
- **Parecer adoptado pela Comissão de Assuntos Institucionais do CRem 27 de Outubro de 2000 (CdR 39/2000 rev. 2) (relatores: R. KOIVISTO, FIN/PSE e J. MUÑOA GANUZA, E/AE).**
- **Declaração de Oulu sobre boa governação na Europa de hoje, adoptada pelo Conselho dos Municípios e Regiões da Europa em 17 de Junho de 2000.**

[39]Galinsoga, A., Blanc, A., Novell, A., *op. cit.* p. 893.

O Comité das Regiões, através da sua Comissão de Assuntos Institucionais forneceu vários contributos para tal projecto, cabendo salientar a adopção em 13 de Dezembro de 2002 de um parecer no qual defende que essa carta deve tratar de forma clara, de acordo com o princípio da subsidiariedade, os seguintes pontos fundamentais: competências dos organismos poderes para o exercício de tais competências relativamente ao exterior, existência de uma assembleia representativa e um órgão executivo dispondo de legitimidade democrática, meios financeiros, organização própria, defesa da autonomia autonomia regional e reconhecimento da mesma a nível constitucional através da aceitação da existência de um escalão intermédio entre o nacional e o local, reconhecendo o CR a competência das autoridades nacionais para determinar a repartição de competências de decisão entre as instâncias de poder nacionais, regionais e locais, devendo as relações entre as regiões e o Estado ser passíveis de controlo jurisdicional[40].

[40] **C. R., Parecer de 13/12/2002 sobre a "*Recomendação do Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa sobre a Carta Europeia da Autonomia Regional*", (COM-Ass. Inst. /010, de 09.01.2001), no qual se assinala que *"...o princípio de autonomia regional constitui um elemento de legitimação das democracias modernas..."* e se defende que *"O reconhecimento da autonomia regional não deve fazer esquecer o reconhecimento da autonomia de outras entidades públicas, especialmente a nível local. Lembra-se que é mediante a Carta da Autonomia Local que o Conselho da Europa se tem interessado pela autonomia local. É a consequência lógica do princípio da subsidiariedade, o qual se deve aplicar às relações entre a União Europeia, os Estados, as regiões e os poderes locais.".* Refere ainda o CR que "*O princípio da subsidiariedade reconhecido no Tratado da União, convida a preservar e a reforçar as competências dos diferentes níveis de poder, para que as decisões sejam tomadas o mais próximo possível dos cidadãos.".* Acerca do projecto da CEAR, o CR opina que o mesmo *"...descreve muito acertadamente os diversos tipos de competências da região, bem como o conceito de interesse regional. O exercício destes poderes deve ser acompanhado por um sistema de financiamento próprio, que tenha em conta a autonomia financeira e o princípio de solidariedade entre os territórios de um mesmo Estado, defesa das suas competências através de procedimentos instruídos perante os Tribunais.".* JO C nº 144 de 16/5/2001.**

Outros organismos há que, não tendo o seu surgimento patrocinado pelo Conselho da Europa ou pelas Comunidades Europeias, vêm influenciando a afirmação do poder regional junto das diversas estruturas institucionais internacionais, cabendo aqui salientar, além de outros, a Conferência das Regiões Periféricas e Marítimas da Europa, (C.R.P.M.), a Carta Europeia do Litoral, e a Assembleia das Regiões da Europa (A.R.E.).

Relativamente à C.R.P.M., esta associação foi criada em Saint-Malo em Junho de 1973 integrando cerca de vinte e três Regiões periféricas e marítimas consideradas como sendo as Regiões mais pobres da Europa comunitária[41] sendo reconhecida como *"...una de las más, si no la más, importante organización de cooperación interregional, debido tanto al elevado número de Regiones que integra en su seno, como por el rigor de los trabajos elaborados a lo largo de estos casi veinte años de existencia...",* tendo como objetivo geral a promoção do desenvolvimento destas Regiões litorais mediante a elaboração de Projectos e Programas conjuntos em sectores como os transportes, educação, pesca, política regional, e ainda com o objetivo de promover o desenvolvimento económico equilibrado do mar e litoral atendendo a que "*...se trata de zonas muy vulnerables y que es preciso salvaguardar, compaginando desarrollo y protección...*"[42], incentivar as actividades endógenas mediante uma ordenação integrada de litoral e das zonas vizinhas, objectivos que constam da Carta Europeia do Litoral elaborada em 1981 pela CRPM e votada em 18 de Junho de 1982 pelo Parlamento Europeu, vindo a ser oficializada pelo Conselho em 1986.

[41] A sua carta constitutiva foi adoptada em conferência plenária realizada em Maio de 1977, tendo sofrido sucessivas modificações. As regiões de Estados candidatos são admitidas na qualidade de "*membros associados*", existindo ainda outras com estatuto de observador, sem voto.

[42] Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Politica..., op. cit.* p. 164.

De entre as actividades exteriores que as regiões e comunidades autónomas deverão poder desenvolver, defende **PUEYO LOSA,** que se deve enquadrar a participação nas relações multilaterais com outras Regiões europeias no âmbito de organismos interregionais, como a Conferência das Regiões Periféricas e Marítimas, ações promocionais e instrumentos de colaboração interregionais com fins, designadamente, comerciais, turísticos, culturais[43].

A importância do reconhecimento da cooperação e organização interregional pelas instituições comunitárias é salientada pelo facto de estas poderem *"...impactar incluso al nivel del Consejo de Ministros, pudiendo incidir directamente en el proceso de toma de decisiones..."*[44], e até na definição de políticas e prioridades a adoptar, como no caso

---

[43] Ideia defendida por Pueyo Losa que considera insuficiente que a acção estadual sobre o tema se limite a vagas e imprecisas delimitações negativas efectuadas pelo Tribunal Constitucional Espanhol que afirmando serem permitidas as acções externas regionais que, designadamente, não supõem o exercício da soberania nem criam obrigações perante outros Estados. O autor valoriza, no entanto, positivamente a intervenção do TCE que foi flexibilizando "...*sus posiciones iniciales ...*", contribuindo para fazer evoluir uma *"...concepción no solo tan confusa sino también tan globalizante de las relaciones internacionales como esta*...". Sobre quais os tipos de actividades que devem poder ser livremente realizadas pelas entidades *infra*estatais, especialmente as que visam "...*realizar actividades de proyección exterior relacionadas con sus propios ambitos competenciales...",* como os acordos não normativos que podem, ou não, declarar expresssamente ou tacitamente essa condição, e as razões pelas quais, no caso espanhol, tais actividades, atendendo ao "...*único dato auténticamente relevante relativo a si ese instrumento produce efectos jurídico-internacionales..."* se não integram no conceito de "*ius tractum*" ou de "*ius contrahendi"*, por não poderem ser consideradas como "*... auténticos Tratados internacionales..." ,* saindo, portanto, fora do exclusivo estadual, cabendo, assim, naquilo que a doutrina batizou sob muitas denomiações como *"... acuerdos no normativos, acuerdos politicos, gentlemen's agreements...". (*"Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones Internacionales del Estado"*, op. cit.* p. 24 e seg's).

[44] Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Politica..., op. cit.* p. 164. O autor refere aindaque tanto a CRPM como outras associações regionais, das quais salienta a A.R.F.E. (Associação das Regiões Fonteiriças da Europa) e a R.E.T.I. (Associação de Regiões de Tradição Industrial), "*...se articulan de forma que la influencia en la C.E. se convierte en uno de sus objetivos principales, sino la más importante razón de ser...". Ibid.* p. 169.

concreto em que o litoral se tornou uma das áreas mais importantes na política europeia para o meio ambiente, além poderem constituir uma importante, sobretudo nos inícios da construção comunitária, ponte de contacto com outras organizações europeias, algumas das quais mais antigas que a CE, como é o caso do Conselho da Europa junto do qual a CRPM "*...goza desde 1978 del Estatuto Consultivo Oficial...*"[45].

A CRPM contém no seu interior desde 1989 várias Comissões sectoriais, como a Comissão Intermediterrânica[46], a Conferência da Comissão do Arco Atlântico que agrupa Regiões de cinco Estados, a Comissão do Mar do Norte, a Comissão do Mar Báltico e a Comissão das Ilhas encarregada dos problemas relacionados com a insularidade[47], numa prática descentralizada de organização e funcionamento com o objectivo de promover o desenvolvimento destas regiões caracterizadas pela sua distância do centro da Europa.

Por seu turno, na sua criação a Conferência da Comissão do Arco Atlântico, que constitui um exemplo de encorajamento e ajuda da Comunidade Europeia às formas de cooperação transfronteiriça, visou o fomento "...*da solidaridad atlântica para reequilibrar Europa hacia el oeste, ante el temor de marginalización frente al eje Londres-Milan y el protagonismo creciente del eje mediterrâneo...*"[48], salientando-se a

---

[45] Galinsoga, A., Blanc, A., Novell, A., *op. cit. op. cit.* p. 908. Neste trabalho os autores abordam a criação, organização e actividades da CRPM. *Ibid.* p. 906-908.

[46] Integra 35 regigões cobrindo quase todo o litoral mediterrâneo comunitário.

[47] Acerca da Comissão das Ilhas *vid.* Hache, J. D., "*La Comission de Islas de la CRPM"*, **em** *Islas y Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea*, **Férnandez Martin, F. (dir.), l'Aube Éditions, Madrid, 1998, p. 21 –39.**

[48] Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Politica..., op. cit.* p. 165. Por seu lado, Olivier Audeoud informa que "*...l'arc athlantic (...) a été aidé par la CEE lors de constitution du réseau de coopération par un apport de 2 millins d'Ecus."*, referindo ainda que a mesma integra Regiões de Reino Unido (Islas Shetland, Cornwall, Devon, Dorset, Dumfries & Galloway,

debilidade das infraestruturas de comunicações das regiões que integravam[49] e o atrazo do seu desenvolvimento económico, sendo urgente torná-las mais atractivas para as regiões do centro e este europeu para o que, conforme adverte **PUEYO LOSA,** necessário se torna considerar este conjunto de regiões atlânticas como "*…un conjunto solidario que debe ser objeto de una estrategia global y coordinada entre la Comunidad Europea, los Estados y las Regiones para el aprovechamiento de las vantajas que ofrece…*"[50].

As Regiões Autónomas portuguesas têm participado na CRPM e nas suas Comissões, em especial na Comissão das Ilhas, vendo nesta organização uma forma de fazer valer os interesses insulares junto das

---

Gloucestershire, Hampshire, Highland, Somerset, Wales), Irlanda (Donegal), França (Aquitania, Baja Normandia, Bretana, Alta-Normandia, Pais de la Loira, Centro, Poitou-Charentes), Espanha (Gibraltar, Andalucia, Asturias, Cantabria, Galicia, País Vasco) e Portugal (Alentejo, Algarve, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Norte). (*op. cit.* p. 159-160).

[49] **Desvantagens a superar nesta "*…fachada atlântica…*" através de adequado desenvolvimento das redes viárias, ferroviárias, marítimas e aéreas, promovendo-se as novas tecnologias, cooperação universidade-empresa, serviços financeiros, engenharia turística, etc., para o que se considera necessário que as propostas da Comisão do Arco Atlântico dirigidas à Comissão da Comunidade Europeia influenciem os programas comunitários a favor das Regiões Atlânticas, como refere Pueyo Losa, J.,** *"Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones Internacionales del Estado"*, ***op. cit.*** **p.16-17,.**

[50] **Pueyo Losa, J.,** *"Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones Internacionales del Estado"*, ***op. cit.*** **p.16. Na mesma obra, abordando a cooperação multilateral, o autor refere a participação da Galiza em organismos interregionais criados a partir da década setenta destinados a promover a concentração de esforços com vista a identificar e solucionar problemas comuns a estas Regiões, "…*procurando al mismo tiempo influir y presionar ante las instancias comunítarias con el fin de conseguir el reconocimiento y aprobación de sus proyectos comunes…*". *Ibid.* pp.12-15. De entre estes a participação relevante da Galiza no seio da Conferência de Regiões Periféricas e Marítimas (CRPM) e nas suas subcomissões, em especial na Conferência da Comissão do Arco Atlântico, e ainda na Conferência de Regiões do Sul da Europa Atlântica, na Associação de Regiões Fronteiriças Europeias e na Assembleia das Regiões da Europa. Sobre o tema *vid.* também do mesmo autor "***El marco Jurídico de la Cooperación Transfronteriza entre Galicia y la Región Norte de Portugal*", *op. cit.* p. 22-49.**

instâncias comunitárias, tendo inclusivé o Presidente do Governo Regional da Madeira exercido a presidência da CRPM.

Por seu lado, a Assembleia das Regiões da Europa constitui um órgão representativo regional vocacionado para establecer um diálogo horizontal "*…entre unidades de igual naturaleza y personalidad, en aras a lograr una posición común…*"[51] sendo considerada, de entre as organizações representativas do poder regional, aquela que maior representatividade regional exprime, tendo surgido como tentativa de congregar no seu seio os vários movimentos e sensibilidades associativas regionais que iniciaram a sua actividade na década de 70, podendo fazer parte da ARE as entidades que, tal como já se referiu na introdução à parte II do presente trabalho, de acordo com os requisitos constantes do artigo 3 nº 2 do respectivo estatuto possam ser consideradas como "*Entidades situadas a nível imediatamente inferior ao Estado Central, dotadas de representação política que é assegurada pela existência de um Conselho Regional eleito.".*

Por iniciativa da Comissão de Política Regional e Ordenamento do Território do Parlamento Europeu foi convocada uma Conferência das Regiões da Europa em Estrasburgo em Janeiro de 1984, na qual os poderes locais *"...cuasimonopolisaron la representación..."*[52].

As associações e conferências de representação regional, por impulso inicial "...*de uno de los más potentes de esos grupos, la Conferencia de*

---

[51] **Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Politica…, op. cit.* p. 146. Acrescenta o autor que a ARE se diferencia "*…cuantitativa y cualitativamente de las otras organizaciones interregionales que la precedieron …",* e que a mesma em 1993 contava com 236 adesões*. Ibid.* p. 174.**

[52] **Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Politica…, op. cit.* p. 172.**

Regiones Periféricas Marítimas...", C.R.P.M.[53], sentindo necessidade de reagir à secundarização do poder regional face ao local[54] e ainda para colmatar a falta de representação regional nas instituições comunitárias, promoveram a fundação em Julho de 1985 do Conselho das Regiões da Europa, cujo surgimento não foi pacífico entre o associativismo regional, no seio do qual foi contestada a denominação adoptada, especialmente por um outro organismo de representação infraestatal já existente, o C.C.R.E., Conselho de Municípios e Regiões da Europa[55] que, embora com diferente vocação do CRE agora criado por ser de pendor mais municipalista[56], pretende assumir a representação institucional das Regiões, resultando da polémica que o novo Conselho das Regiões da Europa venha a assumir em 1987 a designação de Assembleia das Regiões da Europa por acordo com o Conselho dos Municípios e Regiões da Europa[57], visando concretizar uma representação regional institucionalizada no âmbito europeu. "[58].

---

[53] Considera Castro Ruano que a C.R.P.M. foi *"...la organización alma mater en la creación de la A.R.E..." (La Emergente Participación Politica..., op. cit.* p. 165). Refere tainda este autor que *"...la A.R.E. (...), se erige en el manto político institucionalizado que recubre todas esas iniciativas sectoriales...".Ibid.* p. 172.

[54] Como acontecia com a CPLRE, e continuou com a acontecer com o Conselho de Municípios e Regiões da Europa (C.C.R.E.), que se sentiu ameaçada com o nascimento desta nova associação.

[55] Este organismo regional é abordado em momento posterior do presente capítulo.

[56] Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Politica..., op. cit.* p. 173. Salienta o autor que a CCRE *"...es una asociación fundamentalmente municipal, que incluye también algunas Regiones..."*, enquanto que a nova associação criada, defende que cada nivel tem as suas própias características que justificam *"...una necesaria representación diferenciada entre entes locales y regionales..."*.

[57] Afirma António Covas que *"Desta forma se reconhece a paridade dos poderes locais e regionais e se reforça a natureza interregional da nova organização...". (op. cit.* p. 34). Refere ainda o autor que a ARE está representada no CCELR, Conselho Consultivo das Entidades Locais e Regionais, *"...que a Comissão das Comunidades aceitou promover para servir de base ao alargamento do papel das regiões na Europa comunitária"*.

A Assembleia das Regiões da Europa tem como fundadoras várias organizações associativas regionais pré-existentes que funcionam dentro da A.R.E. "...*como si de grupos parlamentarios en un parlamento tradicional se tratara...*" pretendendo constituir o "*...embrión del futuro Senado Regional europeo...*"[59], tendo como objectivos fomentar o diálogo e consultas entre as instituições comunitárias e do Conselho da Europa "*...con el objecto de no duplicar esfuerzos, asi como para evitar (...) un nuevo desequilíbrio entre las regiones fronterizas intracomunitarias y extracomunitarias (...) y entre regiones centrales y periféricas...*"[60].

A Assembleia das Regiões da Europa dispõe de uma estrutura interna composta por uma Assembleia-Geral integrada por dois representantes por Região membro e com um voto por Região, um Comité Permanente que administra a Associação, um órgão executivo "*Bureau*" formado por cerca de quinze membros, um Secretariado-Geral permanente que dirige os serviços da Associação, e o Presidente.

Por seu turno, Castro Ruano refere que a mudança de denominação, abandonando a inicial de Conselho das Regiões de Europa, e a adopção da actual de Assembleia das Regiões de Europa, se destinou a evitar qualquer tipo de confusão entre as duas organizações que têm vocações diferentes. *(La Emergente Participación Politica..., op. cit.* p. 173)*.*

[58] Art. 2.1 e 2.2 dos estatutos da A.R.E.

[59] Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Politica..., op. cit.* p. 169/172.
São fundadoras da ARE., além da C.R.P.M., as seguintes organizações que mais em pormenor são abordadas noutros pontos deste trabalho: Associação de Regiões Fronteiças Europeias (ARFE). Comunidade de Trabalho das Regiões dos Alpes Ocidentais (ALPE-ADRIA). Associação das Regiões dos Alpes Centrais (ARGE-ALP). Associação das Regiões dos Alpes Orientais (COTRAO). Comunidade de Trabalho dos Pirinéus. Comunidade das Regiões do Jura. Comunidade de Trabalho das Regiõess de Tradição Industrial (RETI). Associação das Regiões de Capitais Nacionais (URCCE).

[60] Galinsoga, A., Blanc, A., Novell, A., *op. cit., op. cit.* p. 910. Sobre a criação, organização e actividades da ARE *vid.* a mesma obra citada de Galinsoga *et all*, p. 908-910. Estes autores consideram que a própria mudança de nome de Conselho das Regiões da Europa para Assembleia das Regiões da Europa se prendeu com a ideia de "*...conseguir una segunda cámara en el Parlamento Europeo representativa de las Regiones...*".

A Assembleia das Regiões da Europa pretendendo assumir, em representação das administrações regionais da Europa, a condição de "*...máximo órgano coordinador del diálogo entre Regiones y con la C. E...*"[61] visando, através do diálogo, contactos políticos e estudo da acção e projectos comuns das Regiões dos Estados que pertençam à Comunidade Europeia e ao Conselho da Europa[62], tendo ainda como objectivos a promoção da cooperação técnica e da colaboração política, o reconhecimento institucional e a participação das Regiões nos processos de decisão europeia, tirando partido, em todas estas vertentes, da eficácia e peso acrescidos que podem advir da cooperação através de grandes zonas geográficas da Europa.[63]

A ARE exerceu a sua influência a nível comunitário pugnando "*...como la punta de lanza en la reivindicación y progresiva toma de conciencia e institucionalización regional...*"[64] pela criação de um órgão comunitário de representação regional, posição que manifestou durante a Conferência Intergovernamental sobre a União Política de 1991 apresentando uma

---

[61] Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Politica..., op. cit.* p. 172.

[62] Na Assembleia-Geral celebrada em Viena a 27/28 de Novembro de 1989, a ARE abre-se também à Europa Central e Oriental criando a figura de Membros Associados para Regiões não membros do Conselho da Europa nem da C.E. Actualmente muitos desses Estados são já membros da União Europeia.

[63] Castro Ruano refere que a ARE pretende reforçar *"...a representação das Regiões perante as Instituições Europeias e facilitar a sua participação na construção da Europa e na vida comunitária naquilo que as afecte...". (La Emergente Participación Politica..., op. cit.* p. 172). Mais salienta o autor que para atingir tal desiderato, a A.R.E. tem lutado pela separação entre o poder local e regional a nível dos seus organismos e associações representativas, defendendo *"...un movimiento regional único y unido, aglutinante de todas las entidades situadas a nivel inmediatamente anterior al Estado Central, y dotadas de representación política...". Ibid.* p. 177.

[64] *Ibid.* p. 178. Salienta Ruano que essa luta se efectuou obedecendo a uma *"...estrategia de pequenos pasos, ya consustancial al proceso de integración europea en cualquiera de sus facetas...".*

Resolução na qual se consideravam essenciais alguns pontos, designadamente o reconhecimento do princípio de subsidiariedade como elemento definidor das competências no seio da Comunidade, após a sua inclusão como princípio constitucional geral, a participação no Conselho de Ministros quando estejam em agenda temas que afectem as Regiões, o direito de recurso ante o Tribunal de Justiça contra disposições do Conselho e Comissão violadoras dos interesses regionais, a eleição do Parlamento Europeu mediante circunscrições eleitorais regionais, a criação de um Conselho das Regiões que deveria ser um órgão consultivo comunitário independente (tipo Comité Económico e Social) no qual participem todas as Regiões da C.E. e que, a médio prazo daria lugar à criação de uma câmara regional cujas decisões só poderiam ser emendadas por maioria qualificada[65].

À semelhança do que acontece com outras colectividades regionais, as Regiões Autónomas portuguesas têm vindo a participar nesta organização cientes de que assim poderão delinear conjuntamente com as demais regiões projectos comuns para o seu desenvolvimento[66].

Numa perspectiva de promover a coordenação e cooperação a nível técnico e científico com vista a proporcionar às regiões menos desenvolvidas uma mais valia resultante do contacto com outras regiões com maior índice de desenvolvimento, de conhecimentos e meios, as Regiões que integram a ARE criaram o Centro Europeu de Desenvolvimento Regional como um organismo de cooperação técnica

[65] Acerca da posição da Assembleia das Regiões da Europa sobre o assunto, *vid.* Beltran, S., *La Assemblea de Regions d'Europa (ARE), op. cit.* p. 81 e seg's. Sobre a importância da Assembleia das Regiões da Europa no processo de integração comunitária, *vid.* Arias Martinez, *op. cit.* p. 58-63.

[66] O fundamento da participação das regiões portuguesas é o artigo 227/1/u da CRP, estando prevista nos artigos 36/1/*m)* e 69/*bb)* do Estatuto Político-Aministrativo da RegiãoAutónoma da Madeira (*Lei 13/91, de 05/6 revista pela Lei 130/99, de 21/8*), e o 30/*l* e 60/*i* do Estatuto Político-Aministrativo da RegiãoAutónoma dos Açores (*Lei 61/98, de 27/8).* Acerca do tema ver *infra* parte III, capítulo III.

que mantém nexos orgânicos com a ARE enquanto organismo de cooperação política, com objectivo de colaborar com as entidades regionais e interregionais em projectos de cooperação técnica específica com vista ao desenvolvimento regional, designadamente nas áreas da investigação, assistência técnica, formação e ensino, garantindo o necessário apoio científico, e aconselhando as instâncias competentes.

Para além dos agrupamentos cuja existência e actividades foram anteriormente referidos, existe ainda uma grande quantidade de associações internacionais de poder local e regional, quer a nível comunitário, europeu em geral ou até de fora da Europa das quais, sem pretensões de exaustão, passaremos a efectuar breve indicação.

Um pouco por todo o mundo, as regiões vão-se organizando de forma a, em conjunto, resolverem problemas e criarem fórmulas de progresso com base em experiências e vivências comuns.

Sem pretensões de exaustão, acrescentaremos às já estudadas algumas outras, começando pela Associação de Regiões de Tradição Industrial que reune Regiões com indústrias acometidas de crise e que necessitam de reconversão. Tais Regiões, dedicadas especialmente às indústrias naval, textil, aço, engenharia pesada e minas, pretendem a sensibilização das autoridades comunitárias através da sua força conjunta.

Prosseguindo, atentaremos agora nas formas de cooperação interregional das regiões de natureza montanhosa, baseada nas características e dificuldades que resultam do próprio meio natural a que se juntam outras características como a história e cultura que conferem identidade específica aos povos envolvidos. Estas Associações têm, por vezes, ainda que não necessariamente, natureza transfronteiriça integrando também Regiões não comunitárias. (ex. Regiões Croatas e

Eslovenas), e procuram através da sua acção conjunta resolver muitos dos problemas resultantes da sua localização. Além dos objectivos específicos decorrentes da natureza montanhosa das suas Regiões, estas associações têm também os objectivos comuns às demais, como promoção do desenvolvimento, ordenação do território, política regional, formação, património industrial e cultural, etc.

Por outro lado, o Conselho de Municípios e Regiões da Europa, (C.C.R.E.), criado em 1951 em Genebra "*...con la voluntad de crear una Europa unida sobre las ruinas de la segunda guerra mundial...*"[67], tem como ponto de partida a ideia de que os municípios são o fundamento da construcção europeia, integrando cerca de 30.000 colectividades locais e regionais da Europa. A sua denominação inicial foi, entre 1951 e 1984 Conselho de Municípios da Europa. É considerada uma associação de carácter fundamentalmente municipal porque os municipios constituem "*...la inmensa mayoría de sus más de treinta mil componentes. Su actividad principal es la defensa de la autonomía municipal...*"[68].

Por seu turno, a Associação de Regiões de Capitais Nacionais, fundada em 1965, conta apenas com 8 membros, enquanto que a Conferência Europeia de Regiões Vitícolas, fundado em 1988 por Regiões mediterrânicas europeias, com o objetivo de "*...presentarse ante la Comisión Europea como un interlocutor potente y caracterizado, capaz de defender los intereses de este sector económico...*" fornecendo às

[67] Galinsoga, A., Blanc, A., Novell, A., *op. cit.* p. 898. Nesta obra encontra-se uma descrição sobre a origem, funcionamento e actividades desta organização. *Ibid.* p. 897 a 903. Os autores indicam que as colectividades *infra*estatais que a integram provêem de Estados como Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxamburgo, Holanda, Portugal, Reino Unido e Suiça.

[68] Castro Ruano, J. L. *La emergente participación política..., op. cit.* p. 273.

entidades europeias decisórias pareceres e outros apoios dotados de grande precisão técnica e científica nesta área.

Um caso de cooperação regional que não é protagonizada apenas por Regiões com índices de atrazo para recuperar é protagonizado pelo Eixo Baden Wuttemberg, Lombardia, Rhône, Alpes e Catalunha. De facto, quatro Regiões *«locomotoras»* de entre as mais ricas da Europa, estabeleceram em 9 de Setembro de 1988 em Stuttgart acordo de cooperação com objectivos relacionados com projectos económicos, visando dialogar com Bruxelas sobre as questões específicas comuns, além de intensificar a cooperação entre elas[69].

Por último, a nível europeu, uma referência à Conferência das Regiões do Sul da Europa Atlântica[70], que surge, por impulso do País Vasco e de Aquitania, *"...animadas por el espíritu de cooperación y acercamiento que había supuesto la Comisión Arco Atlántico de la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas..."*[71], em Outubro de 1990 como reacção à tentativa hegemónica que representou a criação do eixo Eixo Baden Wuttemberg, Lombardia, Rhône, Alpes e Catalunha, tendo como objectivos principais contribuir para ultrapassar as dificuldades que decorrem da sua condição periférica face ao mercado único, lutando por melhores infraestruturas de acesso ao exterior, política de investimento e desenvolvimento económico

---

[69] Acerca da Associação de Regiões de Capitais Nacionais, afirma Castro Ruano que esta é "...*la organización regional de más antigua creación de las que existen hasta hoy*...", acrecentando que, no entanto, não atingiu grande protagonismo e projecção. *(La emergente participación política..., op. cit.* p. 168). Sobre estas últimas 3 associações, *vid.* a mesma obra de Castro Ruano, p. 168 a 171, de onde foram extraídas as citações referentes às mesmas.

[70] Integrando, designadamente, Aquitania, País Vasco, Poitou-Charentes (as três Regiões fundadoras), Norte de Portugal, Centro de Portugal, Galiza, Astúrias, Castilla-León, Andaluzia, Extremadura, Madrid, Centro de França, Cantabria e Navarra.

[71] Castro Ruano, J. L. *La emergente participación política..., op. cit.* p. 169.

e da educação, investigação e novas tecnologias, agricultura, turismo, meio ambiente, por forma a que estas Regiões beneficiem plenamente das condições do Mercado Interno.

Com âmbito mais vasto que o europeu, indicaremos sumariamente aquelas com vocação mundial, de que se salientam a União Internacional de Cidades e Poderes Locais, (I.U.L.A.), a União Internacional de Autarcas, (U.I.M.) e a Federação Mundial de Cidades Unidas, (F.M.V.J.)[72].

Finalmente, não poderá deixar de ser referida a existência de um conjunto de actividades e conferências que a nível informal se vão desenvolvendo a nível europeu, tendo como participantes as Regiões da Europa que nos respectivos ordenamentos constitucionais internos, são dotadas de poderes legislativos, designadamente a Conferência dos Presidentes das Regiões das Regiões com Poder Legislativo que em várias reuniões procurou ao longo dos últimos anos dar contributos baseados no seu melhor conhecimento das realidades locais e do seu contacto directo com o cidadão relativamente ao processo que conduziu à adopção do Tratado Constitucional[73].

Paralelamente os próprios Parlamentos Regionais também reúnem regularmente a sua Conferência das Assembleias Legislativas Regionais da Europa (CALRE)[74] com a participação de cerca de setenta Presidentes

---

[72] Para uma análise de estes e outros organismos interregionais *vid.*, Galinsoga, A., Blanc, A., Novell, A., *op. cit.* p. 908. *Vid.* a mesma obra sobre a criação, organização e actividades da CRPM. *Ibid.* p. 910-915. *Vid.* também Sobrlno Heredia, J. M, "*Participación de las Regiones en la política regional comunitaria*", *op. cit.* p. 123 e seg's, e Castro Ruano, J. L. *La emergente participación política..., op. cit.* p. 158 e seg's.**

[73] Reuniões em Salzburgo e Florença de, respectivamente, 14 e 15 de Novembro de 2002 e 11 e 12 de Novembro de 2003.

[74] Esta Conferência integra os órgãos parlamentares regionais, enquanto que a anteriormente focada, dos Presidentes das Regiões das Regiões com Poder Legislativo, integra os órgãos executivos regionais.

daqueles parlamentos regionais entre os quais esse encontram as Comunidades Autónomas espanholas, as regiões italianas, os estados federados alemães e austríacos, as Regiões Autónomas portuguesas dos Açores e da Madeira, as comunidades e regiões da Bélgica, a Escócia e Irlanda do Norte, e Àland na Finlândia.

Esta Conferência foi formalizada mediante um acto assinado em Outubro de 1997 em Oviedo, tendo sido já realizadas várias reuniões e Conferências[75] debatendo-se temas ligados com a troca de experiências entre as regiões, o relacionamento entre elas como forma de fortalecer a cidadania europeia, a promoção dos mecanismos de contacto entre dos parlamentos regionais com o Parlamento Europeu e com o Comité das Regiões, o fortalecimento do papel das regiões na construção europeia de acordo com o princípio da subsidiariedade, a extensão do princípio da subsidiariedade às regiões, tendo também sido abordada e acompanhada a elaboração do Tratado Constitucional.

3-POLÍTICA REGIONAL COMUNITÁRIA E INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO REGIONAL

3.1-POLÍTICA REGIONAL E SUBSIDIARIEDADE

Desde a actividade e influência do Conselho da Europa, diversas organizações ou associações de índole regional contribuíram, como já avançamos e acabamos de analizar, para alimentar, fortalecer e chamar a atenção para a ideia e a importância do facto regional no interior do espaço comunitário europeu.

---

[75] Conferência de Salzburgo (Outubro de 1998), de Florença (Maio de 1999), de Santiago de Compostela (Outubro de 2000), do Funchal (Outubro de 2001), de Bruxelas (Outubro de 2002), de Reggio Calabria (Outubro de 2003), de Milão (Outubro de 2004) e de Barcelona (Outubro de 2005).

É certo que a Europa Comunitária se viu confrontada desde muito cedo com o facto de as normas emanadas das suas instituições se dirigirem a Estados membros que dispunham de estruturas constitucionais internas mais ou menos complexas com parcelas de território dispondo de estruturas próprias dotadas de maior ou menor grau de autonomia.

Esta questão, numa época em que o relacionamento internacional, por ser apontado como característica própria da soberania estadual, era pensado para ser praticado apenas a nível Estadual, começou a levantar questões de representação e de competências a nível interno e comunitário, em especial por parte de Regiões, Länder[76] e Comunidades Autónomas, na sua maioria portadoras de enormes desequilibrios estruturais de desenvolvimento que urgia corrigir pois, em última análise, a manutenção dessas diferenças e consequentes atrasos colocaria em causa todo o processo de construção europeia.

O desenvolvimento de uma e outra questão está, cremos, ligado entre si, estando ambas relacionadas com o tímido início da representatividade regional comunitária.

Trataremos em conjunto os temas dos desequilíbrios e da representatividade regional, abordando de início a política regional comunitária iniciada com o **FEDER,** que se pode aceitar como

[76] Acerca da participação a nível interno dos *Länder* na negociação, elaboração e reforma dos estatutos do Comité de Política Regional e do FEDER, *vid.* Rudolf Morawitz que informa que aqueles entes *infra*-estaduais germânicos *"...fueron informados de continuo sobre el estado de las negociaciones...",* e que nas sessões do Comité um representante dos *Länder* ocupa um lugar permanente, participa nas reuniões preparatórias de delegação alemã e "*...puede incluso tomar la palabra en determinados casos...". (op. cit.* p. 76 e seg's). *Vid.* a mesma obra sobre a participação regional alemã na atribuição de ajudas comunitárias, em que o autor afirma, referindo-se aos debates entre a Comissão e os Estados que "...*si en tales debates multilaterales se discute sobre subvenciones de los Länder, el Ministerio Federal de Economia tiene por oportuno que un representante del respectivo Land tome parte, en el marco de la delegación alemana, en las conversaciones...". Ibid.* pp. 77-78.

antecedente e ponto de partida para uma crescente participação infra-estadual na construção de uma Europa comunitária que se desejava cada vez mais solidária e representativa do conjunto dos seus povos.

Porque ambas as questões têm a ver, afinal, com um pleno entendimento da subsidiaridade nas relações comunitárias[77] salienta-se, mais uma vez, a importância que a nível regional pode advir da consagração e respeito do princípio da subsidiariedade no edifício legislativo comunitário e a necessidade de a promoção do desenvolvimento regional bem como os restantes campos da construção europeia serem conduzidos segundo os critérios daquele princípio**[78]**.

No seio da Comunidade começou-se, nos anos 70, a atalhar o problema das assimetrias a fim de atenuar os desiquilíbrios através da criação e atribuição de fundos estruturais às regiões mais desfavorecidas com vista a incentivar o seu desenvolvimento e nivelamento com a restante Comunidade, tendo, desde o início, sido colocada a questão da participação e representatividade regional em tais processos como forma de se promover o meio mais eficaz de garantir uma efectiva captação e eficaz distribuição de recursos.

Sendo a Política Regional Comunitária "*...no essencial, um conjunto de orientações e actuações levadas a cabo a nível da União Europeia e que visam dar resposta a preocupações normalmente associadas às políticas de desenvolvimento regional*"[79], o seu estudo pode ser efectuado

---

[77] *Vid.* neste sentido o discurso de Jacques Delors em 17/10/1989 no acto solene de abertura do 40º ano académico do Colégio de Bruges, Bol. CE 10/89, p. 112-120.

[78] J. L. Clergerie afirma que "...*la réparticion des compétences entre L'Union et les Régions, en ce qui concerne les programmes de développement régional qu'elles sont appelés à gerer en commun, doit en effect aussi s'effectuer selon le principe de subsidiarité...*". (*op. cit.* p. 81).

[79] Madureira Pires, L., *op. cit.* p. 5.

partindo, pelo menos, de um duplo sentido em que se abrangerá, por um lado, a vertente económica dos financiamentos comunitários destinados ao nivelamento dos desequilíbrios como instrumento económico redistributivo, e por outro, uma visão mais política na qual serão tidos em conta, não só a participação infra-estadual nos processos que conduzem a esses financiamentos, sua distribuição e aplicação, mas também a sua participação no objectivo mais amplo da construção europeia[80].

Naquele primeiro sentido, cronologicamente mais antigo e com objectivos e efeitos limitados[81] a que chamaríamos *"politica regional em sentido económico"*, é tida em conta a evolução da política regional a nível comunitária como forma de atenuar os desequilíbrios estruturais de desenvolvimento e, consequentemente, de qualidade e nível de vida entre as várias regiões de um mesmo Estado e da Comunidade.

Nesta perspectiva, e numa análise de sentido económico, poderão colocar-se questões relativas ao estudo dos diversos fundos, sua distribuição a nível comunitário e estadual, suas aplicações e respectivo resultado prático no desenvolvimento regional a nível nacional e

---

[80] Paul Romus considera que a política regional « ...*constitue, bien entendu, le champ privilégié... »* da acção das regiões na política comunitária. (*L'Europe Régionale,* Labor, Bruxelles, 1990. p. 109).

[81] Castro Ruano indica que, até certa altura, se limitou o estudo do facto regional comunitário à política regional em sentido económico, afirmando que "...*desde que se incluyó en el ámbito comunitario, el tema regional casi siempre ha sido estudiado desde una perspectiva económica, precisamente porque la Región únicamente era concebida como una unidad de análisis económico, objeto pasivo receptor de políticas económicas redistributivas...".* (*La Emergente Participación Politica..., op. cit.* p. 21). Por seu turno, Martinez Puñal considera o conceito meramente económico da Política Regional Comunitária como vago, impreciso, e portador de âmbito limitado. ("*Encol das vías de incidencia das Rexións na Política Rexional da Comunidade Europea (com atención particular ás Rexións Autónomas dos Azores e da Madeira)*", em *A Autonomia como Fenómeno Cultural e Político*, VIII Semana de Estudos dos Açores, Instituto Açoriano da Cultura, Angra do Heroísmo, 1987, p. 149).

comunitário, tudo dentro da dimensão economicista dos financiamentos destinados ao pretendido nivelamento regional intra-comunitário.

Um segundo sentido da politica regional transcendido por uma dimensão jurídico-política e que mais interessa a este trabalho, cujos temas estão mais relacionados com a questão da subsidiariedade do que os relativos aos montantes dos financiamentos propriamente ditos e que transporta em si uma maior componente política, compreenderá, para além das atrás referidas políticas comunitárias de nivelamento e redução de desequilíbrios, essencialmente as questões relacionadas com os níveis e formas de preparação e decisão dos financiamentos, incluindo a participação infra-estadual na elaboração e funcionamento dos mecanismos de política regional, seja pela participação na decisão estadual, seja através da participação directa nos órgãos e centros de decisão comunitários.

Trata-se aqui, portanto, da *política regional comunitária* em sentido "*político*", entendida na perspectiva do exercício e participação regional no poder e na decisão política de atribuir e distribuir, sentido que, juntamente com a vertente jurídica que abarca as fórmulas de repartição de competências e os conflictos que isto origina, constitui a vertente sob a qual se vem estudando toda a participação regional como forma de expressão da subsidiariedade.

Prosseguindo, enquadra-se neste último sentido de política regional a lenta marcha de aproximação entre Bruxelas e cada uma das regiões da Europa a concretizar na dimensão regional da Comunidade, na criação de instituições de representação dos cidadãos através do poder regional, como o Comité das Regiões, no alargamento da sua legitimidade e controlo, no aumento dos seus poderes e, em última análise, no

verdadeiro contributo regional na legislação comunitária e na construção europeia em geral.

Não é pretensão deste trabalho efectuar em profundidade a análise da dimensão económica, sem prejuízo de aqui e ali se recorrer aos números para ilustrar a concretização do jurídico e do político, não esquecendo que aquela faceta mais "*economicista*" da política regional pode ser considerada como antecedente do Comité das Regiões ou ainda de uma Europa das Regiões.

Assim, o estudo da política regional comunitária será, no presente trabalho, centrado no âmbito da perspectiva jurídico-política, enquadrando-a com a subsidiariedade como tema central que se pretende atravesse toda a construção comunitária, tendo como objectivo responder a questões como as formuladas por **JACQUES DELORS**[82] no sentido de apurar quem decide e como se articulam os diferentes níveis de decisão, quem está encarregado de pôr em prática e com que meios, quem controla, defendendo-se, portanto, a reivindicação já antiga de uma cada vez maior participação das entidades regionais no *"...proceso de adopción dos programas de desarrollo regional..."*[83] que os governos estaduais devem garantir, avaliando-se da evolução e estado actual dessa participação num propósito permanente de, em última análise, alargar a base legitimadora da Comunidade, observando-se também um permanente avanço no sentido da comunitarização da PRC, considerando como tal o assumir pela Comunidade de uma cada vez maior quota parte de responsabilidade na definição e materialização da política regional, que

---

[82] ***Vid.*** **o discurso de Jacques Delors em 17/10/1989 no acto solene de abertura do 40º ano académico do Colégio de Bruges, Bol. CE 10/89, p. 112-120.**

[83] **Pérez González, M., y Pueyo Losa, J.,** *"Comunidades Autonomas y Politica Regional Europea"***, *op. cit.* p. 193.**

tem como contrapartida a correspondente perda de capacidade dos Estados para intervirem neste âmbito.

As diferenças interregionais, constituindo um "*...obstáculo à convergência económica...*" eram mais notórias, em especial entre o Norte e Sul e entre as zonas mais centrais e as regiões periféricas, notando-se, como faz **PASCAL FONTAINE,** que "*...cerca de 20% da população da União vive em zonas onde o rendimento comunitário é inferior a 75% da média comunitária...*"[84], embora se possa concluir que os desiquilíbrios interregionais na Europa têm sido uma realidade permanente, pelo que a maioria dos Estados europeus já tivera necessidade, em especial a partir de 1945, de praticar internamente algum tipo de política regional que, na maior parte das vezes não teve o resultado desejado, "*...si bien no sabemos qué hubiera ocurrido, ni la dimensión de estas disparidades, sin la existencia de tales políticas...*"[85].

Ora, este processo de correcção de desequilíbrios que levou à prática no interior dos Estados de formas pontuais e concretas de política regional, teve paralelamente um outro tipo de importantes consequências

---

[84] *op. cit.* p. 65. O autor afirma que as diferenças foram aumentando com a adesão em 1972 de países como a Irlanda e o Reino Unido, a Grécia em 1981, a Espanha e Portugal em 1986, e que a União aduaneira contribuiu para acentuar os desequilíbrios regionais, ao favorecer a concentração económica nas zonas mais bem dotadas. A possibilidade de ocorrer este tipo de concentração já fora prevista nos debates prévios ao Tratado de Roma, como assinala Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política..., op. cit.* p. 230. *Vid.* Gouget, J. J., «*Europe des régions et approche intégrée de développement***» em *Europe des Régions et environnement*, Prieur, M., (dir.), Presses Universitaires de France, Paris, 1989, p. 71-118. O autor afirma, p. 73, que "*L'objectif de toute politique d'aménagement du territoire est en effect de réduire les inégalités regionales". Ibid.* p. 73. *Vid.* também González Vallve, J. L., *«Política Regional Europea. Situación actual y perspectivas»* en Blasco Vizcaino, C. y Garcia Lizana, A. (eds.), *Política Eurocomunitaria*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga, 1992, p. 93-98.**

[85] Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política..., op. cit.* p. 229. O autor faz esta afirmação ao mesmo tempo que classifica de "*...no exitosas...*" a maior parte das políticas regionais a que, após 1945, todos os Estados europeus recorreram.

de caracter político resultantes da necessidade que esses mesmos Estados sentiram de promover formas de descentralização interna destinadas a mais eficazmente poderem levar à prática o conteúdo dessa política regional, conduzindo assim, a formas de protagonismo regional que, em alguns casos, passaram pela gradual atribuição às regiões de poderes políticos próprios, por vezes em regime de exclusividade, acabando por resultar deste processo um fenómeno de descentralização e de desconcentração que os Estados por vezes não desejaram, com vista a possibilitar o desenvolvimento económico das Regiões mais carecidas, vindo tal descentralização, como consequência, a ter reflexos na construção europeia, designadamente ao nível da estrutura institucional da Comunidade e da respectiva composição[86].

A política regional não constituiu uma das vertentes iniciais do processo comunitário em geral e do Tratado de Roma em particular[87], pois embora os fundadores da Comunidade não fossem alheios à preocupação decorrente da existência de disparidades regionais[88], acreditavam, numa

---

[86] ***Vid.*** **Cuadrado Roura, J. R.,** *«Políticas Regionales: hacia un nuevo enfoque»* **em** *Papeles de Economia Espanola***, nº 35, Confederación Española de Cajas de Ahorros, 1988, p. 68-95. Granados Cabezas, V. y Segui Pérez, V.,** *«La crisis de las políticas regionales: un problema teórico»* **em** *Revista de Estudios Regionales***, nº 21, Mayo-Agosto Universidad de Andalucia, 1988, p. 53-95. Castro Ruano, J. L.,** ***La emergente participación política…, op. cit.*** **p. 229. Gaudemar, J. P.,** *«La evolución de las políticas regionales en los países europeos. Algunas tendencias recientes»* **em** *Politicas públicas de ayuda y de promoción económica. Una valoración,* **Castillo, J. y Samano, A. (coord.), Servicio de Publicaciones de la Diputación Foral de Gipuzkoa, Donostia, San Sebastian, 1991, p. 37-48.**

[87] **Embora o TCECA de 1951 incluisse um protocolo contemplando a posibilidade de outorgar ajudas a Regiões carboníferas em dificuldades. Para González Vallve, o Tratado de Roma não mencionava qualquer política regional porque, à excepção de uma parte de Itália "*...se trataba de payses y regiones muy homogéneos desde el punto de vista económico...*". (*op. cit.* p. 94).**

[88] **Razão pela qual admitiam, embora em situações excepcionais e não como política estrutural, o recurso a ajudas levando a que se afirme, como salienta Castro Ruano que a CE é "*...el resultado ecléctico del matrimonio entre el liberalismo y la socialdemocracia...*". (La emergente participación política..., *op. cit.* p. 231).**

manifestação de um liberalismo acentuado a que se juntava uma grande confiança nas potencialidades do desenvolvimento provocado por um Mercado Comum assente na livre concorrência, que o desenvolvimento decorrente da integração nesse mercado económico acabaria *"de per si"* com os desiquilibrios territorias, o que, *"...paradójicamente..."*[89], veio a verificar-se não acontecer porque "*...as fronteiras nacionais e regionais encobrem muitos obstáculos...*"[90] levando a que tais disparidades ou desiquilíbrios não só não desaparecessem, mas pelo contrário, tivessem aumentado[91].

Mas se, ao contrário do que sucedeu com outras políticas comuns como a política agrícola, a de concorrência, ou mesmo a política social cujo instrumento financeiro foi criado de início[92], a política regional europeia não se encontrava formalmente consagrada no Tratado de Roma, também não pode dizer-se que essa mesma política, enquanto preocupação relativa a Regiões em dificuldades, se encontrava totalmente ausente das

---

[89] Pérez González, M, y Pueyo Losa, J., "*Comunidades Autonomas y Politica Regional Europea***", *op. cit.* p.175. Os autores vão mais longe, afirmando que as crises das organizações deste tipo se ficam a dever ao acentuar das assimetrias regionais.**

[90] Covas, A, *op. cit.* p 24/25. Sobre aquela visão, refere o autor que "*...a teoria da integração económica regional é optimista a este respeito. A perfeita mobilidade interregional dos factores e produtos resolverá o problema da produtividade autónoma e regional...*" para de seguida concluir que "*...o sistema comunitário não se compadece, todavia, com esta visão harmoniosa...*".

[91] Neste sentido, *vid.* Martínez Puñal, A., "*Encol das vías de incidencia das Rexións na Política Rexional da Comunidade Europea (com atención particular ás Rexións Autónomas dos Azores e da Madeira)*", ***op. cit.* p. 151-152. Também Pascal Fontaine afirma que o Tratado de Roma previa que o melhoramento das condições de vida e de trabalho e a harmonização dos diferentes sistemas sociais "*...deveriam resultar, antes de mais, do próprio funcionamento do mercado comum...*". *(op. cit.* p. 67).**

[92] Fundo Social Europeu, (artigo 123), criado em 1960. As suas acções são direccionadas para combater o desemprego de longa duração em Regiões em crise e a criação de emprego para jovens.

preocupações dele[93], embora se notasse desde o início a clara intenção de afastar a possibilidade de existência de proteccionismos estaduais e comunitários ficando, ou continuando, as medidas destinadas a corrigir desiquilíbrios no domínio interno das medidas económicas da cada Estado[94], visão que a realidade impôs que se alterasse, vindo a ser

---

[93] Logo no preâmbulo do Tratado de Roma se afirma a preocupação de reforçar a unidade económica entre os Estados subscritores através da *"...redução das desigualdades entre as diversas regiões e do atraso das menos favorecidas..."* consagrando-se no artigo 2º a missão de *"...promover, em toda a Comunidade, o desenvolvimento harmonioso equilibrado e sustentável das actividades económicas...".* Ao longo do Tratado há disposições sectoriais que abrandam a regra geral da livre concorrência e não proteccionismo, destinadas a ter em atenção especificidades de regiões menos favorecidas em matérias como agricultura (artigo 39/2) e transportes (artigo 80/2), bem como clausulas de salvaguarda para, através de medidas excepcionais autorizadas pela Comunidade fazer face a eventuais situações de excepcional gravidade regional, (artigos 226/1 e 92/1).
No TCE consagra-se actualmente à redução dos desequilíbrios o título XVII que engloba os artigos 158 a 162, (ex-130-A a 130-E), sob a epígrafe *"Coesão económica e social",* dirigida especialmente a reduzir o atraso das regiões e ilhas menos favorecidas, constando nesse título, além dos diversos fundos estruturais criados inicialmente, (FEOGA, FSE, BEI,) o FEDER e o FUNDO DE COESÃO (Regulamento (CE) nº 1164/94 do Conselho, de 16/5/1994, (JO L 130, de 25.5.1994, p. 1), sendo de referir ainda o programa de redes transeuropeias criado pelo Tratado de União Europeia nos artigos 129B/C do TCE. *Vid.* também artigo B das disposições comuns do TUE e os artigos 2º e alínea j) do 3º do TCE. No Tratado Constitucional, a promoção da coesão económica e social e da solidariedade entre os Estados membros constava entre os objectivos da União fixados no artigo I-3º. Da mesma forma prevê o nº 3 do artigo 3 do Tratado de Lisboa de 13/12/2007 (TUE).

[94] Sobre o início e evolução da política regional europeia, desde o direito primário, *vid.* Luis Madureira Pires, *op. cit.* p. 9 e seg's em que o autor, *inter allia* temas, aborda a influência dos alargamentos na PRC*. Vid. também* Mota Campos que aponta como iniciando este processo a *"Primeira Comunicação sobre a Política Regional na CEE»* datada de 11 de Maio de 1965*. (Direito Comunitário*, I *Vol.*, *op. cit.* p. 248). *Vid.* ainda Castro Ruano que refere também mais detalhadamente os trabalhos e pareceres que desde 1958 antecederam a referida comunicação de 1965 que o autor considera também poder considerar-se "...*como el definitivo paso que marca el inicio hacia la P.R.C. Es el primer documento de conjunto sobre la política regional europea...". (La emergente participación política..., op. cit.* p. 231-234). Florensa Palau, S., *«La Política Regional de la C.E.E. Fundamentos e instrumentación»* em *Revista de Estudios Internacionales*, *vol.* 7, nº 2, Abril-Junio, 1986, p. 501-542*.* Carbajo, J., *«La compétence et I'organisation des Communautés en matière de développement régional»* em *Europe des Régions et Environment,* Prieur, M., (dir), Université de Limoges, Presses Universitaires de Frances, Paris, 1989, p. 9-24*.* Sobre a política regional comunitária no quadro posterior ao Tratado de União Europeia, respectivos instrumentos

criados, além do Fundo Social Europeu, FSE, vários outros fundos, designadamente o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, FEOGA - (artigo 40) destinado a financiar infraestruturas agrícolas em Regiões com dificuldades[95] e o Banco Europeu de Investimentos, BEI, artigo 129, destinado a contribuir para um desenvolvimento comunitário harmonioso, designadamente, através de empréstimos destinados a financiar o investimento nas Regiões mais atrasadas, promovendo o seu desenvolvimento[96].

Até ao Tratado de Maastricht de 1992 em que se consagra no Tratado a Política Regional Comunitária será percorrido um largo caminho de avanço no âmbito da concretização da política comunitária de desenvolvimento regional que começou a ser elaborada em 1965 e prosseguiu após a adesão à Comunidade da Dinamarca e de Estados com regiões muito pobres, em especial do Reino Unido e Irlanda, que, juntamente com a Itália, pressionam no sentido da criação de uma política regional comunitária.

3.2-MECANISMOS E ORGANISMOS DE PARTICIPAÇÃO REGIONAL

---

financeiros, aplicação dos vários programas a Portugal, designadamente no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio 1994-1999, *vid.* Luis Madureira Pires, *op. cit.* p. 133-208. A declaração anexa à acta final do Tratado de Maastricht sobre as regiões ultraperiféricas pode ser vista em Pueyo Losa. J., y Ponte Iglésias, M. T., *Derecho Internacional Publico, Organización Internacional, Union Europea-Recopilación…*, *op. cit.* p. 1373.

[95] Em 1966 foi criado no âmbito do FEOGA o Fundo Especial para Desenvolvimento Regional. A secção *"garantia"* do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola tem a seu cargo, no âmbito da política agrícola comum, as despesas necessárias às organizações comuns do mercado. "*Cerca de 50% do orçamento da União em 1994",* como refere Pascal Fontaine, tendo como objectivos a segurança dos aprovisionamentos para os consumidores, garantia de preços compensadores para os produtores e a modernização da profissão agrícola. *(op. cit.* p. 68).

[96] Artigos 80.2, 146, 226.1 TCE. Existiam ainda os fundos CECA destinados a ajudar na reconversão de Regiões carboníferas e siderúrgicas. (Artigos 54º e 55º).

A Política Regional Comunitária vai-se concretizar através da criação em 1975 de um mecanismo não previsto inicialmente no Tratado CE[97], o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, FEDER[98], como instrumento financeiro com a finalidade de financiar projectos que contribuam ao desenvolvimento de Regiões em dificuldades minorando os desequilíbrios regionais, sendo criado também em 1975 no âmbito do FEDER o Comité de Política Regional[99] como órgão consultivo especializado auxiliar do Conselho e da Comissão que assessora aquelas instituições para as questões do desenvolvimento regional, materialização da Política Regional Comunitária e demais questões relativas à resolução dos desequilíbrios regionais, coordenando as diferentes políticas regionais dos Estados membros e avaliando os seus resultados através de uma análise periódica da "*...evolução da situação económica e social nas regiões da Comunidade, os problemas relativos ao desenvolvimento regional...*"[100], podendo afirmar-se que este Comité contribui de forma previlegiada para o nascimento e fortalecimento da ideia da representatividade, influência e participação directa infra-estadual em geral e regional em particular nas decisões comunitárias[101], observando-se nele uma primeira organização destinada à prática de um diálogo vertical no interior da Comunidade

---

[97] Com base no artigo 235 TCE. Sobre a função deste artigo, ver *supra* parte I, capítulo I, secção I.

[98] Regulamento CEE 724/75 do Conselho, de 18-3-1975 que cria o FEDER, (JO L 73 de 21.3.1975,), modificado pelos Regulamentos do Conselho nºs 214/79, de 6-2-1979, (JO L 35 de 9-2-1979) e 3325/80 de 16/12/80, (JO L 349, de 23/12/80). Actualmente vigora o regulamento 1080/2006 do P.E. e do Conselho de 5/7/2006.

[99] Decisão do Conselho 75/185/CEE, de 18 de Março de 1975, que cria o Comité de Política Regional, (JO L 73, de 21.3.1975, p. 47). Decisão do Conselho 79/137/CEE, (JO L 35, de 9.2.1979, p. 1), que altera a decisão do Conselho nº 75/185/CEE que cria o Comité de Política Regional.

[100] Madureira Pires, L., *op. cit.* p. 21.

[101] Afirma António Covas que "...*a importância da dimensão regional no quadro das instituições comunitárias remonta ao ano de 1975 com a criação do F.E.D.E.R...*". (*op. cit.* p. 33). Por seu lado, Luís Sá, Ana Serrano e Daniel Branco afirmam que "*A regionalização tornou-se um dos mais importantes fenómenos da Europa Ocidental (...) ao nível de estruturas regionais*

Europeia, muito embora a dimensão desse diálogo seja bastante curta porque surge "…*limitado a un ámbito competencial concreto: la Política Regional…*"[102], podendo dizer-se que nele se encontrará a génese ou o antecedente comunitário mais próximo do actual Comité das Regiões o qual, como veremos, continua a padecer quase 30 anos decorridos, da maior parte das limitações deste seu antecedente, entre as quais a natureza meramente consultiva e a acção ou influência indirecta das regiões.

A participação das regiões na Política Regional Comunitária, designadamente no **F.E.D.E.R.**[103] foi inicialmente caracterizada pela existência de um *"...déficit democrático..."* derivado do facto de a composição do Comité de Política Regional ser assegurada por dois representantes da Comissão e dois de cada Estado dos quais dependia o exercício, ou não, da faculdade de consultar os órgãos regionais[104],

---

***directamente eleitas e envolvidas em relações directas e indirectas coma Comunidade e com a sua «política regional»". (op. cit.* p. 41).**

[102] Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Politica…, op. cit.* p. 21. Este autor considera que apesar dos travões estatais à participação regional que levam a que, de início, fosse "*…casi como un atrevimiento…"* falar de participação directa, o futuro será de progresso. "*…esto que podría parecer utopía, desiderátum o simplemente política-ficción inalcanzable y ademas, según algunos, ideseable (…) está ya ocurriendo si bien aún de forma limitada y parcial…". Ibid.* p. 227.

[103] Na sua fase inicial, uma das caracteristicas do FEDER que o futuro viria a revelar ser necessário alterar foi o facto de os seus fundos serem apenas destinados a financiar investimentos previamente empreendidos pelos Estados, isto é, a acção comunitária não era independente da dos Estados, pelo que não pertencia aos órgãos ou instituições comunitárias a identificação das zonas carenciadas, a determinação das suas insuficiências e a fixação das ajudas a efectuar, resultando, em boa verdade, não se poderia falar de Política Regional Comunitária, mas de uma Comunidade em que a Política Regional existente era o somatório das várias Políticas Regionais internas ou estaduais financiadas pela Comunidade.

[104] O que leva Martinez Puñal a considerar que a sua actividade foi insatisfatória para as regiões devido ao domínio dos delegados dos Estados. (*"Encol das vías de incidencia das Rexións na Política Rexional da Comunidade Europea (com atención particular ás Rexións Autónomas dos Azores e da Madeira)"*, *op. cit.* p. 157).

estando esses representantes estatais vinculados aos respectivos Estados, daí resultando limitada a participação e influência das regiões na política regional comunitária a que acrescia, por outro lado, as restrições que os mesmos Estados colocavam à participação infra-estadual na actividade exterior do Estado[105] podendo afirmar-se que, nesta fase, o Comité de Política Regional representava exclusivamente os Estados, com a costumada excepção, que o regulamento não impedia, da Bélgica e Alemanha cujos representantes eram de origem regional[106].

A todas estas limitações à participação regional na política regional comunitária, acrescia o facto de pertencer aos Estados a iniciativa nos respectivos programas nacionais, assegurando-se a participação regional, pelo menos formalmente, através do cumprimento da obrigação decorrente do próprio regulamento FEDER de os Estados elaborarem os programas a apresentar à Comissão com a colaboração das estruturas regionais de caracter marcadamente administrativas[107], pelo que esta primeira fase da PRC foi caracterizada, por um lado, pela impossibilidade de a Comissão determinar autonomamente o conteúdo da PRC e por outro, quanto à participação das Regiões, a ausência prática de qualquer intervenção regional no Comité de Política Regional composto, como acabamos de referir, por representantes dos poderes centrais, razão pela

---

[105] Salientando o pequeno papel regional nos Estados comunitários, afirmava António Covas em 1991 que "*...as regiões viveram quase sempre uma relação contraditória e subordinada relativamente aos níveis de administração central e local. A anterioridade do poder municipal e o primado da política nacional no quadro das organizações internacionais impediram que a afirmação do* «facto regional» *se fizesse sentir mais cedo...*". (*op. cit.* p. 34)

[106] *Vid.* Sobrino Heredia, J. M., "*Participación de las Regiones en la Política Regional Comunitaria*", em *Noticias/CEE,* nº 38, 1988, p. 123 e seg's acerca do Comité de Politica Regional e do Comité FEDER.

[107] Afirmava-se no artigo 11.1 do regulamento (CEE) 1784/84 do Conselho, de 19.6.1984 relativo ao FEDER, JO L 169, de 28/6/1984, "*...autorites ou organismes concernés, dans les limites fixées par la legislation nationale...*».

qual **ELIZALDE**, classifica esta fase como de "*...verdadera salida en falso de los comienzos de la P.R.C...*"[108].

No que toca à participação regional assiste-se, com a reforma do FEDER de 1979[109], a um ligeiro aumento da mesma resultante do facto de os Estados se terem visto obrigados a chamar as administrações regionais a colaborar nos relatórios e informações periódicas sobre a evolução socioeconómica das regiões cuja elaboração cíclica, a cargo do Comité de Política Regional, a referida reforma instituiu com o objectivo de a partir deles se poder conhecer as necessidades regionais e planificar o futuro[110].

Na verdade, a grande complexidade e grau de exigência do relatório tornam indispensável, para a sua correcta elaboração, a participação das Administrações regionais que estão mais familiarizadas com o cálculo dos dados que nele se incluem, e, numa evidente demonstração de subsidiariedade, estão mais aptas a responder que as respectivas administrações.

Relativamente à comunitarização da política regional, esta reforma de 1979 também inicia uma lenta alteração ao criar a chamada "*secção fora de quota*" a qual atribui à Comissão a possibilidade de determinar autonomamente, até um limite de 5% do orçamento FEDER, o destino e a

---

[108] **Elizalde, J., "***La reforma del FEDER: principios de una auténtica política regional comunitaria***", em** *Revista de Instituciones Europeas*, ***vol.*** **12, n.º 1, enero-abril, 1985, p. 96. O mesmo autor defende, p. 93, caracterizando as e*vid.*ntes limitações da pretensa acção comunitária no domínio da correcção dos desiquilíbrios, que a P.R.C. não era nem política, nem regional nem comunitária.**

[109] **Regulamento (CEE) do Conselho nº 214/79, de 6-2-1979, JO L 35, 9/2/1979.**

[110] ***Vid.*** **preâmbulo, artigos 5.2, 6.2 e 6.4 do regulamento (CEE) do Conselho nº 214/79, de 6-2-1979, JO L 35, 9/2/1979, acerca da evolução económico e social das regiões e do papel do Comité de Politica Regional.**

distribuição de ajudas comunitárias segundo critérios próprios e à margem das quotas fixadas para cada Estado, o que leva **MADUREIRA PIRES** a afirmar que a "*secção fora de quota"* constitui "*...o embrião de uma actuação autónoma da Comunidade em matéria de desenvolvimento regional...*"[111], devido ao facto de serem comunitários e não nacionais os critérios da Comissão para os financiamentos ao abrigo desta secção.

Posteriormente, tendo em conta, entre outras razões, o aumento das assimetrias regionais, o valor limite "*fora de quota"* seria aumentado pela reforma de 1984 para 11,27%, aumentando assim a capacidade da Comissão para financiar projectos próprios, e para intervir nos programas dos Estados[112].

Esta reforma de 1984, cuja profundidade "...*supondrá el verdadero inicio de una política propiamente regional y comunitaria...*"[113], propôs

---

[111] ***op. cit.*** **p. 24. Acerca das secções "*quota"* e "*fora de quota"* ou "*extra-quota", vid.* a mesma obra, p. 23-26.**

[112] **O valor desta "*secção fora de cota"*, na fase inicial, é mais político que económico pelo significado que tem em termos de início da comunitarização da politica regional e consequente perda de poder de decisão dos Estados na PRC. A Comissão usa inicialmente comunitario esta verba para responder aos problemas regionais criados pela aplicação de diversas politicas sectoriais, ao financiamento de projectos individuais e programas comunitarios ou programas nacionais de interesse com vista, especialmente, ao fomento do desenvolvimento do potencial endógeno das Regiões. Acerca dos resultados, considerados satisfatórios, das acções da Comissão neste âmbito, *vid.* Landaburu, E., "***La política regional europea y el desarrollo de las regiones periféricas"*** em Alcaide, J., Cuadrado, J., Landaburu, E., et all., *Las economias regionales en la Espana de los noventa,* Madrid, Colegio de Economistas de Madrid, 1991, p. 41-52.**

[113] **Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política..., op. cit.* p. 237. Esta reforma efectuou-se através do Regulamento (CEE) 1787/84 do Conselho, de 19-6-1984 relativo ao FEDER, (JO L 169, de 28/6/1984), a que se seguiu o Regulamento (CEE) nº 4254/88 do Conselho, de 19-12-1988, (JO L 374 de 31-12-1988 p. 15), que estabelece, no que respeita ao FEDER, as regras de execução do Regulamento CEE nº 2052/88 do Conselho, de 24/6/1988 relativo às missões dos fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do Banco Europeu de Investimento e com as dos outros instrumentos financeiros existentes, (JO L 185 de 15/7/1988, p. 9). Relativamente a Portugal veja-se a Decisão da Comissão 94/170/CE de 25-**

uma maior participação e cooperação das autoridades regionais na PRC, pela colaboração na elaboração dos Programas de Desenvolvimento Regional (PDR's) e nos planos nacionais a apresentar à Comissão de forma a garantir eficaz coordenação com as acções de desenvolvimento regional do Estado[114] e na posterior execução das ajudas concedidas, seja pela participação na elaboração do parecer periódico sobre a situação e evolução sócio-económica das Regiões, pelo incremento da possibilidade jurídica de participar no Comité de Política Regional e no Comité

2-1994 que estabelece o Quadro Comunitário de Apoio 1994/99 para Portugal. *Vid.* também o Regulamento (CEE) nº 3641 do Conselho, de 20/12/1985, que altera o Regulamento (CEE) nº 1787, em virtude da adesão de Portugal e Espanha (JO L 350 de 27.12.1985, p. 40) e o Regulamento (CE) nº 3193 do Conselho de 19/12/1994, (JO L 337, de 24.12.1994, p. 11), que modifica os regulamentos (CEE) nºs 2052/88 e 4253/88 em virtude da adesão da Áustria, Finlândia e Suécia.

[114] Designadamente nos artigos 1.3, 2.3.a, 17.2, 34.3. do Regulamento 1787/84 do Conselho, de 19/6/1984 relativo ao FEDER, (J.O. L 169, de 28/6/1984). O Plano de Desenvolvimento Regional é o documento económico-político no qual se caracteriza a situação regional para cuja solução se solicita ajuda. Representa também as aspirações de desenvolvimento dessa comunidade. Sobre os PDR, *vid.* em lingua espanhola, Garcia Crespo, M., *"La política regional frente al reto comunitario",* em *Noticias/CEE*, nº 34, Noviembre1987, p. 109-120. Hernández Armenteros, J., Villena Peña, J. E., Cuadrado Roura, J., *"Una valoración de la coordinación y coherencia de los objetivos de los PDR"*, em *Estudios Territoriales*, nº 25, Septiembre-Deciembre 1987, MOPU, Madrid, p. 121-138. Lazaro Araujo, L., *"La crisis de la planificación regional tradicional y los programas de desarrollo regional (PDR) como instrumentos coordinadores de la planificación»* em *Estudios Territoriales*, nº 15/16, 1984, MOPU, Madrid, p. 67-80. Lazaro Araujo, L., *"Los Programas de Desarrollo Regional (PDR) y la experiencia española de planificación regional entre 1975-1985»* em *Estudios Territoriales*, nº 21, 1986, MOPU, Madrid, p. 31-48. Pérez Garcia, F., *"Política regional y desarrollo endógeno»* em *Estudios Territoriales*, nº 22, Septiembre-Deciembre 1986, MOPU, Madrid, p. 13-27. Puig Bastard, P., *«El impacto de los primeros Programas de Desarrollo Regional: una valoración preliminar desde la perspectiva autonómica»* em *Estudios Territoriales*, nº 21, 1986, MOPU, Madrid, p. 49-57. *Vid.* em lingua portuguesa, Luis Madureira Pires, *op. cit.* em especial p. 90-117 e 160-198. "*Quadro Comunitário de Apoio-PDR-Plano de Desenvolvimento Regional 1994-1999",* Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Lisboa, 1994. "*Portugal-Plano de Desenvolvimento Regional 2000-2006",* Ministério do Planeamento, Lisboa, 1999. Acerca da elaboração dos PDR's *vid.* as directrizes do Comité de Política Regional sobre a elaboração dos Programas de Desenvolvimento Regional, e Recomendação da Comissão 79/535/CEE, de 23/5/1979, sobre os PDR (JO L 143 de 12.6.1979, p. 9).

FEDER[115], e ainda pela participação coordenada da tripla – Comunidade Europeia, Estado e Regiões – no fomento do *«potencial endógeno»,* que é um dos principais objectivos da PRC ao visar o fomento do equilíbrio interregional através do desenvolvimento local, tendo a cooperação desenvolvida neste âmbito vindo a ser considerada doutrinalmente como "...*imprescindível...*"[116] à qual a própria Comissão considerou de mais ou menos vinculante*.*

Na sequência da reforma de 1984, assistiu-se ao desenvolvimento de um importante caso pontual da PRC destinado, não a constituir uma forma de política geral extensiva a toda a Comunidade, mas uma política sectorial referente a um programa integrado destinado[117] a ser aplicado em determinada área ou zona, concretamente os "*PIM*' - Planos Integrados Mediterrânicos destinados a compensar os países daquela zona marítima com regiões costeiras (França, Itália e Grécia) que se previa

---

[115]Trata-se de um órgão especial para os assuntos relacionados com o funcionamento deste Fundo, composto por funcionários designados pelos governos centrais dos Estados, da área da política regional*.*

[116] Martinez Punal, A., "*Encol das vías de incidencia das Rexións na Política Rexional da Comunidade Europea (com atención particular ás Rexións Autónomas dos Azores e da Madeira)"***, *op. cit.* p. 160, seg's.**

[117] Trata-se do primeiro caso de materialização de um programa plurianual ao qual concorrem iniciativas tanto estatais como comunitárias. Sobre as operações integradas, *vid.* Bernardini, G.*,*** *«Les opérations intégrées de développement communautaire»***, em Revue du Marché Commun, nº 257, Mai 1982, p. 265-271.**
Sobre os PIM em geral, *vid.* Baudin, P., *«La Méditerranée, partenaire ou enjeu»* em *Revue du Marché Commun*, nº 335, 1990, p. 187-196*.* Blasco Jauregui, J., *«Los Programas Mediterráneos Integrados: una respuesta a la Europa del Sur»* em *Revista de Instituciones Europeas*, nº 12, 1985, p. 109-136*.* Bourgeau, H., *«Programmes Méditerranéens Intégrés: un défi pour la Communauté»* em *Revue du Marché Commun*, nº 270, Octobre 1983, p. 451-456*.* Panaghos, V.*,*** *«Les Programmes Intégrés Méditerranéens: Peut-on les considérer comme l'instrument privilégié de développement du sud-européen?»* em *Revue du Marché Commun*, nº 328, juin 1989, p.330-335*.* Valle Galvez, J. A., *op. cit.***

seriam afectados nas respectivas culturas agrícolas pelas novas adesões[118].

Tendo a criação dos PIM servido, para além da ajuda directa às regiões envolvidas, como uma espécia de experimentação técnica destinada a avaliar das potencialidades do desempenho geral da PRC com o fito de, em futuras reformas, se melhorar a sua eficácia[119], importa efectuar uma análise, ainda que sucinta, acerca das melhorias que neles se verificaram relativamente à participação regional na PRC[120].

Assim, como ponto de partida verifica-se que logo no próprio acto jurídico que cria o **PIM**, numa óptica, afinal, de subsidiariedade, se apela claramente a uma maior contribuição infra-estatal quando se determina que a elaboração dos PIM deve ser feita ao nível geográfico pertinente pelas autoridades regionais ou outras designadas por cada Estado membro interessado[121] verificando-se ainda que ocorre a tentativa de

---

[118] ***Vid.*** **Martínez Puñal, A, "***Encol das vías de incidencia das Rexións na Política Rexional da Comunidade Europea (com atención particular ás Rexións Autónomas dos Azores e da Madeira)***", *op. cit.* p. 163 seg's. Também Castro Ruano defende esta perspectiva informando que "...*las PIM funcionarán a modo de moneda política de cambio hacia los países mediterrâneos comunitarios -entonces sólo Francia, Italia y Grecia- para que aceptaran la integración de Espana y Portugal...*". O autor refere ainda que a Grécia chegou a ameaçar vetar o ingresso dos dois Estados Ibéricos se não fossem aprovados os PIM. *(La emergente participación política..., op. cit.* p. 239).**

[119] **A importância dos PIM no contexto da PRC é salientado por Castro Ruano que considera que as trnsformações que os PIM consubstanciam constituem como que um "...*banco de pruebas para la posterior reforma en la P.R.C. levada a cabo en 1988, con motivo de la entrada en vigor del Acta Unica Europea...",* isto é, um balão de ensaio destinado a testar a eficácia das ajudas em curso e da Política Regional Comunitária em geral, para o seu melhoramento futuro. *(La emergente participación política..., op. cit.* p. 238).**

[120] **Sobre a importância dos *PIM* enquanto reconhecimento do facto regional, em especial para as regiões italianos, *vid.* Chiti, M. P., *op. cit.* p. 258-260. Salienta o autor que relativamente às regiões "*La manisfestación más importante de la nueva actitud comunitaria, ha sido la reforma de los Fondos estructurales y la política de apoyo a algunas regiones del sur, conocida como Programas Integrados Mediterráneos. (PIM)*".**

[121] **Artigo 5.2 do Regulamento (CEE) nº 2088/85 do Conselho, de 23/7/1985 relativo aos Programas Integrados Mediterrânicos (PIM), JO L 197, 27-7-85,**

dotar os seus órgãos, Comité Consultivo dos PIM[122] e Comité de Acompanhamento[123], de uma maior sensibilidade regional que neste último órgão veio a concretizar-se com alguma projecção integrando, pese o seu caracter estadual, entidades regionais e profissionais segundo as características dos programas, conforme salienta **SOBRINO HEREDIA**, realçando que este comité de seguimento "...*es la institución que permite una participación más plena, constante y responsable a las autoridades regionales.*"[124], sendo de salientar também a participação regional nos *"Contratos-Programa"*, criados individualmente para acção a empreender e no qual se reflectem os resultados das negociação e dos compromissos institucionais e financeiros entre todas as instituições envolvidas (Comissão, Estado, Região, e outras autoridades designadas pelo Estado), podendo considerar-se, como faz **CASTRO RUANO** que nestes contratos-programa "...*por primera vez, las autoridades regionales se erigen en interlocutores directos ante la Comisión, como copartícipes imprescindibles en la materialización del programa*...", sendo, assim, de salientar que os **PIM** concretizaram "...*el paso más audaz dado hasta entonces, en favor de una decidida comunitarización de la PRC, así como de la inclusión de la voz de las Regiones en la misma...*"[125], deixando a Comissão de ser um

---

p. 1-9. Este progresso no papel que os PIM atribuem às autoridades regionais é claramente referido por Valle Galvez que o considera "*...un cambio cualitativo en las relaciones de la Comisión y de la Comunidad con las Regiones y los entes subestatales...*". (*op. cit.* p. 8).

[122] Artigo 7º do citado Regulamento (CEE) nº 2088/85 do Conselho, de 23/7/1985. Este órgão é composto por representantes dos Estados, embora o Parlamento Europeu tenha tentado incluir nele representantes regionais.

[123] Artigo 9º do citado Regulamento (CEE) nº 2088/85 do Conselho, de 23/7/1985. Visa impulsinar e promover a execução dos programas, bem como a emissão de pareceres sobre o andamento da sua materialização.

[124] Sobrino Heredia, J. M., *op. cit.* p. 134. O autor salienta também a importante participação regional nos contratos-programa dos PIM.

[125] Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 240-241. No mesmo sentido, *vid.* Valle Galvez, J. A., *op. cit.* p. 263 a 273. Este autor aponta ainda a descentralização regional como forma de melhorar a gestão da PRC. *Ibid.* p. 246.

mero gestor do orçamento FEDER e da transferência, ou reembolso, de fundos para os Estados, subordinado aos interesses dos Estados, para passar a dispor de uma autonomia que lhe permite começar a encarar o fenómeno da correcção de desiquilíbrios e promoção do nivelamento desde uma óptica transnacional[126], e passando as regiões a ter voz activa nos mecanismos da acção regional, o que vale por dizer, na criação e aplicação do direito comunitário, participação regional para a qual não terá sido alheia a necessidade sentida pela CE e pelos Estados de utilizarem com vantagem acrescida, para a materialização dos programas PIM, as estruturas descentralizadas dos Estados.

Finalmente, com o Acto Único Europeu assinado em Fevereiro de 1986, assiste-se a nova reforma da PRC na qual a Política Regional é oficialmente reconhecida pela Comunidade[127] que a inclui no TCEE entre as políticas propriamente comunitárias, no âmbito da coesão económica e social, admitindo-se no artigo 130-A a existência de "*...disparidades entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões...*"[128], sendo o FEDER inserido "*...na estrutura orgânica estabelecida no Tratado CE...*"[129] inserção que ocorreu apenas "*...onze anos depois de ter sido intituído...*"[130], prevendo-se a sua existência no artigo 130-B[131],

---

[126] Na reforma de 1988 a parte do orçamento FEDER à disposição da Comissão para iniciativas proprias passará a ser de 15%.

[127] Arias Martinez refere que com o AUE se dá uma base "*constitucional*" à política regional comunitária. *(op. cit.* p. 38).

[128] Artigo 158 do Tratado CE (após o Tratado de Amesterdão).

[129] Mota Campos, J., *Direito Comunitário*, I *Vol.*, *op. cit.* p. 249.

[130] Madureira Pires, L., *op. cit.* p. 6.

[131] *"O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional tem por objectivo contribuir para a correcção dos principais desequilíbrios regionais na Comunidade através de uma participação no desenvolvimento e no ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas e na reconversão das regiões industriais em declínio."*. O Tratado Constitucional define o

produzindo-se a reforma dos fundos estruturais que é efectuada em 1988 para entrar em vigor em 1989[132], obedecendo, como veremos, a um triplo imperativo de natureza política, económica e jurídica, produzindo-se também com esta reforma de 1988 duas consequências institucionais, sendo uma a substituição do Comité de Política Regional pelo Comité para o Desenvolvimento e a Reconversão das Regiões com funções e composição idênticas e outra, a criação do Conselho Consultivo dos Entes Locais e Regionais, CCELR, através da decisão 88/487/CEE da Comissão,

---

FEDER no artigo III-222, com a mesma redacção, substituindo a palavra Comunidade pela palavra União. No artigo III-224º, (artigo III-120º do projecto), lê-se que "*A lei europeia estabelece as medidas de aplicação relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. É adoptada após consulta ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social*". No mesmo sentido estabelecem os artigos 160 a 162 do Tratado de Funcionamento da União Europeia assinado em Lisboa a 13/12/2007.

[132] Regulamento (CEE) nº 2052/88 do Conselho, de 24-6-1988 relativo às missões dos Fundos de finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções entre si e com o Banco Europeu de Investimento e outros instrumentos financeiros existentes. JO L 185, de 15-7-1988, p. 9. Trata-se do Regulamento Base.
Regulamento (CEE) nº 4253/88 do Conselho, de 19-12-1988, (JO L 374, de 31-12-1988, p.1), que define as disposições de aplicação do Regulamento (CEE) nº 2052/88.
Regulamento (CEE) nº 4254/88 do Conselho, de 19-12-1988, (JO L 374, de 31-12-1988, p. 15), que define as disposições de aplicação relativamente ao FEDER.
Regulamento (CEE) nº 4255/88 do Conselho, de 19-12-1988, (JO L 374, de 31-12-1988, p. 21), que define as disposições de aplicação relativamente ao Fundo Social Europeu.
Regulamento (CEE) nº 4256/88 do Conselho, de 19-12-1988, (JO L 374, de 31-12-1988, p. 25), que define as disposições de aplicação relativamente ao Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola-Secção Orientação.
Regulamento (CEE) nº 2081/93, de 20/7/1993, (JO L 193, de 31.7.1993), que altera o regulamento (CEE) nº 2052/88.
Regulamento (CEE) nº 2082/93, de 20/7/1993, (JO L 193, de 31.7.1993), que altera o regulamento (CEE) nº 4253/88.
Regulamento (CEE) nº 2083/93, de 20/7/1993, (JO L 193, de 31.7.1993), que altera o regulamento (CEE) nº 4254/88.
Regulamento (CEE) nº 2084/93, de 20/7/1993, (JO L 193, de 31.7.1993), que altera o regulamento (CEE) nº 4255/88.
Regulamento (CEE) nº 2085/93, de 20/7/1993, (JO L 193, de 31.7.1993), que altera o regulamento (CEE) nº 4256/88.

de 24 de Junho de 1988[133], o qual foi antecedido de um Comité Consultivo das Instituições Locais e Regionais dos Estados Membros da CE que funcionava desde 1 de Abril de 1977 sem qualquer reconhecimento oficial[134] e cuja reforma se começou a tornar necessária no sentido de aproximar as regiões dos centros de decisão comunitária e iniciar, assim, uma *"...estructura de diálogo democrático entre los responsables regionales y las instancias comunitarias necesaria para una evalución y planificación más eficaces de la política regional comunitaria..."*[135], notando-se mais uma vez na sua formação a influência e pressão do Parlamento Europeu que alertou para a necessidade de a Comunidade Europeia ter um interlocutor habilitado no âmbito da política regional comunitária para falar em nome das colectividades locais e regionais[136].

Concebido inicialmente como meio de informação e discussão dos problemas financeiros relacionados com a política regional comunitária *"stricto senso"*, este Conselho constituiria um órgão consultivo da Comissão para as questões relacionadas com a PRC, sendo os seus

---

[133] JO L 247 de 06-9-1988, p. 23-25. O facto de se englobarem os dois poderes *infra*estais na mesma organização encerra a ideia de que as duas entidades *infra*-estaduais se complementam.

[134] *Vid.* Sobrino Heredia, J. M., *op. cit.* p. 134. O autor refere que este organismo "...*ha venido funcionando com carácter oficioso al no haber podido alcanzar un reconocimiento oficial." Vid.* também Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política..., op. cit.* p. 251.

[135] Pérez González e Pueyo Losa, "*Comunidades Autonomas y Politica Regional Europea"*, ***op. cit.* p. 194. Castro Ruano afirma que a criação do CCELR se enquadra no espírito de parteneriado entre as várias instituições envolvidas, Comissão, Estados e Regiões, com que se encarou a reforma da PRC de 1988, "...*con la función de asesorar a la Comisión,(...) sobre toda cuestión relativa a la PRC, así como sobre Ias implicaciones regionales y locales de las otras políticas comunitarias..."*. *(La emergente participación política..., op. cit.* p. 245).**

[136] Através da "*Resolução sobre o papel das regiões na construção de uma Europa democrática e sobre os resultados da Conferência das Regiões",* JO C 127, de 14-5-1984, p. 43. Sobre a fase de projecto v. Martinez Puñal, A, "*Encol das vías de incidencia das Rexións na Política Rexional da Comunidade Europea (com atención particular ás Rexións Autónomas dos Azores e da Madeira)", op. cit.* p. 167-171.**

membros designados de acordo com um critério de população relativa, integrando no seu seio duas secções, uma das quais composta por representantes do poder local e outra do poder regional[137].

Embora se tratasse inicialmente de um organismo "*...competencialmente tan frágil...*"[138] que resumia a sua actividade à emissão de pareceres, o CCELR constituiu mais uma manifestação da permanente reivindicação dos poderes infraestatais de participação na construção europeia e um avanço na ideia de representação local e regional, pois representa o início de uma época em que as entidades infra-estaduais começam lentamente a penetrar no espaço de monopólio estadual da decisão e de representação e formação da vontade comunitária[139], além de que os seus pareceres, embora não tenham valor juridicamente vinculante, ostentam o inegável valor de um documento político em que representantes eleitos opinam sobre temas concretos, abrindo "*...las puertas a la participación en los órganos comunitarios de entes que no son estatales, lo que pone de manifiesto una ruptura del monopolio del Estado como único actor legitimado para actuar en los*

---

[137] A sua composição, secções e distribuição dos lugares constam, respectivamente dos artigos 2º, 5º e do anexo da decisão 88/487/CEE, da Comissão, de 24 de Junho de 1988, que é a norma fundadora da CCELR.

[138] Como referem Pérez González e Pueyo Losa, "*Comunidades Autonomas y Politica Regional Europea"*, ***op. cit.*** **p. 193. Por seu turno Castro Ruano, comparando este Conselho Consultivo com a Assembleia das Regiões da Europa, considera o trabalho deste importante "*...cara al tímido reconocimiento institucional de la Región en la C.E.".* Saudando a criação do CCELR como "*...positivo en su día, pero considerado hoy excesivamente de mínimos, y de necesaria superación)...".* (La emergente participación política..., *op. cit.* p. 174). Este autor considera o CCELR como um antecedente do Comité das Regiões*. Ibid.* p.253.**

[139] Afirma Martinez Punal que "*...ao traveso dél os organismos locais e rexionais dispoñen da oportunidade de facer ouvir os seus intereses en Bruselas...*". ("*Encol das vías de incidencia das Rexións na Política Rexional da Comunidade Europea (com atención particular ás Rexións Autónomas dos Azores e da Madeira)", ***op. cit.*** **p. 167).**

órganos comunitarios..."[140], não deixando, no entanto, de se concordar com **ARIAS MARTINEZ** que, considerando o **CCELR** o "*....punto de arranque..."* para a aproximação das regiões à Comissão, refere porém que "*...este paso era a todas as luces insuficiente ya que no respondia a la reivindicaciones politicas de las regiones, sino sólo a las económicas."*[141].

No sentido de se apurar da evolução qualitativa da participação e representação regional, será de salientar agumas diferenças notórias entre, por um lado, o Conselho Consultivo das Entidades Locais e Regionais e o Comité de Política Regional que o antecedeu, e por outro, entre o mesmo CCELR e o futuro Comité das Regiões.

Relativamente à primeira comparação caberá realçar quanto ao Comité de Política Regional que "...*solamente se tratataba de um organismo que hablaba sobre las Regionas pero sin las Regiones..."*[142], enquanto que o CCELR já é composto por respresentantes dos poderes regionais, diferenciando-se relativamente ao Comité das Regiões por ter caracter de mera assessoria e informação respondendo apenas a questões

---

[140] **Lasagabaster, I., *«La C.A.P.V. y la C.E.: aspectos jurídicos»* en Santacoloma, J. F.. Lasagabaster, I., Garmendia, F., et al. *Euskadi en el proyecto Europa,* Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., 1991, p. 72. De outro modo, Paul Romus afirma que o CCELR, apesar das suas limitações, *«...a un petit parfum de non-conformisme tout à fait rafraichissant...". (op. cit.* p. 114). Acerca da importância do CCELR, *vid.* também Bullain Lopez, I., *Las Regiones Autónomas de la Comunidad Europea y su Participación en el Proceso de Integración, op. cit.* p. 275.**

[141] ***op. cit.* p. 52-53. A autora considera, no entanto, que este Conselho Consultivo é "*...desde un punto de vista orgánico, el antecedente inmediato del Cdr.". Ibid.* p. 459. Também Calonge Velásquez considera o CCERL como antecedente próximo do Cdr. O autor refere que a criação deste órgão veio reconhecer oficialmente as relações já existentes entre a comissão e as entidades regionais e locais. (*op. cit.* p. 528-530).**

[142] **Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política..., op. cit.* p. 250.**

económicas regionais "*...pero no a las políticas...*"[143], enquanto que o Comité das Regiões terá já, como veremos, carácter representativo.

Para além da reforma institucional atrás referida, ocorre também uma reforma de âmbito substantivo na Política Regional Comunitária.

Politicamente, tornava-se importante como condição "....*sine qua non..*"[144] a existência de uma sólida coesão económica e social imprescindível para se poder aspirar a um Mercado Único. Do ponto de vista económico, era necessário conseguir uma redução das disparidades regionais, e do ponto de vista jurídico, a reforma concretiza-se na introdução do artigo 130 D do TCE[145], através do qual se inicia uma reestruturação dos respectivos fundos com vista a uma verdadeira coordenação e concentração dos instrumentos FEDER, FEOGA[146] e FSE[147]

---

[143] Calonge Velásquez, A, *op. cit.* p. 530.

[144] Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 253. O autor establece um paralelo entre a evolução da PRC e as etapas mais importantes da construção europeia, considerando as adesões de Portugal e Espanha e o Acto Único Europeu como factores determinantes para as reformas da PRC de 1984 e 1988, paralelo que reflecte também o gradual aumento da participação regional nessa PRC como plataforma, também, para a participação mais vasta na integração comunitária. *Ibid.* p. 253-255.

[145] Sobre o asunto, *vid.* Landaburu, E., *"El Mercado Unico y las políticas regionales comunitarias. El caso de Espana"*, **em** *Información Comercial Espanola*, **nº 690, 1991.**

[146] O fundo agrícola FEOGA foi ao longo do tempo motivo de grandes divergências e disputas entre os responsáveis dos vários Estados. Neste sentido, Jacinto Nunes falando da chamada *«política da cadeira vazia»* originada pela oposição do General de Gaulle contra a alteração em 1965 das origens do financiamento da política agrícola no decurso da qual de Gaulle ordenou o regresso a Paris dos delegados franceses em Bruxelas, liga o General às fases de estagnação ou retrocesso da construção europeia, apelidando-o de "*um europeu à sua maneira*". (*op. cit.* p. 14, 47). A divergência só se resolveu com a aceitação do direito de veto nas decisões por maioria, quando um país invocasse estarem em causa interesses vitais para o seu país.

[147] O Tratado Constitucional dedica ao FSE, em especial, o artigo III-219. No artigo III-221º são considerados *"...fundos com finalidade estrutural..."* o Fundo Social Europeo, o FEOGA e o FEDER. Ao mesmo Fundo são dedicados os artigos 146 a 148 do Tratado de Funcionamento da União Europeia assinado em Lisboa a 13/12/2007.

para se obter uma visão integrada de conjunto entre o FEDER e os demais fundos estruturais[148], procurando desenvolver-se a partir daqui "*...uma filosofia de actuação tendente à afirmação de uma verdadeira política regional ligada à constituição da chamada Europa das Regiões...*"[149], contrária à actuação anterior que fazia do FEDER quase só um mecanismo de redistribuição financeira em favor dos Estados mais carenciados.

Salienta-se, desde já, a importância desse reconhecimento até porque, tendo a reforma do AUE como objectivo fundamental alcançar um mercado interno para o ano de 1993 o que, por si só implicava a obtenção de, no mínimo, certo grau de coesão económica e social, a obtenção desse mercado interno implicava forçosamente uma plena abertura de fronteiras que colocaria inevitavelmente "*...a descoberto todo o território nacional até aqui protegido pela política macro-económica do Estado e pela política regional nacional...*"[150], fragilidades que aumentariam com a necessária internacionalização das economias regionais que o mercado único acarretaria, motivos pelos quais os Estados passaram a tomar consciência de que a pretensão de alcançar a União Económica e Monetária era incompatível com o facto de pretenderem continuar a

---

[148] A matéria de estruturação de fundos fica sujeita à regra da unanimidade. Estando o regime da existência de meios instrumentais de combate às diferenças sujeito à regra da votação por unanimidade, claro se torna que o mesmo dependia em absoluto do empenho e solidariedade dos Estados membros mais ricos e apetrechados tecnologicamente.

[149] Madureira Pires, L., *op. cit.* p. 7. O autor acrescenta que esta alteração teve especialmete em vista "*...garantir um esforço maciço e integrado, uma visibilidade política e um acréscimo de eficácia na utilização dos recursos comunitários com vocação estrutural.*". Sobre a política regional europeia enquanto mecanismo de redistribuição orçamental, *vid.* a mesma obra, p. 20 e seg's.

[150] Covas, A, *op. cit.* p 26. O mesmo autor aborda a política regional comunitária declarando que a participação das regiões na mesma deve ser efectuada através da "*..criação de organismos de interface regionais que sejam simultaneamente mediadores e operadores dos novos programas...*". *Ibid.* p. 32-33.

considerar os problemas regionais como assunto essencialmente do domínio interno dos Estados pois, uma vez alcançado esse mercado único e uma União económica e monetária, tais problemas passam a ter dimensão supra-estatal, com a consequência natural de que as soluções para os mesmos problemas deverem ser construídas a nível comunitário.

No que toca à participação regional na PRC, esta reforma assentou num princípio considerado fundamental, o princípio da cooperação segundo o qual a aplicação dos fundos estruturais deve resultar de uma estreita concertação e cooperação entre a Comissão, o Estado membro interessado e as autoridades competentes designadas pelo mesmo a nivel nacional, regional, local e transfronteiriço[151] levando assim, através do princípio da cooperação, também denominado Partenariado, à presença regional nas diferentes fases da concepção, aplicação e controlo da PRC, lado a lado com a Comissão e os Estados, numa clara aplicação da subsidiariedade segundo a qual a Comissão pretende que os programas aprovados em Bruxelas sejam concebidos e também administrados com a participação das autoridades regionais e que a intervenção estatal e comunitária seja apenas complementar das iniciativas locais, com um crescente aumento do protagonismo regional na elaboração e execução da PRC e do direito comunitário, o que a Comissão realça nos seus Pareceres sobre o funcionamento dos Fundos Estruturais ao afirmar que, apesar da oposição de alguns Estados com estruturas complexas e pequenos níveis de descentralização, se conseguiu numa colaboração

---

[151] *Vid.* Regulamento (CEE) nº 2052/88 do Conselho, de 24-6-1988. JO L 185, de 15-7-1988, p. 9*. Além deste princípio que se refere propriamente à participação regional, teremos a salientar, segundo Castro Ruano, mais outros quatro que caracterizam a reforma: Concentração das intervenções em cinco objetivos prioritários, referentes às regiões com menor rendimento afectadas pela crise industrial, luta contra o desemprego, a reinserção profissional dos jóvens e a reforma da Política Agrícola Comum, coerência da acção estrutural comunitária com as estratégias económicas implantadas a nivel estatal, regional e local, gestão adequada dos fundos com vista a uma aplicação mais rigorosa dos mesmos. Simplificação, acompanhamento e flexibilidade. *(La emergente participación política…, op. cit.* p. 242-244)*.

baseada no partenariado e na subsidiariedade reunir os pontos de vista dos vários níveis de poder e fortalecer o reconhecimento do facto regional, havendo, ainda assim, interpretações doutrinais em sentido contrário defendendo que a Comissão utilizou das Regiões, não com o espírito de favorecer o ejercício dos fundos estruturais, nem para democratizar a tomada de decisões sobre os mesmos, mas para reducir a posição negociadora das Administrações Centrais, aumentando o número de interlocutores negociadores de forma que se neutralizassem uns aos outros[152].

Efectivamente, as autoridades regionais passam a participar nas diversas fases relativas à materialização das ajudas estruturais, designadamente nos Planos de Desenvolvimento Regional, (P.D.R.)[153],

---

[152] Crítica efectuada por Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política…*, *op. cit.* p. 248. No mesmo sentido, Ruiz-Navarro Pinar, J. L., *«La reforma de los Fondos Estructurales"*, **em** *Boletin de Derecho de las Comunidades Europeas*, **n.o 34, Julio-Agosto, 1991, p. 181-194. *Vid.* também Lazaro Araujo, L.,** *«La Política Regional Comunitaria y los Fondos Estructurales ante el Mercado Unico»*, **em Estudios Territoriales, nº 38, Enero-Abril 1992, p. 33-35. O autor considera criticável a atitude da Comissão e diz que esta "…*ha perdido una oportunidade de oro para gañar credibilidad ante los gobiernos regionales españoles.".***

[153] Trata-se de planos internos elaborados relativamente ao respectivo nível geográfico pelas Regiões ou pelas Administrações Centrais, sendo destinados a propor à Comissão para, no âmbito da Política Regional Comunitária, serem concedidos auxílios visando o desenvolvimento regional, de acordo com as necessidades sentidas e os meios necessários para as ultrapassar. Os PDR são classificados como um dos instrumentos mais importantes da política regional comunitária. *Vid.* Martinez Puñal, A., "*Encol das vías de incidencia das Rexións na Política Rexional da Comunidade Europea (com atención particular ás Rexións Autónomas dos Azores e da Madeira)"**, ***op. cit.*** **p. 161. *Vid.* ainda artº 17.2 do regulamento (CEE) nº 1787/84 de 19.6.1984, do Conselho relativo ao FEDER. JO L 169 de 28.6.1984 em que se afirma que *"Ne peuvent beneficier du concours du Feder que les investissements qui s'inscrivent dans le cadre de programmes de developpement regional dont la realisation est de nature a contribuer a la correction des principaux desequilibres regionaux dans la communaute pouvant affecter le bon fonctionnement du marche commun et l'evolution convergente des economies des etats membres, en vue notamment de la realisation de l'union economique et monetaire ».***

Quadros Comunitários de Apoio, (Q.C.A.)[154], na fase propriamente operativa que consiste na aplicação material das ajudas, e na fase de seguimento e avaliação que visa garantir a realização efectiva dos compromissos adquiridos e avaliar a eficacia da intervenção, a qual é levada a cabo pelos Comités de Seguimento criados para cada programa e compostos por representantes nacionais, regionais e da Comissão, representando todas estas formas de participação uma novidade na forma comunitária de decidir, outrora entregue ao monopolizante poder estatal que, por esta altura, e mesmo na actualidade, ainda vai colocando resistências à participação infra-estatal, como salienta **VANDAMME** referindo que "*...independientemente de su organización interna, a varios Estados les ha costado cooperar con sus autoridades internas descentralizadas y critican el acceso demasiado fácil que se les permite ante la Comisión...*"[155], ficando a partir desta altura a porta aberta para uma institucionalização da participação regional não apenas na PRC mas, por esta via, na construção comunitária em geral[156].

---

[154] Os Quadros Comunitários de Apoio constituem a resposta comunitária às necessidades apresentadas indicadas nos Planos de Desenvolvimento Regional, após a sua análise e negociações com as autoridades estatais ou regionais da qual resulta, normalmente, após a definição de prioridades, o acesso aos fundos estruturais. Não se tratando aqui, como já foi salientado, de realizar uma análise sócio-económica, mas de olhar, numa perspectiva de subsidiariedade, o processo de crescimento económico resultante da PRC como forma de realçar a participação regional na elaboração, decisão e distribuição dos fundos. Assim, sendo essa participação assegurada pelas autoridades regionais nos casos dos Estados regionalizados, a mesma tem a sua origem ou fundamento na participação dos contratos programa dos P.I.M., Planos Integrados Mediterrânicos. A importância dos PIM na participação das Regiões na Política Regional Comunitária é abordada em momento anterior do presente capítulo.

[155] Vandamme, F., "*Los Fondos estructurales de la CEE: esperanzas y límites de una reforma***" em** *Revista Internacional del Trabajo***, vol 109, n.º 4, 1990, p. 527. Para aprofundar a opinião do autor, *vid.* a mesma obra p. 517-535. No mesmo sentido, *vid.* Bianchi, P., «** *La réorientation des politiques structurelles de la CEE***», em** *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne***, nº 350, Septiembre 1991, p. 599-603.**

[156] No que toca à comunitarização da PRC, para além do aumento da percentagem do orçamento "*fora de quota*" ao dispor da Comissão, esta instituição passa, após a reforma de 1988 na sequência do Acto Único Europeu, a determinar através de decisão sobre algumas matérias que até

Neste âmbito, abrangendo e criticando a dificuldade de alguns Estados em aceitarem decisões comunitárias sobre os seus desequilíbrios internos, refere **FAUSTO DE QUADROS** que a subsidiariedade já foi, neste domínio, interpretada no sentido de que, se os Estados, invocando o princípio da subsidiariedade, querem "*...ficar com as atribuições...*"[157], então terão de financiar, eles próprios os respectivos projectos, interpretação que poderá destruir a coesão económica e social que constitui objectivo comunitário e, em último grau, a própria integração[158].

Paralelamente aos lentos progressos regionais na PRC, as instituições e órgãos comunitários, em especial o Parlamento Europeu[159] e o Comité Económico e Social[160], reconhecendo que neste sector da redução dos desiquilíbrios, como noutros, era imperioso aproximar as regiões da decisão fazendo aumentar a participação das entidades regionais e locais com única forma de "*...garantizar el pleno respeto del principio de*

---

então eram decididas por regulamento do Conselho numa e*vid.*nte manifestação da vontade política de avançar na construcção da unidade europeia, chegando a comunitarização ao ponto de alguns Estados considerados mais desenvolvidos serem excluídos de alguns dos Programas do FEDER. *Vid.* Lazaro Araujo, L., *"La Política Regional Comunitaria y los Fondos Estructurales ante el Mercado Unico", op. cit.* p. 32.

[157] Quadros, F., *"O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado", **op. cit.*** **p. 243. Refere o autor que o Grupo de Reflexão que antecedeu o Tratado de Amesterdão se opôs a este tipo de interpretação, considerando que a subsidiariedade "*...não deve ser misturada com o problema do financiamento das acções a nível comunitário...".* Pela nossa parte, aceitamos que aquela utilização/interpretação abusiva da subsidiariedade, usada quase em tom "*retaliatório"* deve estar ausente do financiamento comunitário, bem como do próprio Tratado qualquer que seja a área de intervenção, pela simples razão que não corresponde minimamente ao sentido da subsidiariedade.**

[158] Coesão económica e social que consta, como objectivo, no artigo 3, al*ª j)*, TCE.

[159] Parlamento Europeu, "*Resolução acerca dos 8º e 9º relatórios da Comissão sobre o FEDER",* JO C 141 de 10-6-85, p. 16, e Parlamento Europeu, "*Resolução sobre a revisão do Regulamento do FEDER",* JO C 281, de 19.10.87, p. 41-47.

[160] Parecer de 24/11/83, JO C 23 de 30.1.84 e JO C 188, de 29.7.85.

subsidiariedad y, a la vez, de ampliar las perspectivas de éxito de las políticas estructurales..."[161], manifestaram o seu apoio exercendo pressão no sentido de uma maior participação das autoridades regionais envolvidas, das organizações profissionais e das próprias populações, aconselhando-se mesmo no mesmo parecer que as iniciativas e acções não sejam deixadas apenas ao nível e arbítrio estadual.

4-O COMITÉ DAS REGIÕES COMO GARANTIA REGIONAL DA SUBSIDIARIEDADE.

A evolução da Política Regional Comunitária transcende na perspectiva da sua contribuição à criação do Comité das Regiões em 1992 pelo Tratado de Maastricht. E portanto, desde um enfoque pelo qual essa Política Regional tornou necessária uma maior participação regional nos assuntos comunitários; destacando como com a assinatura do Tratado de União Europeia se verão reforçados os princípios construídos pela reforma de 1988, em especial no que toca à PRC, à coesão económica e social e seu financiamento, domínios que passam a estar abrangidos pelo princípio da subsidiariedade consagrado também pelo TUE[162], favorecendo a

---

[161] Comité Económico e Social, "*Parecer sobre as políticas estructurais comunitárias: balanço e perspectivas.*" JO C 19 de 25-01-1993, p. 121-122. O CES chega mesmo a afirmar que o objectivo da participação *infra*estatal foi apenas reduzidamente alcançado, aconselhando a que "*...las autoridades locales y regionales deben desempenar un papel más importante en la preparación de los planes (...). Deberían modificarse las normas relativas a la elaboración de programas operativos, de forma tal que se prevea en este proceso la representación de las autoridades regionales y locales».*

[162] Fértil terreno para a subsidiariedade é este. Abordando o tema da descentralização no interior dos Estados, Castro Ruano considera como um dos princípios da mesma a sua aplicação à política de desenvolvimento económico na medida em que a planificação regional contribui para mitigar os desequilíbrios regionais mediante a potenciação das capacidades endógenas e um desenvolvimento harmonioso, equilibrado e global. "*...así lo ha entendido también la Comunidad Europea al considerar la Región como un elemento importante en su objetivo de Cohesión Económica y Social...*". (La Emergente Participación Politica..., op. cit.* p. 111). Sobre a subsidiariedade na construção comunitária, seus destinatários, sua consolidação e desenvolvimento a partir do Tratado de Maastricht, ver *supra* Parte I, Capítulo II.

participação regional e o avanço da PRC e, portanto do nivelamento intraregional e, consequentamente, a redução dos desiquilíbrios.

Tal reforço da PRC estende-se ao partenariado entre a Comissão, os Estados e os poderes regionais impondo uma repartição mais clara das responsabilidades das regiões e da Comissão[163] no sentido de uma maior descentralização[164], imperativo que sai reforçado com a criação do Comité das Regiões em Maastricht, como órgão de representação regional, e do reforço da comunitarização da Política Regional Comunitária que, após o TUE levou a que o FEDER tenha deixado de ser um *"...mero administrador de fondos para convertirse de forma clara en un instrumento de la Comunidad, manejado por la Comunidad y al servicio de la política regional que la Comunidad establezca - no de la establecida por cada Estado miembro para su propio país..."*[165], tendo a política regional europeia passado, a partir de 1992, a ser considerada uma política comum "*...legitimamente considerada como um dos pilares do projecto europeu...*"[166].

---

[163] Exemplo da nova forma de ver a coesão económica e social e o envolvimento regional na mesma é o artigo 159 TCE que impõe que a Comissão apresente de três em três anos um parecer ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões relativo ao andamento da coesão económica e social. O Regime relativo à tomada de decisões sobre o FEDER consta do artigo 162 TCE que impõe parecer prévio do Comité das Regiões.

[164] Conforme expressamente se salienta no ponto 2.2 do Conselho Europeu de Lisboa ao afirmar-se que a Coesão Económica e Social constitui uma dimensão fundamental da Comunidade e que devem manter-se os princípios establecidos na reforma de 1988. Conselho Europeu de Lisboa. Conclusões da Presidência, 26/27 de Junho de 1992. *Vid.* Comision de las Comunidades Europeas, *"Del Acta Unica al Post-Maastricht. Las medidas de nuestras ambiciones",* Bruselas, 11 de febrero de 1992. COM (92) 2000 final, p. 20.

[165] Ceniceros, E, y Fernandez, J., "*La cohesión económica y social en el Tratado de la Unión Europea"* **em** *Boletín de Información sobre las Comunídades Europeas*, **nº 39, 1992, p. 70.**

[166] Madureira Pires, L., *op. cit.* 1998, p. 8. O autor, salientando a importância da política regional, afirma em jeito de balanço, p. 209, que esta ao fim de 22

Mas, uma visão distorcida do papel da subsidiariedade poderia levar a que a mesma PRC fosse usada para impedir ou de alguma forma dificultar o financiamento pela União e a prática de acções neste âmbito, questão que o Parlamento Europeu já abordou claramente recordando que "*...o princípio da subsidiariedade é um princípio político entre outros e que não poderia, nomeadamente, ser invocado para limitar a acção da Comunidade destinada a assegurar a solidariedade entre as regiões, em conformidade com o objectivo da coesão económica e social...*"[167].

Essa política regional, tendo como objectivo último a coesão económica e social no interior da Comunidade, caracteriza-se por ser de natureza marcadamente intervencionista ao introduzir, na sua actuação, elementos correctores à livre concorrência do mercado, caracterizando-se também por ser necessariamente de natureza discriminadora, pois dirige-se a zonas concretas e delimitadas nas quais se verificam os referidos desiquilibrios relativamente ao resto da Comunidade.

Actualmente o FEDER não se limita a financiar investimentos relacionados com o desenvolvimento das regiões mais atrasadas da Comunidade, cumprindo-lhe, como refere **MOTA CAMPOS,** "*...velar por que tais investimentos se enquadrem no âmbito das acções de valorização levadas a cabo no quadro dessas regiões, assegurando a coerência dos esforços empreendidos nesse sentido...*"[168], o que se realiza tendo em

---

anos de vigência"*...soube erigir-se em pilar fundamental da construção europeia, símbolo da solidariedade entre os povos da Europa e parte integrante do modelo de desenvolvimento da União.".* Sobre a política regional europeia enquanto pilar da coesão económica e social, o autor efectua uma descrição da aplicação dos vários fundos em Portugal ao longo do Quadro Comunitário de Apoio 1989/1993*. Ibid.* pp. 62-132.

[167] Resolução do Parlamento Europeu sobre o relatório da Comissão ao Conselho Europeu "*Legislar melhor 1997",* (A4-0460/98) JO C 098 de 07/09/1999, p. 0500*.*

[168] Mota Campos, J., *Direito Comunitário*, I *Vol.*, *op. cit.* p. 249*.*

atenção princípios fundamentais como o da complementariedade e o da concentração de esforços e recursos, considerando-se, de acordo com o primeiro daqueles princípios, que os recursos concedidos aos Estados se destinam a custear parte dos investimentos e não a sua totalidade. Deste modo, a Comunidade não se substitui aos Estados, sendo que, de acordo com o segundo princípio, com vista a uma rentabilização dos recursos disponíveis, deve ser evitada uma dispersão dos mesmos[169].

O desenvolvimento da influência regional e de organizações de poderes infra-estatais levará, no seio da União à necessidade de criar um organismo representativo dos poderes locais e regionais mais próximo do cidadão e de conceder meios e competências efectivos a esse órgão, missão que, no contexto da estrutura orgânica comunitária[170] será atribuída ao Comité das Regiões cuja razão de existir repousa, em nosso entender, na prática da subsidiariedade a nível comunitário[171], sendo, neste âmbito, de considerar que a evolução do facto regional no Tratado da União Europeia se encontra envolvida de três perspectivas, designadamente o reconhecimento e inclusão do Princípio da Subsidiariedade, modificação da composição do Conselho e criação de um órgão institucional de representação das Regiões[172].

---

[169] ***Ibid.*** **O autor refere este princípio declarando que" *..para fins de desenvolvimento, nas regiões mais carecidas, evitando uma dispersão de meios que não permitiria às áreas mais atrasadas avançar para mais altos níveis de progresso económico e social...".***

[170] O Conselho Consultivo dos Entes Locais e Regionais que já existia era insuficiente a não correspondia ao anseio de representação política.

[171] Lembre-se, a propósito, o preâmbulo do Tratado de União Europeia: "*O presente Tratado assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas por uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos".*

[172] Castro Ruano considera a inclusão no Tratado da Política Cultural como uma outra perspectiva que contribuirá para o reconhecimento do facto regional, por as regiões poderem ser vistas como "...*verdaderas depositarias de la diversidad y variedad cultural del viejo continente...". (La*

No entanto, se por um lado se pode e deve afirmar que a criação do CR representa o culminar momentâneo de uma luta antiga pela participação e representação regional[173], não se pode isolar esta institucionalização de um outro acontecimento que tem no Tratado de Maastricht a sua dimensão máxima: o reconhecimento e consagração do princípio da subsidiariedade como princípio geral de direito comunitário que abre a porta a uma repartição e exercício tripartido do poder a nível estadual, regional e comunitário, contexto favorável que se vinha a tornar mais efectivo em especial após o Acto Único Europeu de 1987 e todo o processo político que o antecedeu.

Tem sido afirmado ao longo do presente trabalho o importante contributo dado pelo Parlamento Europeu para a consagração e prática do princípio da subsidiariedade no âmbito da integração comunitária.

Sendo o poder infraestatal, designadamente o regional, uma das expressões mais importantes da subsidiariedade, importa efectuar uma breve exposição visando surpreender de que forma o Parlamento Europeu manifesta o seu apoio político ao processo político favorável à existência de uma voz regional na construção europeia que conduziu ao surgimento do Comité das Regiões, havendo a salientar as várias resoluções do Parlamento Europeu impregnadas do enorme peso da legitimidade política que esta Instituição dispõe, nas quais o PE se manifestou a favor do reconhecimento do facto regional, como a "*Resolução sobre o papel das Regiões na construção de uma Europa democrática e sobre os resultados*

***emergente participación política…*, *op. cit.* p. 348). *Vid.* também p. 339 e 349.**

[173] **Afirma Castro Ruano que "*…el establecimiento del Comité de las Regiones aprobado entonces se ha convertido en el buque insignia del hecho regional…*", representando o avanço qualitativo mais importante operado na Comunidade Europeia no que se refere ao facto regional. *(La emergente participación política…, op. cit.* p. 349).**

da Conferência das Regiões"[174] e, numa perspectiva também regional, mas com maior incidência cultural, a Carta Comunitária de Linguas e Culturas Regionais, assim como a Carta dos Direitos das Minorias Étnicas[175], salientando-se ainda a resolução emitida na sequência do Parecer "*De Pasquale"* sobre a Política Regional Comunitária e o Papel das Regiões[176], que constituiu um documento fundamental para que a Região reivindicasse um papel activo com poder político na Comunidade, deixando de ser vista apenas como um mero receptor ou destinatário de medidas de coesão económica, abordando-se também o reconhecimento e participação da Região como factor de democratização da Comunidade, a través da superação do déficit resultante da progressiva transferência de competências nacionais para a Comunidade desacompanhada de paralela descentralização interna. Nesta resolução o PE anexa, como parecer recomendatório, a "*Carta Comunitária da Regionalização"*[177] na qual se

---

[174] Parlamento Europeu, "*Resolução sobre o papel das Regiões na construcção de uma Europa democrática e sobre os resultados da Conferência das Regiões",* JO C 127 de 14.5.84, p. 240. Esta resolução surge na sequência da "*Primeira Conferência das Regiões*" subordinada ao tema «*O Papel das Regiões na Construcção de uma Europa Democrática*», efectuada, por iniciativa do Parlamento Europeu, em Estrasburgo de 25 a 27 de Janeiro de 1984, reunindo mais de duas centenas de representantes eleitos regionais dos Estados comunitários, (mais os candidatos Espanha e Portugal), em que foram tratados temas como a política regional comunitária, o desenvolvimento equilibrado das Regiões europeias, a autonomia regional, e as relações dos municipios e regiões com as instituições comunitárias, temas que a resolução final do PE viria a salientar.

[175] Parlamento Europeu. *"Resolução sobre uma Carta Comunitária de Linguas e Culturas Regionais e sobre uma Carta de Direitos das Minorias Étnicas".* JO C 287, de 09.11.81, p. 106, e "*Résolution sur les mesures en faveur des langues et des cultures mínorítaíres.* », JO C 68, de 14.3.83, p. 103, e *"Resolução sobre as linguas e culturas das minorias regionais e étnicas na Comunidade Europeia.".* JO C 318 de 30.11.1987, p. 160.

[176] Parlamento Europeu. *"Resolución sobre la Política Regional Comunitaria y el Papel de las Regiones".* D.O.C.E., nº C 326 de 19.12.88.

[177] JO C, nº C 326 de 19.12.88.

recomenda aos Estados a criação de Regiões, sua institucionalização e participação nas decisões comunitárias e nacionais[178].

Posteriormente, já em Novembro de 1991, em vésperas da cimeira que conduziria ao Tratado de Maastricht em cujos trabalhos as Regiões pretendiam ver reconhecida a sua existência e participação na construção europeia através da criação, que veio a acontecer, de um Comité das Regiões[179], o PE promoverá em Estrasburgo a II Conferência entre o Parlamento Europeu e as Regiões da Comunidade[180] subordinada ao tema "*A coesão económica e social na perspectiva da realização do Mercado Único e da União Económica e Monetária*", na qual seriam tratados temas relacionados com a coesão económica e social tendo em conta o próximo Mercado Único e a União Económica e Monetária, a necessidade de uma política comunitaria de ordenamento territorial com vista a um desenvolvimento sustentado e compativel com o meio ambiente, a representaçáo e participação das Regiões na construção comunitária, a importância da cooperação transfronteiriça no desenvolvimento e aproximação dos povos da Europa, incluídos os da Europa de Leste, fazendo-se referência explícita na declaração final da conferência ao papel do princípio da subsidiariedade na delimitação de atribuições e funções da

---

[178] *Vid.* Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 46-47. Por seu lado, Luís Sá, Ana Serrano e Daniel Branco consideram aquela Carta Comunitária ou Europeia da Regionalização como um dos níveis de influência da integração comunitária em matéria de «questão regional». Outros tipos de inflência consistem, designadamente, na consagração do princípio da subsidiariedade, na existência dos fundos regionais, e na distribuição de competências. *(op. cit.* p. 45).

[179] Tratava-se, como afirma Castro Ruano, *"...de condicionar en favor del hecho regional, los trabajos del próximo Consejo Europeo." (La emergente participación política..., op. cit.* p. 324).

[180] A primeira Conferência, no seio da qual foi criada a Assembleia das Regiões da Europa, realizara-se em 1984. Esta Assembleia é abordada em momento anterior deste capítulo.

Comunidade, dos Estados membros e das Regiões[181] e se reivindicava expressamente a constituição de um Comité das Regiões, o reconhecimento do princípio da subsidiariedade e a possibilidade de as Regiões participarem no Conselho quando estivessem em causa assuntos que afectassem as suas competências e interesses, reivindicações que, como salienta **ARIAS MARTINEZ** "...*fueran plasmadas, aunque no en toda su extensión, en el texto del Tratado de Maastricht.*"[182].

Salienta-se ainda a resolução aprovada em Julho de 1990[183] em que o Parlamento Europeu se manifestou quanto à matéria, assinalando a necessidade de conceder às entidades infra-estatais uma maior participação relativamente ao processo legislativo comunitário respeitando-se a estrutura constitucional de cada um dos Estados membros, (*Parecer Martin*) ideia reforçada no Parecer d'Estaing já abordado acerca do princípio da subsidiariedade, em que se afirma que a participação regional assume importância "*...con vistas a promover y garantizar los intereses del conjunto de los ciudadanos de la Unión y la especificidad de las Regiones*"[184].

Cabe, finalmente salientar mais uma vez, dentro da contribuição parlamentar comunitária para o reconhecimento do facto regional a acção já atrás salientada de Altiero Spinelli, com o seu audaz projecto de Tratado de União aprovado em 14 de Fevereiro de 1984 que viria a constituir o verdadeiro alicerce da transformação da CEE numa entidade de natureza política, projecto relativamente ao qual o Acto Único

---

[181] Segunda Conferência Parlamento Europeu-Regiões da Comunidade. Declaração final. Ponto 6

[182] *op. cit.* p. 48.

[183] Parlamento Europeu, "*Resolução sobre o princípio da subsidiariedade*" de 12/7/1990, JO C 231 de 17/9/1990.

[184] Sobre as CIG's 1990/91, ver *supra* parte I, capítulo II, secção 2.

representa a resposta dos Estados membros a nível intergovernamental[185].

O Tratado da União Europeia concede avanços na matéria relativa à sensibilidade regional através de dois mecanismos novos, como resultado de toda uma série de pressões e movimentos no sentido de atribuir um papel de maior destaque ao movimento regional na construção da Europa comunitária.

Algumas das circunstâncias que rodearam a criação do Comité das Regiões já foram sendo referidas ao longo deste trabalho, em especial quando se referiram as Conferências Governamentais de 1990-1991 e a sua incidência no avanço e consagração do princípio da subsidiariedade[186], bem como já foi também referido processo que conduziu à consagração da subsidiariedade no Tratado de Maastricht[187], tratando-se agora de observar a subsidiariedade numa perspectiva da sua ligação com o Comité das Regiões, pois, embora seja evidente a ligação entre as duas conquistas de Masstricht, subsidiariedade e CR, procuraremos agora acrescentar mais em pormenor as circunstâncias de opinião e movimentação política que expressaram em concreto a sensibilidade regional.

Tais pressões ocorreram por diversas formas e prolongaram-se até ao início das CIG's de 1990-1991, cumprindo aqui salientar algumas

---

[185] Ao projecto de Tratado e ao seu autor, A. Spinelli, já dedicamos algumas linhas. Ver *supra* parte I, capítulo I. Este projecto e a sua resumidíssima concretização no AUE implicou, como salienta Castro Ruano "*...que la Comunidad Europea saliese de la parálisis en que estaba sumida - «euroesclerosis»- desembocando en un proceso del que el Tratado de la Unión Europea es su exponente más reciente y trascendente...*". (*La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 333).

[186] *Supra* parte I, capítulo II, secção 2.

[187] *Supra*, parte I capítulo II.

declarações dos responsáveis máximos de alguns dos Estados membros, como a declaração proferida pelo primeiro ministro italiano Giulio Andreotti e o Chanceler alemão Helmut Kohl em Outubro de 1990, no sentido da afirmação da cidadania europeia com respeito pelas especificidades e tradições dos diferentes povos, assumindo estes dirigentes o compromisso de criar uma comissão consultiva representativa das diferentes Regiões europeias, ou a posição que o mesmo Helmut Kohl e o Presidente francês François Mitterrand dirigiram em de 6 de Dezembro de 1990 ao Conselho Europeu de Roma que promoveria o início das CIG's, sensibilizando-as para a necessidade de promover a criação de um órgão de defesa dos interesses regionais, o que é expresso no próprio Conselho Europeu de Roma que, ao abrir oficialmente as CIG's em 15 de Dezembro de 1990, afirmava no ponto 1 das suas conclusões estar consciente da importância da adopção de disposições que valorizem as competências particulares das instituições regionais ou locais no que respeita a certas políticas comunitárias[188].

Conforme temos visto ao longo do trabalho, debatem-se na Europa comunitária tipos diferentes de organização interna dos Estados quanto à organização e exercício dos poderes políticos e administrativos, tendo sido por iniciativa dos Estados com um grau maior de descentralização que foram suscitadas e mantidas na CIG que antecedeu o Tratado de Maastricht as discussões acerca do tema regional e da subsidiariedade, temas que surgem de tal forma ligados que pode afirmar-se que o desenvolvimento da ideia de representatividade regional prossegue

---

[188] Conselho Europeu de Roma 14/12/1990. Conclusões da presidência disponíveis na Internet em http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_pt.htm, visitado em 05.12.17. *Vid.* Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 334-335. O autor refere também o que a Conferência dos Parlamentos dos Estados comunitários reunidos em Roma em Novembro de 1990 manifesta vontade de que sejam previstos todos os meios para uma colaboração entre as instituições comunitárias e as regiões constitucional ou legalmente constituídas nos Estados membros.

durante a CIG de 1990-1991 "*...desde una triple perspectiva: Principio de Subsidiariedad, participación regional en el Consejo, y órgano de representación regional...*"[189].

Efectivamente a relação entre a subsidiariedade e participação regional efectua-se logo a partir do tipo de Estado e do grau de descentralização do mesmo com o qual guarda estreita relação, dado o fim último da subsidiariedade que é o de as decisões serem tomadas no nível mais próximo possível do cidadão, cumprindo a cada órgão ou instituição realizar as tarefas das quais esteja mais perto e para as quais esteja mais habilitado, constituindo essa afinidade também uma relação de garantia, em que a existência da subsidiariedade garante o poder e automomia regional, pois "...*el principio de subsidiariedad contribuye decisivamente a la garantía institucional de ls Regiones (...) por proporcionar criterios para la distribución territorial del poder que conducen al reconocimiento de una esfera de responsabilidad propia en favor de las Regiones...*"[190].

De entre os Estados que se bateram pela participação regional, assume especial relevo a Alemanha que "...*luchó por acabar con el desequilibrio que padecía - y aún sigue padeciendo - entre su sistema federal interno y la estructura institucional comunitaria, desconocedora hasta entonces y salvo en aspectos parciales -política regional- del nivel subestatal...*"[191],

---

[189] ***Ibid.*** **p. 337.**

[190] **Laguna de Paz, J. C.,** *"El principio de subsidiariedad, pieza clave en la construcción europea»* ***em*** **AA.VV.,** *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea***, Valladolid, Cortes de Castilla y León, 1991, p. 133.**

[191] **Castro Ruano, J. L.,** ***La emergente participación política..., op. cit.*** **p. 337. O autor virá a considerar que a Alemanha foi durante a CIG "...*el principal valedor de la realidad regional...*". *Ibid.*** **p. 339. Acerca do papel desempenhado pela delegação alemã e pelos Länder na defesa da participação regional, ver o que se escreveu na parte I, capítulo I, secção II, sobre a defesa feita pelo mesmo Estado para a consagração do princípio da subsidiariedade. O autor classificará de ambiciosa a proposta alemã para a criação do CR que, de certa forma, serviria para "...*hacer encajar su***

desequilibrio do qual resulta, em especial para os Estados federais e também para os dotados de autonomias, numa alteração dos poderes que lhes estão internamente atribuídos, por vezes em exclusivo, devido ao impedimento de participarem a nível comunitário na negociação e elaboração das leis comunitárias relativas a essas matérias, impedimento esse que, sem margem para dúvida, lhes limita a autonomia por lhes negar o acesso à participação na dimensão exterior, neste caso comunitária, que o exercício das competências autonómicas acarreta necessariamente num mundo de interdependência global.

Por outro lado, ao longo do processo político, as próprias regiões também se pronunciaram defendendo a consagração do princípio da subsidiariedade, a participação no Conselho Ministros e a criação de um órgão de representação, designadamente através da Assembleia das Regiões da Europa na sua Resolução sobre a participação institucional do nível regional no processo de decisão da comunitário, adoptada na Assembleia-Geral de 6 de Dezembro de 1990 celebrada em Estrasburgo[192], em que se defendia a criação de um órgão regional

---

propia estructura federal en el sistema institucional comunitario…". Ibid. **p. 350.**

[192] ***Vid.*** **Assembleia das Regiões da Europa, Assembleia Geral - Estrasburgo, 5/6 de Dezembro de 1990. Defendia a A.R.E que esse órgão se deveria pronunciar sobre todos os projectos da Comunidade e que a Comissão e o Conselho deveriam fundamentar a sua opção quando não respeitassem os pareceres do órgão regional que teria, também, direito de recurso contra aquelas decisões. Tal órgão deveria evoluir até que "…*a término medio, habrá que prever, dentro de una unión europea que tenga su propia constitución, la creación de una cámara regional cuyas decisiones no puedan ser enmendadas más que por una mayoría cualificada».* Em jeito de desabafo, diz Castro Ruano, "…s*irvan estas líneas para comparar la diferencia entre el máximo reivindicado en cuanto a la participación regional expresado por las propias Regiones, y lo aprobado en el Tratado de la Unión Europea…". (La emergente participación política…, op. cit.* **p. 339). O autor refere ainda que a Alemanha propôs "*…una nueva asamblea de representación regional…". Ibid.* **p. 350.**
No entanto o Tratado Constitucional não prevê a criação de qualquer câmara ou senado regional, conferindo, porém, ao Comité das Regiões legitimidade para interpor recursos com base na violação do princípio da subsidiariedade relativamente às matérias sobre as quais se prevê a sua consulta. Ver artigo 8º do Protocolo Relativo à Aplicação dos Princípios da

autónomo para participar a título consultivo[193] no processo de tomada de decisões comunitárias por não considerar suficiente o papel do Conselho Consultivo das Entidades Regionais e Locais[194], órgão esse, na opinião da ARE, deveria evoluir no sentido de uma Câmara Regional cujas decisões apenas poderiam ser alteradas por maioria qualificada.

Certamente que foram apresentadas à Conferência Intergovernamental de 1990 várias posições quanto ao futuro órgão a criar destinado a assumir a representação regional, ideias essas que traduziam, no fundo a organização interna do poder dos Estados que as apresentavam, defendendo a Alemanha que é "*...la verdadera artífice e impulsora de la creación e institucionalización del Cdr.*"[195], a criação de um Comité das Regiões que seria obrigatoriamente consultada pelo Comissão, Conselho ou Parlamento Europeu nos diplomas que visassem política regional comunitária e desenvolvimento regional, podendo emitir parecer facultativo nos restantes casos, e ainda que caso aqueles órgãos, ao decidir se afastassem da opinião do órgão regional, teriam de justificar perante o Cdr aquela a sua posição, assistindo ao CR o direito de recurso

---

Subsidiariedade e da Proporcionalidade anexo aos Tratados Constitucional e de Lisboa. Como já vimos, pode ainda o CR interpor acções para a salvaguarda das suas prerrogativas, nos termos do artigo III-365º/3. (Artigo 230 do Tratado de Funcionamento da União Europeia assinado em Lisboa a 13/12/2007).

[193] À semelhança do Conselho Económico e Social.

[194] Este Conselho Consultivo apenas emitia a sua opinião quando solicitado para tal pela Comissão e sobre aspectos de política regional. Diferentemente, o Comité das Regiões pode pronunciar-se sempre que o considere oportuno e acerca de qualquer tema que lhe suscite interesse.

[195] Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 461. Afirma esta autora que a Alemanha e a Dinamarca se mostraram favoráveis à criação do Cdr, enquanto que Espanha, Bélgica e Itália *"...afirmaban la coveniencia de estudiarlo..."*, a Grã-Bretanha era absolutamente contrária. Quanto aos demais Estados "*...mostraran posturas tibias...*", conforme afirma Sánchez Amór, *"La participación regional en las instituciones europeas. La creación del Comité de las Regiones"*, **em** *Informe Pi i Sunyer sobre as Comunidades Autonomas*, **1991, Madrid, Civitas, 1992, p. 311.**

perante o Tribunal de Justiça em caso de violação do seu direito de participação ou o princípio da subsidiariedade[196].

Por seu lado, outros Estados de pendor mais centralista, como Espanha, defendiam que a representação regional fosse integrada no âmbito do Comité Económico e Social que passaria a integrar no mesmo órgão representantes regionais eleitos e representantes profissionais, "*...en una simbiosis, a todas luces contra natura...*"[197], o qual veria, para o efeito, alargadas as suas competências, enquanto que a Comissão defenderia que a representação regional institucional viesse a caber ao Conselho Consultivo dos Entes Locais e Regionais, órgão que já existia sob dependência e controlo da própria Comissão[198].

As ideias, pressões, influências e propostas no sentido de dotar a Comunidade de uma maior sensibilidade regional vieram, no final da CIG/UPol[199] a ser duplamente concretizadas através da criação pelo Tratado de Maastricht de um órgão de representação regional directa, o Comité das Regiões e outro que consistiu na alteração da composição do Conselho possibilitando a representação indirecta através da presença de autoridades infra-estaduais no Conselho[200].

---

[196]Com esta proposta, a Alemanha pretendia compatibilizar a sua estrutura federal interna com a estrutura institucional comunitária, conforme afirmam Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 461 e Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 350.

[197]Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 350. Entretanto, Luís Sá, Ana Serrano e Daniel Branco referem que a consagração do Comité das Regiões veio "*...na sequência da rejeição da representação das regiões no Comité Económico e Social, considerada «aberrante» por eleitos regionais...". (op. cit.* p. 59).

[198] Este Conselho Consultivo é abordado em momento anterior do presente capítulo.

[199] Como já se referiu, a Conferência Intergovernamental 1990-1992 foi subdividida em duas, tratando-se numa delas o tema da União Económica e Monetária (CIG/UEM) e noutra a União Política (CIG/UPol).

[200] Este mecanismo já foi referido. Ver *supra*, capítulo I da presente parte II.

Ao longo do trabalho têm sido apresentadas, nos momentos oportunos, as contribuições e tomadas de posição do Comité das Regiões para uma maior participação regional na integração europeia como forma, afinal, de fazer cumprir a subsidiariedade, lutando pela aproximação da decisão aos cidadãos seus destinatários, pela maior eficácia das decisões e acções que, assim, serão cumpridas e efectuadas ao nível mais preparado para as realizar, que é aquele onde os problemas e as questões realmente se colocam.

Não se trata aqui de resumir o que acerca do Comité das Regiões se tem vindo a dizer, cuidando-se agora, isso sim, evitando repetições, de efectuar uma apresentação mais sistematizada deste organismo como órgão próprio e único de representação da Europa dos cidadãos dentro da estrutura institucional comunitária, referindo-se o seu surgimento, a sua evolução, composição, funcionamento, limitações e perspectivas de futuro, abordando-se também aqueles seus contributos que não foi oportuno referir ao longo do trabalho, sem prejuízo de se remeter para os locais próprios, a propósito dos temas já focados.

A composição e a vocação do Comité das Regiões circunscrevem as suas funções ao âmbito regional e local. A sua experiência e, sobretudo, a que os entes regionais e locais que o compõem estão em condições de proporcionar, "...*cinge-se, pois, às políticas da União que cabem nas competências e interesses essenciais dos níveis subestatais de governo...*"[201] e, obviamente, aos canais institucionais que o próprio Tratado de Maastricht prevê para assegurar a participação desses níveis de governo no processo de decisão europeu.

[201] **Comité das Regiões, "*Parecer sobre a revisão do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia",* JO C 100 de 02/04/1996, p. 01 e seg,*s.***

O Tratado de Maastricht que institui a União Europeia prevê pela primeira vez, ao consagrar a criação do Comité das Regiões aditando ao tratado constitutivo os artigos 198-A, 198-B e 198-C, a participação, com carácter consultivo organizado, das regiões e dos entes locais no processo de decisão da União Europeia, Comité este que, pela sua composição e funções, pode contribuir para aproximar a União dos cidadãos e, consequentemente, para reforçar a legitimidade democrática comunitária, dois dos objectivos fundamentais do Tratado.

As suas primeiras reuniões plenárias realizaram-se em 09 e 10 de Março de 1994.

O regime relativo a esta "*...novedad democratizadora...*"[202] que satisfez uma velha aspiração das regiões em participar na construção europeia, foi inserido no Tratado imediatamente a seguir ao Comité Económico e Social estando, após o Tratado de Amesterdão, tais disposições contempladas no nº 2 do artigo 7 o qual dispõe que "*O Conselho e a Comissão são assistidos por (...) um Comité das Regiões, com funções consultivas",* e ainda nos artigos 263, 264 e 265[203] e, no Tratado de Lisboa, nos artigos 9/4 (TUE) e 256B a 265 do (TFUE).

---

[202] Mangas Martin, A. y Liñan Nogueras, D. J., *op. cit.* p. 248. A Comissão Europeia considera que *« ...cet organe constitue un élément nouveau et important dans la relation de plus grande proximité entrel l'Union et les collectivités... ».("Conférence Intergouvernementale 1996. Rapport de la Comission pour le groupe de réflexion",* Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxemborg, 1995, p. 25).

[203] Ex-artigos 4º, 198-A, 198-B e 198-C, (após o Tratado de Maastricht). O Comité das Regiões e o Comité Económico e Social partilharam uma estrutura organizativa comum de acordo com o protocolo anexo ao Tratado. Este protocolo pode ser visto em Pueyo Losa. J., y Ponte Iglésias, M. T., *Derecho Internacional Publico, Organización Internacional, Union Europea-Recopilación...*, *op. cit.* p. 1368. O CR propôs a supressão desse protocolo preconizando a sua autonomia organizativa e orçamental, com administração e orçamento próprios e independentes. Comité das Regiões, "*Parecer sobre a revisão do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia",* JO C 100 de 02/04/1996, pp. 01 e seg's.

4.1-A COMPOSIÇÃO E COMPETÊNCIAS COMO LIMITAÇÃO DA ACÇÃO DO COMITÉ DAS REGIÕES.

Efectuaremos agora uma breve caracterização do Comité das Regiões, no que toca ao seu mandato, organização e competências, procurando captar algumas das formas como estas caracterísicas formais e institucionais influenciam o desempenho da sua missão de representação regional.

Assim, cabe desde já salientar que a melhor forma de aferir da amplitude com que qualquer órgão pode cumprir a sua missão consiste em observar o conjunto de competências e atribuições que lhe estão confiadas, cabendo no caso chamar o artigo 7 TCE no qual se estabelece que "*O Conselho e a Comissão são assistidos por um Comité Económico e Social e por um Comité das Regiões, com funções consultivas.".*

Desde já cumpre realçar que da natureza consultiva das funções surgem várias consequências das quais se salientam a limitação relativamente à natureza das suas funções e exercício da missão de representação regional, bem como um certo tipo de confusão relativamente ao próprio papel do CR na arquitectura da construção comunitária.

A consulta ao CR é regulada no artigo 265 segundo o qual este Comité participa nos processos de decisão através da emissão de pareceres não vinculativos solicitados pelo Conselho ou pela Comissão ou por consulta do Parlamento Europeu (§ 4), não fixando o Tratado de forma taxativa quais as matérias sobre as quais deve ser pedido esse parecer, rezando apenas "*...nos casos previstos no presente Tratado…"*, sendo que em tais casos os actos legislativos subsequentes devem, conforme o artigo 253 do

---

Actualmente o Comité das Regiões dispõe já de uma estrutura administrativa própria.

TCE, referir os pareceres emitidos pelo Comité das Regiões, acrescentando-se àqueles pareceres a possibilidade de o CR emitir pareceres por iniciativa própria o que leva a que o CR tenha a possibilidade de se pronunciar sobre quaisquer âmbitos de actuação, compensando assim o limitado número de matérias sujeitas a consulta obrigatória[204].

Por outro lado, há que notar que do conjunto de matérias sobre as quais é obrigatório o pedido de parecer ao CR[205] e do peso que as mesmas têm na construção comunitária, decorre a medida da importância que os Estados quiseram atribuir inicialmente ao Comité das Regiões, bem como o carácter essencialmente regional do CR, pois os âmbitos sobre os quais o CR deve ser consultado, designadamente redes transeuropeias, educação, coesão económica e social, etc., são de fundamental interesse para as Regiões e não para os entes locais que, salvo talvez em reduzidos casos, não terão competências internas sobre as mesmas matérias[206].

Considerando que o Tratado fixa a obrigatoriedade de consulta ao CR quando seja necssário decidir sobre certas matérias, cabe aqui perguntar se dessa obrigatoriedade de pedido de parecer ao Comité das Regiões decorre uma condição de validade dos regulamentos, directivas e decisões

---

[204] Neste sentido Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 465.

[205] A obrigatoriedade de algumas destas consultas surgiu com a revisão do Tratado de União Europeia operada pelo Tratado de Amesterdão, sendo consideradas de consulta preceptiva ou obrigatória as matérias relativas à educação (artigo 149 § 4), formação profissional (artigo 150 § 4), cultura (artigo 151 § 5), saúde pública (artigo 152 § 4), redes transeuropeias (artigos 155 e156), coesão económica e social (artigos 158 a 161), sobre as decisões do Conselho relativas à aplicação do FEDER (artigo 162) e sobre o ambiente (artigo 175).

[206] *Vid.* Bullain Lopez, I.*, "El Comité de las Regiones previsto en el Tratado de la Unión Europea"* em *Gaceta Juridica de la C.E.*, n.º 78, Octobre 1992, p. 6. Para aprofundar o tema, *vid.* p. 5-9. Acerca da dupla composição "*regional e local"* do CR, das questões que levanta e posição adoptada, ver *infra* no presente capítulo.

emitidos nessas matérias, sendo, em em consequência, sancionada a adopção de eventual regulamentação nessas áreas sem parecer prévio.

O Tratado não estabelece sanção para essa omissão, sendo líquido que não se verifica condição de validade, isto é, não são nulos os actos emitidos sem tal consulta, parecendo que ainda que se considere qualquer outra sanção, diminuto será o valor de tal condição face à não obrigatoriedade de as instituições comunitárias aceitarem o sentido dos pareceres do Comité[207], pelo que, para que a formalidade esteja cumprida, basta referir, com fundamentação mínima, a existência do parecer ainda que em sentido contrário, salientando-se ainda que, mesmo nos casos em que a consulta é obrigatória, a Comissão e o Conselho podem prescindir de tal parecer se o Comité das Regiões os não der no prazo que lhe for fixado[208].

Finalmente, e ainda sem pretender que os pareceres do Comité sejam vinculativos, importa que tenham mais peso no processo de decisão e que as Instituições devam obrigatoriamente fundamentar a sua decisão caso não acolham as recomendações vertidas nos pareceres[209], reconhecendo-se afinal que através dos pareceres apresentados ao Conselho e à Comissão, os membros deste Comité, ao expressarem o ponto de vista dos órgãos incumbidos da aplicação das normas da União em diversos domínios, contribuem para o aperfeiçoamento da legislação comunitária

---

[207] No entanto, nos casos em que o Tratado preveja a consulta obrigatória do Cdr, a sua omissão "*...supondrá una violación de formas substanciales, que supondrá la nulidad del acto así adoptado..*" Calonge Velásquez, A, *op. cit.* p. 537.

[208] Prazo que não pode ser inferior a um mês. Artigo 265º TCE.

[209] Como o próprio CR salienta no seu "*Parecer sobre a revisão do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia",* JO C 100 de 02/04/1996, e que reforça, em especial quanto aos domínios da consulta obrigatória, no Parecer sobre "*A Conferência Intergovernamental de 2000*", 17/02/200, Cdr 53/99 fin EN-GP/MS/fv, no qual considera que tal obrigação deveria ser extensível ao Parlamento Europeu.

aumentando a eficácia das políticas europeias e possibilitando a influência dos órgãos subestatais na política europeia dos respectivos Estados-Membros através do fluxo contínuo de informação pormenorizada que proporciona, não sendo de desprezar a ideia de que o reduzido impacto que os pareceres do CR têm no processo decisório torne o Comité das Regiões num órgão de retórica, politicamente desinteressante e gerador de algum afastamento dos próprios actores políticos regionais.

No entanto, deve ser defendido o alargamento das matérias a submeter a parecer obrigatório bem como aumentados os seus efeitos que constituirão, sem dúvida, o espelhar da sensibilidade regional sobre os temas respectivos, e, na maioria dos casos, a melhor forma de se observar a subsidiariedade no processo legislativo comunitário, como reconhece a própria Comissão ao afirmar que os pareceres do CR *« ...ont toujours bien reflété la sensibiIité régionale ou locale en cause tout en accordant une grande importance au respect du principe de subsidiarité »*[210], reconhecimento que mais deve solidificar a posição institucional do CR, a sua influência e participação no processo de decisão que, conforme o próprio CR alerta, "*...não lhe permitem dar suficiente projecção à contribuição que, em virtude da sua composição, presta para o reforço da legitimidade democrática e para a aproximação da União aos cidadãos*"[211].

O Tratado de Amesterdão pretendeu ampliar a função do CR através da criação do direito de emitir pareceres de iniciativa própria, do aumento da obrigatoriedade das consultas pela Comissão e pelo Conselho estendendo-

---

[210] Commission Européenne, « *Conférence Intergouvernementale 1996. Rapport de la Comission pour le groupe de réflexion* », Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxemborg, 1995, p. 25.

[211] Comité das Regiões, "*Parecer sobre a revisão...", cit.* JO C 100 de 02/04/1996, pp. 03.

as também ao Parlamento Europeu, devendo essa obrigatoriedade de consulta ser alargada às políticas comunitárias que, em todos os Estados-Membros ou em número significativo destes, são da competência das regiões ou dos entes locais[212].

Uma outra consequência que resulta da natureza consultiva das funções do CR é a possibilidade de confusão do CR com os múltiplos comités já existentes em 1992 dependentes da Comissão à qual prestam assessoria com caracter predominantemente técnico e ainda com o Conselho Consultivo dos Entes Locais e Regionais, com os quais o CR nada tem a ver, chamando-se à atenção que o Comité das Regiões, devido à sua inclusão na estrutura institucional comunitária, é um organismo independente da Comissão e das outras Instituições que representa o reconhecimento do facto regional no seio da Comunidade podendo considerar-se, talvez, a verdadeira ante-câmara ou primeiro núcleo de uma futura representação regional na união, resultando dessa inclusão que o CR dispõe de uma dimensão política que os referidos comités e o CCELR não possuem, além de que o CR detém ainda, para além da sua competência consultiva, um certo direito de iniciativa que consiste na possibilidade de emitir pareceres sempre que o considere oportuno, faculdade que os comités de peritos não detêm por se limitarem a dar a sua opinião quando isso lhes for solicitado pela Comissão ou pelo Conselho que a eles recorrem para os auxiliar no exercício das suas competências[213].

---

[212] Surpreende, por exemplo, que não esteja prevista durante o processo decisório, a consulta do Comité das Regiões em domínios tais como a agricultura, (artigo 37º TCE), investigação e desenvolvimento tecnológico, (artigo 166/1º TCE), cooperação para o desenvolvimento, (artigo 179º TCE), indústria, (artigo 157º TCE), protecção dos consumidores, (Artigo 153/4º TCE).

[213] Acerca destes Comités e da participação regional dos mesmos, *vid.* parte II, capítulo II.

O Comité das Regiões deve ainda ser informado pelo Conselho ou pela Comissão sempre que for pedido parecer ao Comité Económico e Social nos termos do artigo 262, caso em que emitirá parecer se considerar que estão em causa interesses regionais específicos, devendo ser-lhe apresentado pela Comissão, de três em três anos, um relatório sobre o progresso registado na redução das disparidades de desenvolvimento entre as várias regiões e ilhas e ser consultado, no âmbito da mesma matéria, acerca de novas acções que se considerem necessárias, sendo ainda consultado pelo Conselho no que respeita às decisões de aplicação relativas ao Fundo Social Europeu e ao FEDER[214].

Salienta-se ainda um tipo de acção que o CR poderá usar para, de certa forma, pressionar as Instituições a um maior cumprimento do princípio da subsidiariedade e uma maior democratização da União, concretamente os pareceres do CR sobre o relatório anual da Comissão acerca da subsidiariedade nos quais o CR mostra a sua opinião acerca do respeito da Comissão pelo princípio da subsidiariedade nos actos preparatórios e nas propostas de acções comunitárias[215].

Finalmente considera-se pertinente abordar o facto de não estar prevista a participação do CR no processo de revisão dos Tratados como trâmite necessário[216], o que constitui outra lacuna que consideramos grave face à dimensão regional do território da União e ao facto de o Comité das Regiões, enquanto representante das pessoas colectivas locais e regionais e dos cidadãos europeus, contribuir para garantir a presença

---

[214] Artigos 148, 158, 159 e 162 do Tratado de Roma.

[215] Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*", JO C 198, de 14/7/1999, p. 73. Reclama ainda o CR que lhe seja concedido direito de se pronunciar previamente sobre o respeito do princípio da subsidiariedade.

[216] Como o próprio CR salienta no seu "*Parecer sobre a revisão do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia*", JO C 100 de 02/04/1996, p. 01 e seg,s.

do ideal europeu no quotidiano dos cidadãos, ajudando-os a compreender as aspirações e objectivos da UE e a realizar uma União que para poder caminhar precisa de que os cidadãos se identifiquem com ela no seu viver diário.

O Comité das Regiões foi, até ao Tratado de Amesterdão inclusivé, composto por 222 membros, número igual ao do Comité Económico e Social, constando a distribuição dos seus membros pelos Estados e restante regime do artigo 263 do Tratado CE[217] segundo o qual "*É instituído um comité de natureza consultiva, composto por representantes das colectividades regionais e locais, adiante designado por Comité das Regiões...*", sendo esse regime alterado pelo Tratado de Nice após o qual o Comité das Regiões fixa um número não superior a 350, tal como o Comité Económico e Social[218].

Este aumento do número de membros do Comité das Regiões foi motivado pelo alargamento da União com o objectivo de permitir

---

[217] **"...*O número de membros do Comité das Regiões é estabelecido do seguinte modo: Bélgica-12, Dinamarca-9, Alemanha-24, Grécia-12, Espanha-21, França-24, Irlanda-9, Itália-24, Luxemburgo-6, Países Baixos-12, Áustria-12, Portugal-12, Finlândia-9, Suécia-12, Reino Unido-24.***
Os membros do Comité, bem como igual número de suplentes, são nomeados, por um período de quatro anos, pelo Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta dos respectivos Estados membros.
***Os membros do Comité não devem estar vinculados a quaisquer instruções. Exercerão as suas funções com plena independência, no interesse geral da Comunidade.".* A repartição de lugares foi feita por cada Estado, independentemente do número de regiões que cada um tenha, o que pode originar dificuldades na designação dos membros, especialmente nos Estados em existam mais regiões que membros atribuídos. Verifica-se também uma deficiente observação da proporcionalidade, de que é exemplo a atribuição de seis lugares ao Luxemburgo, que significa ¼ dos destinados à Alemanha. *Vid.* Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 469.**

[218] **Comparando a exígua representação numérica, 42 membros, do C.C.E.L.R. com a do C. R., Castro Ruano salienta que "*...la importancia cuantitativa de su número de miembros le confieren una naturaleza también diferente, más cercana a una verdadera cámara de representación...". (La emergente participación política..., op. cit.* p. 354).**

assegurar uma representatividade suficiente no Comité ao poder local e regional dos novos Estados-Membros correspondendo à preocupação manifestada pelo Comité das Regiões no seu Parecer sobre *"A Conferência Intergovernamental de 2000"*[219].

A composição do Comité por representantes das entidades regionais e locais apresenta um âmbito mais largo que a participação regional, podendo ver-se nesta composição partilhada a dupla intenção dos Estados de, por um lado, satisfazerem, ainda que parcialmente, a pretensão de representatividade regional e, por outro, *"...dar un juego moderador a los municipios."*[220], satisfazendo também a reivindicação de representação local junto dos centros de decisão comunitários.

Embora se aceite que, por razões válidas as Regiões tivessem preferido não partilhar a composição deste Comité[221], entendemos que não será inteiramente despropositada a decisão de incluir representantes do poder local na sua composição, até porque se coloca de imediato a questão de não ser uniforme a divisão interna de todos os Estados membros, havendo mesmo alguns que não dispõem de Regiões no sentido de poder

---

[219] Nesse documento propunha o CR "*...um número máximo aproximado de 350 membros, o que garantirá um equilíbrio na dimensão das delegações, representação das pessoas colectivas territoriais locais e regionais e repartição geográfica dos representantes de cada Estado-Membro".* Comité das Regiões, Parecer sobre "*A Conferência Intergovernamental de 2000*", 17/02/200, Cdr 53/99 fin EN-GP/MS/fv. Assim, declarava o Comité das Regiões não apoiar "*...a proposta da Comissão Europeia de que o número de membros seus se limite a um terço do número de deputados do Parlamento Europeu, o que significaria um máximo de 233."*

[220] Mangas Martin, A. y Liñan Nogueras, D. J., *op. cit.* p. 248.

[221] Talvez seja de admitir que algum mau estar pela dupla composição do Comité das Regiões tenha as suas raízes no alegado domínio que os Municípios terão exercido na Conferência Europeia dos Poderes Locais e Regionais, conforme salienta António Covas referindo que "*...a conferência não consegue, todavia, iludir o monopólio de facto exercido pelas associações representativas dos poderes locais no organismo...".* (*op. cit.* p. 33).

político imediatamente inferior ao poder estadual e dotado de assembleia eleita[222], sendo que, nestes casos a aproximação da decisão ao cidadão deve ser efectuada pelos municípios ou outras divisões infra-estaduais que o fazem com igual mérito e empenho[223], parecendo também justo, num contexto de representação infra-estadual assegurar que os poderes que lhe correspondem nos vários Estados membros da União disponham de efectiva representação em órgãos comunitários e, embora se possa reconhecer que não seja esta a composição ideal do Comité, também nos parece que, caso se optasse por preenchê-lo apenas por representantes das Regiões, seria legítimo haver lugar à reivindicação pelos municípios de um novo *"Comité Local"* composto por representantes do poder local o que, estamos em crer, elevaria o peso institucional e burocrático, dificultando a comunicação entre duas instituições representativas de entidades com interesses próximos e que, internamente, se complementam[224].

---

[222] Sentido em que, numa interpretação "*...no exenta de voluntarismo*...", se pronuncia Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 354. Esta interpretação é partilhada pela Assembleia das Regiões da Europa, na sua *«Resolución sobre los resultados del Consejo Europeo del 9 y 10 de Diciembre de 1991 en Maastricht»,* IV Estados Generales de las Regiones de Europa, Mannheim, 4 de febrero de 1992, na qual se defende que o C.R. integre colectividades locais enquanto existirem Estados membros que não disponham do nível regional. Arias Martinez também concorda com a composição mista do Cdr pela "*...necesidade de posibilitar la representación local en equellos Estados que todavia no dispongan del nivel regional en su organización politico-administrativa.". (op. cit.* p. 469). No mesmo sentido *vid.* Luís Sá, Ana Serrano e Daniel Branco, *op. cit.* p. 59. Sobre a estrutura dos Estados membros, ver *supra* capítulo introdutório.

[223] Sentido em que se pronunciam Mangas Martin, A. y Liñan Nogueras, D. J., *op. cit.* p. 248.

[224] Castro Ruano salienta que "*Si hubiese habido voluntad de crear un organismo de representación local, se hubiese explicitado, esto es, se hubiese incluido el hecho local en su denominación...*", concluindo que o facto de se "*...utilizar la denominación de Comité de las Regiones invita a pensar que es ésta y no otra la vocación que se le quiere otorgar a este órgano.*". (La emergente participación política..., op. cit. p. 355). Por seu lado, Arias Martinez defende a criação de um Comité representativo dos Entes Locais. (op. cit. p. 470).

Poderia, estamos em crer, ser estudada uma solução intermédia que passaria por uma alteração do estatuto do CR da qual resultasse "*....la separación de los entes locales en el Comité de las Regiones...*"[225] criando-se dentro do Comité das Regiões uma secção para as Regiões e outra para os poderes locais, à semelhança do que fora pensado na reforma interna da CPLRE[226].

---

[225] **Aldecoa Luzarraga, F., Prologo à la Tesis Doctoral de Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Politica..., op. cit.* p. 2. Parece, aliás, como defende Castro Ruano que a reivindicação de uma representação distinta dos poderes locais ultrapassa a barreira comunitária para se situar no âmbito do movimento regionalista europeu que considera esta reivindicação como uma das *"...máximas que guían los trabajos del regionalismo europeo...". (La emergente participación política..., op. cit.* p. 35). O autor defende uma reetruturação interna dos Estados que conceda às Regiões uma importância fundamental, *"...pues guardan el equilibrio justo entre la proximidad al ciudadano y la capacidad de gestión...",* características que não considera extensíveis aos municípios que "*...que son considerados entes demasiado pequenos y que no representan todo el abanico de intereses. Este es el motivo por el que está plena de sentido la demanda de una Europa con base regional, pero no así con base local, a pesar de que muchos de los argumentos en favor de la Europa de las Regiones pudiesen también aplicarse a una hipotética Europa de los Municipios...". Ibid.* p. 51 e 82.**

[226] **A pretensão de representação separada para os poderes regional local já se colocou no seio da CPLRE na qual a relação entre ambos os poderes é qualificada por Castro Ruano de *"...cuando menos conflictiva...",* devido ao *"...monopolio de facto..."* aí exercido pelos entes locais. *(La Emergente Participación Politica..., op. cit.* p. 154). Aliás, refere ainda o autor que, no âmbito da CPLRE, os próprios chefes de governo e presidentes de regiões, comunidades autónomas, länder e cantões, recusando a divisão das Regiões entre as que dispõem, ou não, de competências legislativas, *"...reiteran la voluntad de constituir una cámara reservada exclusivamente para las Regiones directamente subordinadas al nivel estatal superior y con una representación política, y en la que no participen las entidades locales, para las que podría constituirse una Asamblea de las entidades territoriales de ámbito municipal. Consideran que el tercer nivel –regional - es indivisible, y que requiere una separación en los órganos de representación de las entidades municipales, por tener intereses diferentes.".* Saliante também o autor que no âmbito da reforma do Estatuto da C.P.L.R.E., foi efectuada uma proposta no sentido de que a CPLRE adoptasse a designação de Câmara dos Poderes Locais e Regionais, "*...en un intento de conferirle mayor personalidad política..*", devendo conservar a sua actual estrutura unitária, "*...si bien, se crearían dos secciones diferenciadas, una que agruparía a las Regiones y otra destinada al resto de colectividades locales...*".**

Será problema a equacionar avaliando vantagens e desvantagens de ambas as soluções, mas tendo sempre presente que, no respeito pelo princípio da subsidiariedade, se impõe a necessidade de uma representação infra-estatal cada vez mais forte pois, como afirmava em 1999 o Comité das Regiões, "...*a União Europeia já não é simplesmente uma União de quinze capitais, é também uma rede de regiões e de municípios...*"[227], pelo que, na qualidade de porta-voz das entidades locais e regionais da Europa, o Comité das Regiões deverá participar na construção comunitária em geral e, em particular, na concepção da estrutura da União Europeia do século XXI.

A nomeação dos membros do Comité das Regiões até ao Tratado de Nice, era efectuada pelo Conselho votando por unanimidade sob proposta dos Estados membros, o que permitia que lhes fosse apontada falta de independência, de imparcialidade face aos governos respectivos e de legitimidade democrática, justificando críticas doutrinárias no sentido de que este era composto "*…con funcionarios de las Administraciones Centrales encargados dos asuntos regionales…*"[228] e do próprio Parlamento Europeu que afirma na sua resolução de 23 de Abril de 1993,

---

[227] Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*", JO C 198, de 14/7/1999, p. 73. O papel relevante do princípio da subsidiariedade na defesa dos interesses *infra*-estaduais é salientado igualmente pelo CR no seu Parecer sobre o Relatório da Comissão ao Conselho Europeu *"Legislar melhor 1999"*, JO C 226, de 08.08.2000, p. 60-63, no qual considera que face ao cada vez maior número de domínios para os quais a UE busca respostas ao nível comunitário, a aplicação rigorosa do princípio da subsidiariedade é *"…particularmente importante para defender adequadamente os interesses das regiões e dos municípios…".*

[228] Gutierrez Espada, C., *op. cit.* p. 190. A questão já não é nova e, a propósito da criação do Conselho das Regiões da Europa em 1985, afirma António Covas referindo-se ao caracter intergovernamental do Conselho da Europa e das Comunidades Europeias que "*…as instâncias regionais não interferem oficialmente na designação dos seus eleitos que não são, por isso, mandatados pelas suas regiões.*". (*op. cit.* p. 34).

temer que se considere os membros do Comité das Regiões como "*... funcionários em comissão de serviço…*"[229].

Vários sectores doutrinais foram, paralelamente com o Comité das Regiões e o Parlamento Europeu, pressionando no sentido de que fosse alterada tal forma de preenchimento dos lugares do CR, tendo o Comité das Regiões aconselhado já na sua proposta à CIG de 1996 que se caminhasse para uma composição em que os seus membros dispusessem de legitimidade política infra-estadual e fossem designados pelas colectividades que representam[230], exigências que, não tendo sido atendidas pelo Tratado de Amesterdão, foram renovadas na proposta à Conferência Intergovernamental de 2000, propondo o CR a reavaliação dos princípios pelos quais se regem as nomeações dos membros do Comité das Regiões, apelando no sentido de que "....*os membros do Comité deverão ser titulares de um mandato electivo numa pessoa colectiva pública regional ou local ou responderem perante uma assembleia eleita por sufrágio directo e universal*…"[231], acrescentando ainda que os membros do Comité que percam esse mandato deveriam deixar, automaticamente, de ser membros do Comité sendo-lhes nomeado um sucessor que preencha aquelas condições.

No seguimento de tais propostas do CR, o Tratado de Nice procedeu a remodelações no regime do Comité das Regiões alterando a origem interna e qualidade dos seus membros os quais passam a ter de ser titulares de um mandato eleitoral numa autarquia local ou regional ou

---

[229] Parlamento Europeu, Resolução de 23 de Abril de 1993. Mangas Martin, A. y Liñan Nogueras, D. J., *op. cit.* p. 250.

[230] Comité das Regiões, "*Parecer sobre a revisão do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia",* JO C 100 de 02/04/1996, pp. 01 e seg,s.

[231] Comité das Regiões, Parecer sobre "*A Conferência Intergovernamental de 2000*", 17/02/200, Cdr 53/99 fin EN-GP/MS/fv.

politicamente responsáveis perante uma assembleia eleita, cessando automaticamente o seu mandato europeu quando cessar o mandato electivo que detêm a nível nacional, passando a sua nomeação, que continua a ser efectuada por deliberação do Conselho, a ser, atenta a nova redacção do artigo 263 TCE, objecto de deliberação por maioria qualificada deixando de o ser por unanimidade.

Ocorre até questionar se esse caracter electivo dos membros do Comité das Regiões através de representantes eleitos das instituições regionais e locais não será, afinal, uma decorrência directa ou uma exigência para o pleno cumprimento do espírito e da própria letra do Tratado ou, indo mais além, a não eleição destes membros não colocará em causa os próprios princípios da democracia e subsidiariedade que o Tratado procura impor e as regras de conduta que as instituições procuram afirmar tais como independência, transparência e publicidade das decisões[232].

Deste conjunto de alterações verifica-se que os Estados vão tomando consciência da necessidade de concretizar a subsidiariedade e de aproximar as decisões dos cidadãos. No entanto, a tradução prática deste processo de reconhecimento vai sendo efectuado de forma extremamente lenta e faseada com o objectivo de que os governos centrais, e respectivos aparelhos diplomáticos, não percam a sua posição dominante de todo o processo de integração.

---

[232] **Mangas Martin A. y Liñan Nogueras, D, J, defendendo a representatividade política directa, acrescentam que os princípios da democracia e da subsidiariedade, "*...perderian su efecto útil si los miembros del Comité de las Regiones no fueran representantes surgidos de la esfera más próxima posible a los ciudadanos...". (op. cit.* p. 249/250). Neste sentido, Pueyo Losa manifesta preocupação com as várias limitações de que padece o Comité das Regiões e aborda a questão da designação, mostrando-se preocupado pelo facto de que "*...nada se dice, al menos de manera expresa, en cuanto al carácter electo que hayan de tener los representantes...".* (*"La Actividad Exterior de Galicia en el marco de las Relaciones Internacionales de un Estado de Estructura Compleja", op. cit.*, p. 237).**

Será mais um ponto a aperfeiçoar no caminho da eleição directa dos membros do Comité das Regiões reclamada por alguns sectores[233].

O mandato dos seus membros encontra-se regulado nos artigos 263 e 264 (duração, exercício, presidência e regulamento), tem a duração, renovável, de 4 anos e será exercido de forma independente no interesse da Comunidade, pretendendo-se com esta disposição, afastar laços de dependência entre os membros do CR e os respectivos governos centrais ou quaisquer outras entidades de poder dos respectivos Estados, pretensão que, pelo menos até ao Tratado de Nice, era apenas formal, dada a nomeação sob proposta dos Estados membros.

A exigência feita no artigo 263 de que "*Os membros do Comité não devem estar vinculados a quaisquer instruções. Exercerão as suas funções com plena independência, no interesse geral da Comunidade.*" estabelece uma condição que não será de todo exequível pois, como opina **ARIAS MARTINEZ,** "*...es dificil imaginar que el representante de una región, sobre todo si proviene de un Gobierno regional, defienda su opinión personal en el seno del Cdr en contra de la opinión de su región.*"[234].

O Comité das Regiões designa o seu Presidente e a mesa, artigo 264, aprova o seu regulamento interno[235] e formula as convocações, salientando-se o facto de que até ao Tratado de Amesterdão a aprovação do regulamento interno do Comité das Regiões estava submetido á "*...aprovação unânime do Conselho...*", conforme se previa no artigo 198-B, o que poderia, sem dúvida, ser interpretado como um controlo do

---

[233] Como o próprio Parlamento Europeu defende na *"Resolução sobre o Comité das Regiões"* de 23 de Abril de 1993, JO C 150, de 31/5/1993, p. 329.

[234] *op. cit.* p. 463.

[235] Aprovado pelo Conselho em 25 de Maio de 1994. JO L 132/49 de 27.5.1994. Modficado em 10/3/1995, JO L 69/47, de 29.3.95.

Comité das Regiões pelo Conselho, motivo pelo qual se saúda o passo positivo que foi a eliminação pelo Tratado de Amesterdão desse «*controlo*», satisfazendo a proposta apresentada pelo Comité das Regiões no seu parecer sobre a revisão dos Tratados apresentado à Conferência Intergovernamental de 1996[236].

Em termos de organização de trabalho, o Comité das Regiões está dividido em 7 Comissões com competências específicas[237], além de uma Comissão de Assuntos Institucionais.

4.2-O COMITÉ DAS REGIÕES E O CONTROLO DA SUBSIDIARIEDADE ATRAVÉS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA.

O Tribunal de Justiça encontra-se actualmente regulado, nos artigos 220 a 245[238] e no estatuto anexo.

---

[236] Comité das Regiões, "*Parecer sobre a revisão do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia",* JO C 100 de 02/04/1996, p. 01 e seg,s.

[237] *Comissão 1* - política regional, fundos estruturais, coesão económica e social, cooperação transfronteiriça e interregional. *Comissão 2* - agricultura, desenvolvimento regional e pescas. *Comissão 3* - redes transeuropeias, transportes e sociedade da informação. *Comissão 4* - ordenamento do território, política urbana, energia e ambiente. *Comissão 5* - política social, saúde pública, defesa dos consumidores, investigação e turismo. *Comissão 6* - emprego, política económica, mercado único, indústria e PME, *Comissão 7* - educação, formação profissional, cultura, juventude, desporto e direitos dos cidadãos.
Fonte: União Europeia. Comité das Regiões, "*Apresentação do Comité das Regiões".* Bruxelas, 1998.

[238] ex-artigos 164 a 188. Sobre o controlo jurisdicional da aplicação do princípio da subsidiariedade pelo Tribunal de Justiça comunitário, *cfr*. *supra* parte I, capítulo II, secção 2.

O mecanismo processual comunitário reconhece à Comissão, ao Conselho e aos Estados-Membros legitimidade activa geral para desencadear os pertinentes mecanismos processuais junto do Tribunal de Justiça, sendo que, no que toca ao Tribunal de Contas e ao Banco Central Europeu, essa legitimidade (artº 230º § 3 TCE) se limita à salvaguarda das respectivas prerrogativas[239], devendo as demais pessoas singulares e colectivas (artº 230º § 4 TCE), para lhes assistir legitimidde activa, fazer prova de efeito directo e individual que, na prática, se verifica em actos dirigidos a um destinatário concreto como é o caso das sanções[240].

Este é o regime a que está submetido o Comité das Regiões como sujeito processual perante o Tribunal de Justiça[241], do qual resulta para este Comité e para os seus membros uma posição muito debilitada, em especial se pretender impugnar um acto alegando a violação do princípio da subsidiariedade[242].

De facto, a natureza e a a vulnerabilidade do princípio da subsidiariedade e a ausência de efeito directo do mesmo invalidam a possibilidade de recorrer de actos ou de abstenções das Instituições da União violadores desse princípio, uma vez que quem interpõe recurso deve fazer prova de que aquele acto ou abstenção lhe repeita directa e

---

[239] O Tratado Constitucional estabelece no artigo III-365/3 que *"O Tribunal de Justiça da União Europeia é competente, nas condições dos nºs 1 e 2, para conhecer dos recursos interpostos pelo Tribunal de Contas, pelo Banco Central Europeu e pelo Comité das Regiões com o objectivo de salvaguardar as respectivas prerrogativas.".* Corresponde ao artigo 230 do Tratado de Funcionamento da União Europeia assinado em Lisboa a 13/12/2007.

[240] Em outros actos, que não sancionatórios, a prova é muito difícil de conseguir.

[241] Com algumas alterações, o mesmo sistema se aplica ao recurso por omissão (artº 232 TCE), interposto quando, em violação do Tratado, as Instituições da União se abstêm de pronunciar-se.

[242] Sobre esta capacidade do CR nos Tratados Constitucional e de Lisboa ver o epígrafe seguinte.

individualmente, pelo que, na prática, o Comité e os seus membros ficam impossibilitados de efectuar qualquer tipo de recurso relativamente à questão da subsidiariedade[243], o que é contrário ao espírito do direito comunitário até porque a actividade legislativa da União afecta especialmente as regiões com competências legislativas que, pelos motivos atrás apontados, não podem impugnar qualquer acto comunitário que lhes afecte as competências exclusivas, levando até a que, como sobejamente temos visto, por via da adesão comunitária se retirem, na prática, competências que, internamente e por via constitucional, se lhes atribuiram, razão pela qual o Comité propõe que se reconheça, em defesa dos seus poderes, legitimidade activa privilegiada àquelas regiões[244].

Mais recentemente, em Outubro de 2002, foi proposto à Convenção sobre o Futuro da Europa pelo Grupo encarregue do estudo das questões de subsidiariedade que se conceda também ao Comité das Regiões, como órgão consultivo competente para representar a nível europeu o conjunto dos poderes regionais e locais da União, o direito de recorrer como actor privilegiado ao Tribunal de Justiça por violação do princípio da subsidiariedade, incidindo tal recurso, em especial, sobre as propostas submetidas a parecer do Comité das Regiões e relativamente às quais,

---

[243] *Vid.* Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 488. No Parecer do Comité das Regiões sobre o Relatório da Comissão *«Legislar melhor 2002»* e sobre a Comunicação da Comissão «*Actualizar e simplificar o acervo comunitário*», JO C 73 de 23.3.2004, o Comité das Regiões "*...apela a que ao CR seja dado o direito de recorrer ao Tribunal de Justiça Europeu no caso de incumprimento da subsidiariedade no que se refere a actos legislativos sobre que tenha sido consultado, como indicado no projecto de texto do Tratado preparado pela Convenção.*".

[244] Comité das Regiões, "*Parecer sobre a revisão...", cit.* JO C 100 de 02/04/1996, p. 03. Já na II Conferencia Parlamento Europeu-Regiões da Comunidade, realizada em Estrasburgo em Novembro de 1991, constava na declaração final, ponto 6, que o princípio da subsidiariedade fosse considerado como critério delimitador das funções e atribuições da Comunidade, dos Estados membros e das Regiões, e que, em caso de desrespeito do princípio da subsidiariedade, "*...las regiones deberían poder dirigirse al Tribunal de Justicia de las Comuni dades Europeas*».

nesse mesmo parecer, este tivesse formulado objecções quanto à observância da subsidiariedade[245].

Cabe também efectuar alguma reflexão relativamente às condicionantes que resultam da acção do Tribunal de Justiça relativa a questões em que haja interesse ou responsabilidade das comunidades ou regiões autónomas, seja no controlo de legalidade, recursos por incumprimento, recursos de anulação, recursos por omissão ou questão prejudicial.

Veja-se:

Alguns dos processos presentes ao Tribunal de Justiça das Comunidades poderão ser relativos a normas de que são destinatárias ou autoras, por acção ou omissão, as Comunidades ou Regiões Autónomas.

Qual a possibilidade de intervenção regional na defesa da sua posição?

Pense-se que, pela distinção entre actores privilegiados e não privilegiados que já acima se referiu, a legitimidade activa e passiva principal pertence ao Estado, restando às CCAA e RRAA a intervenção como actor não privilegiado[246].

Há que reflectir quanto à possibilidade de o Comité das Regiões e as Regiões Autónomas acederem à condição de litigantes privilegiados face ao Tribunal de Justiça relativamente a questões, normas ou actos que

---

[245] O mesmo grupo propôs que a legitimidade para idênticos efeitos fosse concedida aos Parlamentos nacionais. Convenção sobre o Futuro da Europa, *"Conclusões..."*, (CONV 286/02), cit. Para uma mais alargada visão sobre esta Convenção, *vid. supra*, parte I, capítulo II, secção 4. Aí se refere as condições em que o CR pode aceder ao Tribunal de Justiça com fundamento em violação do princípio da subsidiariedade.

[246] São actores privilegiados os Estados, a Comissão, Conselho e Parlamento Europeu.

envolvam CCAA ou RRAA e até mesmo aquelas questões relativas à aplicação ou não do princípio da subsidiariedade nas intervenções comunitárias que as afectem[247], posição defendida pela Alemanha[248] e pelo próprio Comité das Regiões no sentido de obter já na CIG de 1996[249]

---

[247] **Piero Orsello, J., *op. cit.* p. 284. Afirma o autor que "*...il est intéressant de souligner que pendant les discussions du projet de Traité, la délégation allemande avait proposé que le Comité des Régions, prévu par le Traité, puisse avoir le droit d'accès à la Cour de Justice (...) sur les violations du principe de subsidiarité.".* Neste sentido, Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 115, e Curti Gialdini, C. *op. cit.*, p. 61 e 69. Por seu turno, o Comité das Regiões propôs "*...o estabelecimento de um regime que lhe conferisse a faculdade de recorrer para o Tribunal de Justiça contra violações do princípio da subsidiariedade que afectassem as competências das entidades regionais e locais...".* Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*", JO C 198, de 14/7/1999, p. 73.**
O Comité das Regiões, no seu "*Parecer sobre e revisão do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a CEE",* de 21/4/1995, Cdr 136/95, JO C 100, de 02/4/1996, p. 01, propõe "*...que lhe seja reconhecida a legitimidade activa privilegiada que se reconhece ao Parlamento e ao Banco Central Europeu para a defesa do princípio da subsidiariedade",* e ainda, relativamente às regiões com competências legislativas, "*...que se reconheça, em defesa dos seus podere, legitimidade activa privilegiada àquelas regiões.". Vid.* ainda a resolução do CR anexa ao mesmo parecer. Posteriomente o Comité das Regiões, na sua "*Resolução sobre os resultados da Conferência Intergovernamental",* de 20/11/1997, Cdr 305/97 fin, JO C 064 de 27/02/1998, p. 98, lamenta que não se tenha conseguido "*...atribuir-lhe um direito formal de acção perante o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias para defesa das suas prorrogativas, bem como atribui direito de acção às regiões dotadas de competências legislativas.".*

[248] **A Alemanha defendeu já em 1992 a atribuição ao CR de legitimidade activa perante o orgão jurisdiccional comunitário, em especial para atacar junto do TJCE a validade de quaiquer acto comunitário violador do princípio da subsidiariedade. A proposta foi rejeitada pois alguns Estados "*...veian en alla el peligro de trasladar al ambito del TJCE la resolution de conflictos competenciales internos entre las regiones (...) y el Estado.",* conforme afirma Diez-Hochleitner, J.,** *"La reforma institucional de las Comunidades Europeas acordada en Maastricht»,* **em** *Gaceta Jurídica de la C.E. y de la Competencia*, **n.º 115, D-18, Septiembre 1992, p. 95 e 96.**

[249] **Comité das Regiões, "*Parecer sobre a revisão...", cit.* JO C 100 de 02/04/1996, pp. 03. Já anteriormente, em parecer elaborado em 17 de Março de 1995, o CR recorda "*...que o conceito de pessoa colectiva contemplado no quarto parágrafo do artigo 173º do Tratado CE, à qual se reconhece o direito de interpor recurso das decisões de que seja destinatária ou pelas quais seja directa e individualmente afectada, inclui as regiões e as pessoas colectivas territoriais locais...",* alertando, contudo, para o facto de que, de acordo com as disposições legislativas em vigor, as**

um direito de recurso perante o Tribunal de Justiça em caso de violação do princípio da subsidiariedade que afectem as competências dos entes regionais e locais.

A questão do acesso directo do Comité das Regiões ao Tribunal de Justiça das Comunidades, designadamente através do artigo 173º, para se verificar da legalidade dos actos comunitários que violassem o princípio da subsidiariedade, foi debatida, e rejeitada por grande maioria do Grupo de Reflexão que antecedeu o Tratado de Amesterdão[250].

Nesta matéria, como nas outras já referidas, a posição das Regiões deve ser reforçada, apurando-se mecanismos de participação infra-estadual no processo judicial comunitário, reconhecendo-se-lhes "*...e*/

---

pessoas colectivas territoriais regionais e locais não podem interpor recurso, nos termos do disposto no artigo 173º do Tratado CE, com fundamento em violação do princípio da subsidiariedade. Por isso, considerava necessário, para evitar situações de indefinição contrárias ao espírito do Direito comunitário, que seja reconhecida ao Comité das Regiões legitimidade activa para recorrer ao Tribunal de Justiça contra as *infra*cções ao artigo 3º-B que afectem as suas competências próprias ou as das pessoas colectivas territoriais locais e regionais, propondo que os artigos 173º e 175º do Tratado CE sejam modificados. O texto dessas propostas já foi referido a propósito dos contributos do CR para a CIG de 1996.
No seu Parecer sobre o Relatório da Comissão ao Conselho Europeu *"Legislar melhor 1999"*, JO C 226, de 08.08.2000, p. 60-63, o CR continua a reclamar a sua legitimidade activa para recorrer ao TJCE como corolário do reforço dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, e a atribuição ao CR do estatuto de instituição.

[250] **Sobre o referido Grupo de Reflexão, ver Fausto de Quadros,** *"O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado"*, ***op. cit.*** **p. 242 e seg's. Reforçando a ideia, o Comité das Regiões defendeu que "*....se devia inserir no artigo 5º-B do Tratado CE uma referência directa às entidades regionais e locais...". (*Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões."),* Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73.**

derecho a demandar o ius standi ante el Tribunal de Justicia..." [251], designadmente quando esteja em causa o princípio da subsidiariedade[252].

4.3-O COMITÉ DAS REGIÕES NOS TRATADOS CONSTITUCIONAL E DE LISBOA. AS PERMANENTES LIMITAÇÕES DO CONTROLO DA SUBSIDIARIEDADE.

No momento em que se escrevem estas linhas, encontra-se, como sabemos, fracassada a ratificação do Tratado Constitucional, tendo já sido assinado em 13 de Dezembro de 2007 o Tratado de Lisboa.

Sendo semelhantes os regimes previstos em ambos os documentos acerca do Comité das Regiões, acompanharemos o regime fixado no Tratado Constitucional indicando o correspondente regime estatuído no Tratado de Lisboa que utilizou aquele como fonte próxima, começando por indicar que aquele Tratado, relativamente ao Comité das Regiões, começava por dispôr no artigo I-32 que o Comité das Regiões assiste o Parlamento Europeu, o Conselho de Ministros e a Comissão, exercendo funções consultivas, de igual forma dispondo o artigo 9 do do Tratado de Lisboa de 13/12/2007 (TUE) [253].

---

[251] **Mangas Martin, A., y Liñan Nogueras, *op. cit.* p. 252.**

[252] **Conforme afirma Fonseca Morillo, F.,** *"Legitimidad democrática: el principio de subsidiariedad",* **em** *Europa Junta*, **nº 11,1992, p. 17, "*...Será muy importante ayudar a potenciar el papel del Comité de las Regiones como pieza importante del proceso de actuación comunitario en lo que atane a la subsidiariedad».***

[253] **Artigo I-32 do Tratado Constitucional e artigo 9 do do Tratado de Lisboa de 13/12/2007 (TUE) "*O Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão são assistidos por um Comité das Regiões e por um Comité Económico e Social, que exercem funções consultivas.".* Igual texto se encontra no nº 1 do artigo 256 B do do Tratado de Funcionamento da União Europeia assinado em Lisboa a 13/12/2007. Salienta-se que, apesar de elevar o Conselho Europeu ao estatuto de Instituição, [artigo 9 do do Tratado de Lisboa de 13/12/2007 (TUE)], o Tratado de Lisboa não inclui o Conselho Europeu entre as instituições a que o CR presta assistência.**

Relativamente à sua composição, estabelecia o nº 2 do artigo I-32 do Tratado Constitucional e, de igual modo, estabelece o nº 2 do artigo 256 B do do Tratado de Funcionamento da União Europeia assinado em Lisboa a 13/12/2007, que o Comité das Regiões "...*é composto por representantes das colectividades regionais e locais que sejam quer titulares de um mandato eleitoral a nível regional ou local, quer politicamente responsáveis perante uma assembleia eleita.*"[254], referindo-se ainda, artigo I-32º/4 do Tratado Constitucional que os membros do Comité das Regiões devem exercer os seus mandatos com independência, no interesse da União sem vinculação a quaisquer instruções, o mesmo se prevendo no nº 4 do artigo 256 B do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE)[255].

Por outro lado, os membros do Comité das Regiões, em número não superior a trezentos e cinquenta, artigo III-386º do Tratado Constitucional, bem como igual número de suplentes, são nomeados por cinco anos e podem ser reconduzidos nas suas funções, cessando o seu mandato automaticamente no termo do mandato regional ou local para que foram internamente eleitos e que permitiu que fossem designados membros do CR, sendo substituídos pelo período remanescente do mandato no Comité de acordo com o mesmo processo, não podendo os membros do Comité ser simultaneamente membros do Parlamento Europeu, sendo iguais os correspondentes regimes constantes do artigo 263 do TFUE.

---

[254] Esta redacção é idêntica à artigo 263 TCE após o Tratado de Nice. Estas regras relativas à natureza da sua composição, são periodicamente revistas pelo Conselho, por forma a ter em conta a evolução económica, social e demográfica na União, nos termos do artigo I-32º/5 do Tratado Constitucional e nº 5 do artigo 256 B do do Tratado de Funcionamento da União Europeia assinado em Lisboa a 13/12/2007.

[255] Bem como os do Comité Económico e Social previsto nos mesmos artigos.

De acordo com o artigo III-387º, o CR designa, de entre os seus membros, o Presidente e a Mesa, por um período de dois anos e meio, estabelece o seu regulamento interno, e é convocado pelo Presidente, a pedido do Parlamento Europeu, do Conselho de Ministros ou da Comissão, podendo igualmente reunir-se por iniciativa própria[256].

Relativamente ao regime de consultas, estabelece o artigo III-388 do Tratado Constitucional, (artigo 265 do TFUE), que o Comité das Regiões é consultado pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho de Ministros ou pela Comissão nos casos previstos na Constituição e em todos os outros casos, nomeadamente aqueles que digam respeito à cooperação transfronteiriça, em que uma destas instituições o considere oportuno, devendo ainda o Comité das Regiões ser informado quando o Comité Económico e Social for obrigatoriamente consultado pelas Instituições ao abrigo do artigo III-392, (artigo 262 do TFUE), a fim de que, se o CR considerar que estão em causa interesses regionais específicos, possa emitir parecer a esse respeito, podendo ainda, quando o considerar oportuno, emitir parecer por iniciativa própria[257].

Ao longo do Tratado surgem várias normas que tornam obrigatória a consulta do Comité das Regiões nas respectivas matérias.

Assim, no domínio das políticas de emprego, o Conselho de Ministros deve consultar o CR antes de adoptar directrizes relativas às políticas de emprego a observar pelos Estados, bem como antes de ser adoptada legislação comunitária destinada a fomentar a cooperação na mesma

[256] Regime idêntico ao previsto no artigo 264 do Tratado de Funcionamento da União Europeia;

[257] O parecer do Comité, bem como um relatório das deliberações, serão transmitidos ao Parlamento Europeu, ao Conselho de Ministros e à Comissão. O Parlamento Europeu, o Conselho de Ministros ou a Comissão podem fixar ao Comité um prazo para a apresentação do seu parecer, que não pode ser inferior a um mês a contar da data da comunicação para esse

área, conforme prevê o artigo III-207º (artigo 129 do Tratado de Funcionamento da União Europeia), bem assim, como o CR deve ser igualmente consultado antes de ser adoptada lei ou lei quadro no âmbito da melhoria das condições de vida e do trabalho. [258]

Por outro lado, de acordo com o Artigo III-219º (artigo 148 do TFUE), no que se refere ao Fundo Social Europeu, a adopção de lei europeia que estabeleça as respectivas medidas de aplicação deve ser precedida de consultas ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social.

Em relação à coesão económica, social e territorial, estabelece o artigo III-221º (artigo 159 do TFUE) a obrigação de a Comissão apresentar de três em três anos ao Comité das Regiões, além de outras entidades[259], um relatório sobre os respectivos progressos, o qual poderá ser acompanhado, se for caso disso, de propostas adequadas. É igualmente necessária a consulta do CR para adopar legislação comunitária contemplando quaisquer medidas específicas não inseridas no âmbito dos fundos.

No que respeita ao FEDER, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, prevê-se no artigo III-224º (artigo 162 do TFUE), a consulta ao CR antes de ser adoptada regulamentação que estabeleça as respectivas medidas de aplicação.

Igualmente a adopção de legislação que defina as acções a empreender para realizar os objectivos relativos à área do ambiente é sujeita a prévia consulta ao Comité das Regiões, artigo III-234º, (artigo

---

efeito enviada ao Presidente, sendo que, decorrido o prazo fixado sem que tenha sido recebido o parecer, pode prescindir-se deste.

[258] Além do Comité Económico e Social. Artigo III-210º (Artigo 137 do TFUE).

[259] Ao Parlamento Europeu, ao Conselho de Ministros, e ao Comité Económico e Social.

175 do TFUE), sendo também obrigatória a consulta do Comité das Regiões antes de se adoptar legislação no âmbito da política comum de transportes, conforme se prevê nos artigos III-236º e III-245º, (artigos 71 e 80 do TFUE), o mesmo se dizendo para diplomas que estabeleçam orientações no âmbito das redes transeuropeias, artigo III—247º, (artigo 156 do TFUE), ou no âmbito da política de energia, artigo III-256, (artigo 176 A do TFUE), e ainda em alguns domínios em que a União pode decidir conduzir uma acção de coordenação, de complemento ou de apoio, designadamente no âmbito da saúde pública, artigo III-278º, (artigo 152 do TFUE), no âmbito da cultura, artigo III-280, (artigo 151º do TFUE), educação, formação profissional e juventude, artigos III-282 e III-283º, (artigos 149 e 150 do TFUE).

O regime do Comité das Regiões como sujeito processual perante o Tribunal de Justiça continua limitado como anteriormente, com débeis possibilidades deste Comité no controlo do princípio da subsidiariedade nos actos comunitários. De facto, como já se referiu[260], o artigo 8º do Protocolo Relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade anexo aos Tratados Constitucional e de Lisboa prevêem a atribuição ao Comité das Regiões de legitimidade para interpor recursos com base na violação do princípio da subsidiariedade, mas limitada àqueles casos em que estejam em causa matérias e/ou actos para a adopção dos quais se preveja a sua consulta, podendo ainda este Comité, de acordo com o mesmo preceito, recorrer ao Tribunal de Justiça com o objectivo de salvaguardar as respectivas prerrogativas.

5-UMA DIMENSÃO PARTICULAR DA PARTICIPAÇÃO REGIONAL: AS REGIÕES FRONTEIRIÇAS E A UTILIDADE

[260] Acerca do controlo do princípio da subsidiariedade*, cfr.* supra parte I, capítulo II, secção 2 e capítulo III.

COMUNITÁRIA DE UMA SINGULAR VIA DE COOPERAÇÃO TERRITORIAL.

5.1-A COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA. CONSIDERAÇÕES GERAIS

Uma dimensão particular dos mecanismos conducentes a aproximar a decisão do cidadão e de alargar a base de legitimidade da Comunidade através da participação regional é a que decorre da cooperação transfronteiriça bilateral ou multilateral assumida como forma de as regiões ou territórios vizinhos "*…situados a uno y outro lado de la frontera…*"[261] participarem na preparação, apresentação e execução em comum de projectos e soluções para os seus problemas específicos e para o seu desenvolvimento equilibrado tendo em vista que as fronteiras nacionais "*…no sean un obstáculo al desarolo equilibrado y a la integración del território europeo.*"[262] e não impeçam o objectivo comunitário da realização da coesão económica e social.

Tais actividades de relacionamento e cooperação regional transnacional entre colectividades públicas infra-estatais de zonas ou regiões vizinhas efectuadas com várias finalidades com vista a, como chama a atenção **PUEYO LOSA** "*…gestionar cuestiones transfronterizas de naturaleza administrativa, técnica o económica*…"[263], e promover a participação nos

---

[261] **Para Manuel Pérez Gonzalez a cooperação transfronteiriça será "*…todo o tipo de actuación concertada entre instituciones públicas de dos (o vários) Estados vecinos y aplicada en zonas o territórios situados a uno y outro lado de la frontera com vistas a fortalecer las relacionas de vecindad entre esos Estados y sus respectiva colectividades territoriales, a través de todos los médios de cooperación disponibles…*". (**"*Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación tansfronteriza entre colectividades territoriales*", em *Hacia un Nuevo Orden Internacional y Europeo,* **Estudios en Homenaje al Profesor Don Díez de Velasco, Tecnos, Madrid, 1993, p. 545).**

[262] **Comunicação da Comissão aos Estados membros relativa ao INTERREG III, (2000/c 143/08) de 2000.04.28, JO C 143, de 2000.05.23, p. 6.**

[263] **Pueyo Losa, J., "***Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones Internacionales del Estado*", ***op. cit.* p. 18-19. O autor refere ainda que**

programas financeiros comunitários de desenvolvimento, constituem ainda formas ou experiências de acção exterior das entidades infraestaduais das "*...más antiguas que se conoce...*"[264], constituindo, no dizer de **BERNAD ALVAREZ DE EULATE** "*…un phénomène naturel qui fait suite à l'existence d'une frontière…*"[265], a qual evocando "*…l'idée de continuité gégraphique terestre.*"[266], representa no dizer de **AUDEOUD** "*...par définition (...) le résultat d'une entente directe entre acteurs publics de niveau local...*" surgindo como um direito infra-estatal "*...lié à leur*

---

tais relações transfronteiriças "*...siempre han adquirido un particular interés...*".

[264] **Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Politica…*, *op. cit.* p. 162. Adianta o autor que a cooperação transfronteiriça se processa desde os anos 50, exemplificando com "*...las desarrolladas en Escandinavia, así como en las Regiones alpinas, la desarrollada en las márgenes del Rhin entre Regiones de los Países Bajos y Alemania, etc…*". São ainda exemplos de associações desta natureza ligadas a comunidades transfronteiriças tendo algumas delas em comum as difíceis condições do terreno, a ARGE ALP – Associação de Regiões dos Alpes Centrais fundada en 1973, a ALPEN ADRIA - Associação de Regiões e Lander dos Alpes Orientais fundada em 1977, a Conferência do Arco Alpino fundada em 1978, a COTRAO - Comunidade de Trabalho dos Alpes Ocidentais fundada em 1982 e a Comunidade de Trabalho dos Pirineus criada em 15/4/1983 cujo texto pode ser visto em Pueyo Losa. J., y Ponte Iglésias, M. T., *Derecho Internacional Publico, Organización Internacional, Union Europea-Recopilación…*, *op. cit.* p. 429. Estas e outras regiões fronteiriças alpinas e na fronteira entre Holanda, Alemanha e França com prática de cooperação nos anos 70 como a *Euregio Rhin-Waal,* a *Euregio Rin-Mosa, Región Edems-Dollart, Sarre-Mosela,* são também referidas por Herrero de la Fuente, A. A.,** "*La evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa*", **em** *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, **Martínez Pérez, E. J., (coord.), Junta de Castilla y León,Valladolid, 2006, p. 13. Sobre estas comunidades de trabalho, *vid.* também Galinsoga, A., Blanc, A., Novell, A.,** "*La autonomía local en el marco jurídico-internacional europeo*" **em** *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*" **nº 237, Janeiro – Março de 1988, p. 904-905, e Bernad Alvarez de Eulate, M.,** «*La coopération transfrontalière régionale et locale*», ***op. cit.* p. 413.**

[265] («*La coopération transfrontalière régionale et locale*», **Académie de Droit International, Recueil des Cours, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, VI, p. 320).**

[266] **Bernad Alvarez de Eulate, M.,** «*La coopération transfrontalière régionale et locale*», ***op. cit.* p. 308. Para uma noção precisa de cooperação transfronteiriça *vide* a mesma obra p. 345 e 356 e, na mesma obra, sobre a ideia de cooperação transfronteiriça como consequência da fronteira, *vidé* p. 310-320.**

autonomie..." que encontra o seu fundamento no próprio título de competências da ordem interna que é concedido "*...selon une gradation ou une subsidiarité...*"[267].

Certamente que há que reconhecer a evidente utilidade que a cooperação transfronteiriça pode trazer para os respectivos Estados, vistos os benefícios que os mesmos podem recolher se os respectivos programas forem, independentemente das fronteiras nacionais, elaborados e executados em estreita colaboração pelos poderes que sentem *in loco* o atrazo transfronteriço, complementando naturalmente as acções de estudo e preparação dos respectivos governos centrais que muitas vezes dão prioridade a questões relativas a regiões menos periféricas que consideram mais vantajosas ou rentáveis em termos eleitorais.[268]

---

[267] ***op. cit.*** **p. 141. O autor, baseando-se na experiência francesa, desenvolve uma perspectiva sobre a evolução da cooperação transfronteiriça partindo das relações entre pessoas residentes de ambos os lados da mesma fronteira que apelida de "*Les relations de confins",* abordando de seguida "*La coopération de voisinage"* que abrange já espaços comuns organizados e ligados por laços de solidariedade que inclui o vector económico e "*La coopération tout azimut"* que corresponde no essencial ao tipo de cooperação desenvolvida entre entidades *infra*-estatais a que na presente tese se chama de «*associativismo regional*», bem como as várias formas, domínios e participantes que tal cooperação pode permitir e incorporar. *Ibid.* p. 142-149.**

[268] **Bernad Alvarez de Eulate, M., considera que os Estados devem promover e "*...facilitar la cooperación entre los rayanos...", (*"*Los acuerdos de cooperacion transfronteriza",* em *La celebración de Tratados Internacionales por España : Problemas Actuales,* Actas de Seminario organizado por el MAE, MRC y el INAP, Escuela Diplomática, 13 a 16 de noviembre de 1989, Madrid, 1990, p. 168), referindo noutra obra que a mesma poderá ter um aumento de importância no futuro, dentro e fora da Europa com, trazendo, entre outras consequências, as de reduzir os efeitos negativos da fronteira e promover o equilíbrio interno desse mesmo espaço.** («*La coopération transfrontalière régionale et locale*», ***op. cit.*****, p. 321, 357).**

Tal actividade é, portanto, desenvolvida através de acções que "*...le cadre étatique ne peut empêcher...*"[269] e, apesar da manutenção do monopólio estatal das relações internacionais e da aparente contradição entre tais actividades transfronteiriças e a unidade do Estado, não há razão para se considerar que com essa actividade se coloque em causa a diplomacia estatal até porque a cooperação entre municípios, regiões e outras entidades fronteiriças para resolução dos seus problemas próprios "*...no escapa del campo del derecho internacional...*"[270], devendo os Estados, através de Tratados Internacionais bilaterais celebrados no quadro de legislação internacional apropriada ou no âmbito de regulamentação comunitária específica[271] fornecer a esta cooperação o necessário enquadramento jurídico.

Certamente que a cooperação transfronteriça pode ser realizada através de duas formas ou níveis, concretamente a nível

---

[269] ***Ibid.*** **p. 140/141. Por seu lado, Lasagabaster, I., salientando o aumento da actividade exterior *infra*-estadual, refere que *"La amplitud de fenómeno se manifiesta en que hasta en Estados que han servido siempre como modelo pedagógico para explicar los caractes de un Estado centralista se han abierto posibilidades a la actuación de las Corporaciones locales en el ámbito internacional, como es el caso francés, donde la ley 82/213 de 2 de marzo de 1982 estableció que el Consejo regional puede decidir, con la autorización del gobierno, organizar con fines de concertación y en el marco de la cooperación transfronteriza, contactos regulares con las colectividades descentralizadas extranjeras que tengan una frontera común con la región»*, em *«La C.A.P.V. y la C.E.: aspectos jurídicos»* en Santacoloma, J. F., Lasagabaster, I., Garmendia, F. et al*. "Euskadi en el proyecto Europa"*. Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., 1991, p. 45 e 46.**
O artigo 65 da Lei 82-213 de 2 de Março de 1982 estabelece que "*O Conselho Regional pode decidir, com a autorização do Governo, organizar, com fins de concertação e no âmbito da cooperação transfronteiriça, contactos regulares com entidades descentralizadas estrangeiras que tenham uma fronteira comum com a região.".* Sobre esta Lei e o regime geral da cooperação transfronteiriça em França *cfr.* Boulois, J., *op. cit.* p. 345-347*.*

[270] **Galinsoga, A., Blanc, A., Novell, A., *op. cit.* p. 904*.***

[271] **Como a Convenção Quadro do Conselho da Europa e o Regulamento relativo aos Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial, *AECT,***

intergovernamental ou entre as colectividades territoriais à qual corresponde uma mais genuína concepção de subsidiariedade pois, quanto à de nível intergovernamental "*…la participación regional o local en órganos de concertación de este tipo es todavia excepcional…"* correspondendo a uma visão das comunidades fronteiriças (regionais e locais) "*...más como objeto de intéres o protección que como sujeto activo de la cooperación...",* como ensina **PÉREZ GONZALEZ**[272]**.**

Desta forma, pode afirmar-se que a cooperação tranfronteiriça, como exercício em comum do necessário prolongamento natural a nível exterior das competências internas, surge e evolui quase de forma espontânea dada a proximidade geográfica das populações envolvidas,[273] a identidade de interesses e dificuldades existente e a cada vez maior globalização da sociedade internacional, das suas economias, dos seus problemas e das respectivas soluções, factores que surgem dimensionados na cooperação transfronteiriça, entre outras coisas, pela natural semelhança de condições de vida e de problemas de desenvolvimento e progresso das respectivas populações que a condição fronteiriça, naturalmente periférica, tende a aumentar levando a que ao longo dos tempos, apesar dos obstáculos provenientes da separação política e administrativa, tais populações fossem promovendo contactos recíprocos de cooperação para ultrapassar as dificuldades existentes, especialmente em Regiões pobres e

---

aprovado pela União Europeia. Ambos os intrumentos serão referidos mais à frente no presente capítulo.

[272] **"***Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación tansfronteriza entre colectividades territoriales",* ***op. cit.*** **p. 547. Sobre a Cooperação Intergovernamental vidé o mesmo artigo p. 546-548, e acerca da cooperação entre colectividades territoriais p. 548-551 em que o autor considera que "*** ***...la técnica de los contratos o "acuerdos"*** **transfronterizos entre colectividades territoriales de diverso tipo se há revelado útil y plena de possibilidades en distintos terrenos (gestión de recursos compartidos, protección del médio ambiente, coordenación de servicios técnicos locales, regulación del tráfico y de los transportes, etc.).**

afastadas dos grandes centros urbanos numa perspectiva de que tais problemas partilhados por Regiões localizadas de ambos os lados da mesma fronteira requerem, apesar da sua dimensão internacional, mais uma solução comum elaborada e participada por aqueles que os vivem e conhecem[274] do que pelos distantes aparelhos diplomáticos que muitas vezes desconhecem em absoluto tais dificuldades[275] e ignoram, consequentemente, as melhores soluções, apontando-se deste modo este tipo de cooperação interregional como um dos melhores exemplos das vantagens que para o bem-estar geral das Regiões envolvidas e dos próprios Estados poderão advir da quebra dos mitos e das resistências dos poderes centrais que, numa prática anti-subsidiariedade, ainda venham tentando manter nestas áreas fronteiriças os monopólios dos poderes estatais nas relações exteriores[276], ignorando que nos dias de hoje já não se pode incluir na concepção de negócios estrangeiros certas questões que já não têm a ver com o "*ius tractum"* e o "*ius contrahendi*" mas que respeitam directamente ao dia a dia das populações numa sociedade cada

---

[273] **Para Bernad y Alvarez de Eulate, M., os encontros entre frontreiriços "*...es algo tan viejo como la historia...".* (" *Los acuerdos de cooperacion transfronteriza*", op. cit. p. 166).**

[274] **Pueyo Losa refere o tema falando no "*...juego de unas relaciones de cooperación capaces de articular planes comunes transfronterizos, conducidos por los propios actores regionales y locales...". ("*** *El marco Jurídico de la Cooperación Transfronteriza entre Galicia y la Región Norte de Portugal"*, **em** *Cuadernos del Instituto Rei Afonso Henriques de Cooperación Transfronteiriza*, **nº 1, Herrero de la Fuente, A, (*ed.*), Editorial Tecnos, Madrid, 2002, p. 24). A consciência das vantagens que a cooperação transfronteiriça traz "*...para o desenvolvimento e progresso dos respectivos habitantes..."* constitui um dos fundamentos do Tratado de Valência assinado em Outubro de 2002 entre Portugal e Espanha sobre Cooperação Transfronteiriça que será abordado em detalhe em 2.5.1.**

[275] **Acerca das consequências prejudiciais da fronteira para os seus habitantes, *cfr.* Bernad Alvarez de Eulate, M.,** «*La coopération transfrontalière régionale et locale*», ***op. cit.*** **p. 328-332.**

[276] **Como de certa forma ainda faz Portugal ao atribuir a entidades dependentes do poder central, CCDR's –*Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional*, a competência para subscrever os Acordos transfronteiriços de Cooperação. A questão será analisada *infra* ponto 2.6 no tratamento da relação entre a cooperação territorial e a subsidiariedade.**

vez mais globalizada e interdependente, como já vem sendo reconhecido por alguns dos Estados da União[277].

Na sequência da proliferação dos contactos bilaterais e multilaterais, e concretizando a necessidade de lhes conceder uma força associativa com o objectivo de coordenar acções de interesse comum e o intercâmbio de opiniões e de experiências, foi criada em Junho de 1971 por iniciativa das regiões fronteiriças da bacia do Reno a *Associação de Regiões Fronteiriças Europeias*, A.R.F.E.[278], tendo como função principal o fomento da cooperação transfronteiriça através do estabelecimento de boas e úteis relações de vizinhança levadas a efeito em vários níveis complementares, designadamente o estatal, o intergovernamental e *"...a nivel infraestatal, es decir, regional y local..."*[279], registando-se que a A.R.F.E. foi recebendo também a adesão de Regiões de Estados de outras áreas geográficas, comunitários e extra-comunitários[280], e tem vindo a fornecer apoio aos

---

[277] Aponta-se mais uma vez o exemplo da Alemanha que no respeitante à cooperação transfronteiriça prevê no artigo 24/1/1 da sua Constituição que os Estados federados poderão transferir, no âmbito das suas competências e com o acordo do governo federal, direitos de soberania a instituições além-fronteiras em regiões vizinhas. O artigo 16/1 da Constituição austríaca atribui aos seus Estados federados igual poder. Acerca da interdependência como factor de incentivo às relações de vizinhança, *cfr.* Bernad Alvarez de Eulate, M., «*La coopération transfrontalière régionale et locale*», ***op. cit.*** **p. 341 e 347 a 349.**

[278] Foi inicialmente chamada de *Conferência Permanente de Regiões Fronteiriças.*

[279] Galinsoga, A., Blanc, A., Novell, A., *op. cit.* p. 903. Sobre a criação, organização e actividades da ARFE e em geral sobre este tipo de cooperação, *vid.* Bernad y Alvarez de Eulate, M. "*La Comunidad de trabajo de los Pirineos en el contexto europeo de cooperación transfronteiriza*", em** *Revista Española de Derecho Internacional*, **1984, nº 2, p. 469-490. Decaux, E., "***La convention-cadre européenne sur la cooperatión transfrontalière des collectivités ou des autorités locales*», *RGDIP*, **88, 1984/3, p. 580-615.**

[280] *Vid.* Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Politica..., op. cit.* p. 162-163. O autor refere que no final dos anos 90 a Associação contava com mais 150 Regiões transfronteiriças. De acordo com os seus estatutos aprovados inicialmente em 1972 e reformulados em Novembro de 1994, a A.R.F.E. apoia estas Regiões em especial no âmbito da ordenação

seus membros através de pareceres dos seus peritos e técnicos na elaboração de projectos no âmbito de programas comunitário como o INTERREG.

Em 19 de Novembro de 1981 no âmbito da A.R.F.E., alargando os seus objectivos à cooperação política, foi elaborada a Carta de Regiões Fronteriças e Transfronteriças que desenvolve grande trabalho junto das instâncias comunitárias promovendo a adopção pela Comissão do projecto LACE-OBSERVATORY que consta de uma base de dados para consulta e intercâmbio de informação sobre programas, acções, projectos e caracterização das Regiões fronteriças e suas acções transfronteriças, ao qual se seguiria "...*el tercer proyecto que consiste en la creación de un Centro Europeo de Regiones Fronterizas, para llevar a cabo relaciones de cooperación entre todas las Regiones fronterizas de Europa...*"[281], havendo a registar entre outras contribuições da ARFE para a cooperação transfronteiriça os contributos que a mesma associação forneceu para a elaboração pela Comunidade Europeia do Regulamento relativo aos "*Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial*", *(AECT)* que será abordado em momento posterior[282].

5.2-A CONVENÇÃO-QUADRO EUROPEIA DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA NO ÂMBITO DO CONSELHO DA EUROPA.

Naturalmente que a actividade exterior regional transfronteiriça tem visto progressivamente ao longo dos anos o seu valor reconhecido e apoiado por múltiplas contribuições doutrinais e por diversas entidades e

---

transfronteriça e planificação do território, política regional, *infra*estruturas, prevenção e protecção civil transfronteriça.

[281] Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Politica..., op. cit.* p. 163.
[282] Ver 2.6 do presente capítulo.

organizações internacionais entre as quais, além da ARFE que já foi referida, se salientam o Conselho da Europa e a Comunidade Europeia[283].

Assim, há que notar que o Conselho da Europa, cuja filosofia na matéria parte da ideia de que "*…la cooperación transfronteriza, tanto local como regional, constituye un hecho natural que no puede ser obstaculizado por las fronteras estatales.*"[284], desempenhou, em especial através do Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa enquanto órgão consultivo e técnico, um papel "*...pioneiro e determinante na construção e difusão da ideia da cooperação transfronteiriça...*"[285], transcendendo neste âmbito a adopção pelo respectivo Comité de Ministros da Convenção Quadro Europeia sobre Cooperação Transfronteiriça entre Comunidades ou Autoridades Territoriais[286],

---

[283] **Mas, como refere Herrero de la Fuente, "*…no son las únicas…*", pois outras organizações como o BENELUX, a OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico) e a OSCE (Organização para a Segurança e Cooperação na Europa) desempenharam papel importante neste campo. (**"*La evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa*"**, op. cit.* **p. 12).**

[284] **Herrero de la Fuente, A. A.,** "*La evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa*"**, *op. cit.* p. 13.**

[285] **Pueyo Losa, J., Ponte Iglesias, M. T., Brito, W., Venade, N., *op. cit.* p. 15. p. 15.**

[286] **Sobre os antecedentes, objectivos, princípios e garantias desta Convenção, *cfr.* Albiol Biosca, G., "***Las Relaciones entre Entidades Territoriales Limitrofes en el Marco del Convenio Europeu de 21 de Mayo de 1980***", em** *Constitución, Comunidades Autonomas y Derecho Internacional***, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. VI Jornadas, Santiago de Compostela, 1 a 4 de junio de 1981, Santiago, 1982, p. 225-233. *Vid.* também Brito, W., *A Convenção Quadro sobre a Cooperação Transfronteiriça entre as Colectividades ou Autoridades Territoriais,* Coimbra Editora, Coimbra, 2000 e do mesmo autor "***A Convenção Quadro sobre a Cooperação Transfronteiriça entre as Colectividades ou Autoridades Territoriais", em Coleccção** `*Stvdia Yurídica*'**, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, 2000. *Vid.* também acerca da Convenção, suas limitações e respectivos protocolos adicionais, Pueyo Losa, J., Ponte Iglesias, M. T., Brito, W., Venade, N., *op. cit.* p. 55-57. O texto desta Convenção pode ser vista em Pueyo Losa. J., y Ponte Iglésias, M. T., *Derecho Internacional Publico, Organización Internacional, Union Europea-Recopilación…*, *op. cit.* p. 368. No âmbito da Convenção surge em 1985 a Comunidade de Trabalho do Jura**

(Madrid, 21 de Maio de 1980), em que as partes se comprometem a promover, com respeito pelo quadro constitucional interno[287], a cooperação transfronteriça entre essas colectividades e autoridades limítrofes ou fronteiriças no quadro das suas competências próprias, mediante a conclusão dos acordos necessários, alimentando "…*ciertas expectativas en orden al reconocimiento oficial del ejercicio directo por las colectividades fronterizas de las relaciones de cooperación transfronteriza, y a la determinación de los instrumentos jurídicos - acuerdos, contratos - que facilitarian dicha actividad**…**"*[288].

No entanto, verifica-se que as disposições da referida Convenção evidenciam um carácter genérico, vago e impreciso, não criando aos Estados nenhuma obrigação concreta de reconhecer a capacidade das entidades territoriais para concluir acordos ou contratos de cooperação

---

desenvolvendo a cooperação transfronteiriça entre as Regiões que a integram, a região francesa de Franche Comté e os cantõess suiços de Berna, Vaud, Neuchatel e Jura. Com os mesmos objectivos criou-se em 1987 o Conselho de Léman, associação que inclui cinco Regiões fronteiriças francesas e suiças: Vaud, Valais e Genebra do lado suiço, e os departamentos franceses de Ain e Alta Saboya.

[287] **O que implica, conforme salienta Olivier Audeoud, que a Convenção "*…ne conduit pas à définir un cadre juridique international ou spécial…*". (*op. cit.* p. 161). O autor aponta esta Convenção como um exemplo de que o direito internacional, embora não ignorando as colectividades *infra*-estatais, reenvia ao direito interno a definição e a capacidade jurídica dessas colectividades concedendo-lhes uma efectividade e operacionalidade local. *Ibid.* p. 162. Por seu lado, Albiol Biosca refere que "*La solución adoptada remite las relaciones entre entidades limítrofes a uno o otro derecho nacional interessado y situadas bajo la vigilancia de los Estados.*". (*op. cit.* p. 228).**

[288] **Pueyo Losa, J., "***El marco Jurídico de la Cooperación Transfronteriza entre Galicia y la Región Norte de Portugal***", *op. cit.* p. 31 e seg.s, em que se contém comentário alargado do autor sobre esta Convenção e sobre os mecanismos necessários à sua colocação em prática. A Convenção foi ratificada por Espanha em 10 de Julho de 1990 e está em vigor desde 25 de Novembro de 1990 (BOE nº 248, de 16/10/1990). Em Portugal foi aprovada pelo Decreto do Governo nº 29/87 de 13/8 e entrou em vigor em 10 de Janeiro de 1989. (*cfr.* aviso no Diário da República I série, nº 39 de 16.02.1989. Acerca da importâcia do Conselho da Europa neste âmbito, *cfr.* Bernad Alvarez de Eulate, M.,** «*La coopération transfrontalière régionale et locale*», ***op. cit.* p. 412.**

transfronteiriça, sendo que através da mesma os Estados são "*…simplemente invitados a «promover», «facilitar» o «favorecer» las iniciativas de las entidades territoriales…*"[289], pelo que a mesma Convenção constitui simples declaração programática de objectivos e intenções que estabelece apenas obrigações de carácter geral o que determina o seu desenvolvimento efectivo através da conclusão pelos Estados partes de "*...acuerdos de cobertura…*" que, declarando a "*…conformidad expresa de los Gobiernos respectivos…*"[290], possibilitem a conclusão de acordos ou contratos entre as autoridades ou colectividades territoriais, possibilitando também que tal actividade se desenvolva perante a observação dos Estados através de um conjunto de "*...medios de vigilancia y de control que les permita velar por el respecto de su soberania...*"[291].

---

[289] **Pueyo Losa, J., y Ponte Iglésias, M. T.,** *"La aplicación del Tratado Hispano-Português sobre Cooperación Transfronteriza de 2002. La prática de la Comunidad Autónoma de Galicia",* **em** *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas,* **Martínez Pérez, E. J., (coord.),** ***op. cit.*** **p. 105. Salientam ainda os autores o facto de a Convenção não aclarar o estatuto jurídico dos organismos de cooperação criados e referem a declaração que o Governo espanhol emitiu subordinando a aplicação do Convénio à celebração de Tratados com os Estados vizinhos, ficando a celebração dos Acordos de Colaboração dependente da conformidade expressa dos Governos dos respectivos Estados, o que pode implicar o bloqueio de tais Acordos devida à inexistência de legislação portuguesa e espanhola sobre o assunto. O Governo francês também emitiu idêntica declaração subordinando a aplicação do Convénio à celebração de Tratados com os Estados fronteiriços.** ***Cfr.*** **Boulois, J., p. 346.**

[290] **Pueyo Losa, J., "***El marco Jurídico de la Cooperación Transfronteriza entre Galicia y la Región Norte de Portugal***", *op. cit.* p. 32.**

[291] **Albiol Biosca, G.,** ***op. cit.*** **p. 228. De referir que a CARCE, inicialmente destinada apenas aos assuntos com as Comunidades Europeias, ampliou por acordo de 14 de Junho de 1994 o seu âmbito temático para passar a abranger a cooperação transfronteiriça, o que Pueyo Losa saúda considerando que "...*los asuntos comunitarios no agotan el juego de las relaciones internacionales del Estado...*". ("***La actividad Exterior de Galicia en el marco de las Relaciones Internacionales e un Estado de Estructura Compleja***", op. cit.* **p. 252).**

No entanto, apesar das carências apontadas, cumpre referir com **PÉREZ GONZÁLEZ** que a Convenção-Quadro vem "*…llenar un vacío jurídico…"* oferecendo uma base "*…aceptable para el desarrollo de la cooperación trasfronteriza entre entidades subestatales (sobre todo locales), estabeleciendose una série de garantias para que (…) dicha cooperación sea viable.",* servindo de "*…fuente de inspiración incluso de base juridica…"* a alguns tratados sobre cooperação transfronteiriça.[292]

Certamente que a falta de obrigatoriedade da Convenção-Quadro levou a considerar que ela não trouxe à cooperação transfronteiriça o quadro necessário para obrigar os Estados a aceitar essa prática pelas regiões que desejassem praticá-la, vindo a mesma a ter "*…una mayor eficácia virtual que real…"*[293]*,* pelo que o Conselho da Europa adoptou em 9/11/1995 o primeiro protocolo adicional destinado a consagrar o direito das entidades territoriais a concluir acordos de cooperação com ou sem personalidade jurídica, a precisar o valor jurídico desses acordos, tendo em 5/5/1998 sido adoptado o segundo protocolo destinado a tornar extensivo o regime à cooperação desenvolvida entre entidades territoriais de diferentes Partes contratantes que não sejam geograficamente contíguas, estanto actualmente em preparação o protocolo nº 3 destinado a apoiar e reforçar a cooperação transfronteiriça e interterritorial[294] entre comunidades ou autoridades de direito público ou privado de duas ou mais Partes Contratante através da criação de um "*Agrupamento de Cooperação Euroregionail-ACE"*, sendo que quanto ao direito aplicável, a

---

[292] **Pérez González, M., "***Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación tansfronteriza entre colectividades territoriales****", op. cit.*** **p. 554, 555. Acerca da necessidade de cobertura jurídica em geral para a cooperação transfronteiriça em geral e da Covençao Quadro em particular, vidé o mesmo artigo p. 551-556.**

[293] **Herrero de la Fuente, A. A.,** "*La evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa"****, op. cit.*** **p. 14. O autor considera que, apesar disso, a mesma serviu para abrir uma brecha na competência exclusiva estatal nas relações internacionais.**

mesma será regida pelo direito interno da Parte Contratante em que tenha a sua sede[295].

5.3-O ESTÍMULO COMUNITÁRIO À COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA

Pela sua parte, a Comunidade Europeia deu o decisivo estímulo no espaço europeu em geral e no ibérico em especial – como já veremos - a "*...nuevas perspectivas de cooperación transfronteiriza...*"[296] através dos seus órgãos e instituições em geral[297] e da Comissão em particular relativamente à qual será justo reconhecer que tem sido o verdadeiro

---

[294] ***Cfr*. artigo 2 do protocolo*.***

[295] ***Cfr*. artigos 3 e 4 do projecto de protocolo. Acerca do projecto de protocolo nº 3 *cfr*. Huesa Vinaixa, R.,** *"La «Euroregión» Marco Jurídico y Proyección de Futuro (Especial referencia a los trabajos en curso en el Consejo de Europa)",* **em** *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas,* **Martínez Pérez, E. J., (coord.), *op. cit.* p. 138-143. Acerca deste projecto de protocolo nº 3 do Conselho da Europa e da sua relação com o Regulamento (CE) relativo aos Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial, *(AECT),* ver *infra* 2.7 do presente capítulo*.***

[296] **Ponte Iglésias, M. T., "***La cooperación Transfronteiriza entre Galicia-Región Norte de Portugal: una pieza clave de la proyección exterior de la Comunidad Autónoma de Galicia,***" *op. cit.* p. 265. A autora declara ainda que a adesão comunitária acelerou "*...el acercamiento entre España y Portugal...*" e que o desenvolvimento da cooperação transfronteiriça entre a Galiza e a Região Norte de Portugal se enquadra "*...en dos contextos que convergen y se complementan: el de las relaciones hispano-portuguesas, y el más amplio de la integración europea.". Ibid.* p. 262*.***

[297] **Sobre o impulso comunitário para a cooperação transfronteiriça, *vid.* Pueyo Losa, J., Ponte Iglésias, M. T., Brito, W., Venade, N., *op. cit.* p. 35-43. *Cfr*. ainda Pueyo Losa, J.,** *"Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones Internacionales del Estado",* ***op. cit.*.** **p. 19 em que o autor refere o apoio institucional comunitário à cooperação transfronteiriça que o próprio regulamento FEDER promove. Ver o programa CORINE dedicado à cooperação transfronteiriça ambiental, designadamente a Directiva do Conselho n.º 92/43/CEE de 21-05-1992, JO L 206, de 22-07-1992 relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens. Por seu lado Luís Sá, Ana Serrano e Daniel Branco salientam a importância da Comunidade Europeia "*...como factor que contribui para diluir as fronteiras...*" promovendo um "*...estímulo sistemático a uma cooperação transfronteiriça e interregional por cima das fronteiras de dois ou mais Estados com o objectivo de afirmar um «território comunitário» que esbata a importância dos territórios e das identidades nacionais.". (op. cit.* p. 49)*.**

motor da cooperação transfronteiriça[298], cabendo também importante papel ao Parlamento Europeu que vem reconhecendo a utilidade desta cooperação em vários documentos de que se destacam a "*Resolução sobre o reforço da cooperação transfronteiriça"* de 13 de Abril de 1984[299] e a "*Carta Comunitária da Regionalização"* de 1986[300].

De igual modo o legislador comunitário tem contribuído para a cooperação tranfronteiriça que vai sendo progressivamente consagrada em vários diplomas, designadamente em disposições avulsas inseridas na legislação referente aos fundos estruturais como os sucessivos regulamentos FEDER nos quais se alerta e recomenda aos Estados que no âmbito das relações bilaterais promovam a cooperação transfronteiriça visando *"...favorecer a cooperação entre os órgãos regionais e locais competentes…"*[301], comprometendo-se a Comunidade a contribuir através do FEDER "*...para apoiar estudos ou experiências piloto relativas ao desenvolvimento regional a nível comunitário, em especial quando se trata das regiões fronteiriças dos Estados membros."*[302] e nos artigos 6º, 12º, e 18º do Regulamento FEDER actualmente em vigor[303].

---

[298] Sustentamos esta afirmação no conjunto de comunicações respeitantes aos programas INTERREG I, INTERREG II e INTERREG IIII, bem como a aprovação dos respectivos *"Programas Operativos"* apresentados pelas autoridades nacionais que serão expostos de seguida. A cooperação transfronteiriça surge, assim, como via de acesso aos fundos estruturais.

[299] JO C 127 de 14/5/1984.

[300] JO C 326 de 19/12/1988.

[301] Regulamento (CEE) 1787/84 do Conselho, de 19/6/1984, relativo ao FEDER, título I, artigo 1.3. (JO L 169 de 28/6/1984). Este regulamento vigorou até 1988.

[302] Regulamento-Quadro (CEE) nº 2052/88 do Conselho, de 24/6/ 1988, JO L 85 de 15/7/1988, artigo 31.

[303] Regulamento (CE) nº 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 05/7/2006, relativo ao FEDER, JO L 219 de 31.7.2006. Os artigos deste diploma que são referidos estabelecem respectivamente: As matérias prioritárias ao objectivo da cooperação territorial no âmbito das intervenções FEDER que são, no essencial, as que temos anunciado para a

Tal impulso à cooperação transfronteiriça tem-se manifestado principalmente no âmbito da Política Regional Comunitária em sentido amplo e em particular na acepção do objectivo da Coesão Económica e Social que surge como pilar da construção europeia promovida em especial a partir do Acto Único Europeu por força, por um lado, do princípio da solidariedade comunitária com as regiões menos desenvolvidas, e por outro, da própria dinâmica da integração e do mercado comum que nunca poderia chegar a sê-lo se continuassem a existir regiões com índices de profundo atraso estrutural gerador de enormes desigualdades e desiquilíbrios num espaço europeu que se pretendia sem fronteiras, encontrando-se, pelas razões antes indicadas, a maioria das regiões fronteiriças entre esse conjunto de regiões menos desenvolvidas qualquer que seja o ângulo de observação, comunitário ou estadual[304].

Foi no contexto de tentativa de correcção das desigualdades regionais que a Comissão apresentou em 1965 a primeira comunicação sobre política regional relativa à existência de regiões desfavorecidas "…*a las que denominaba* «*regiones-problema*»"[305], incluindo mais tarde entre elas certas zonas fronteiriças nas quais a fronteira impedia o desenvolvimento

---

cooperação transfronteiriça (artigo 6º), disposições particulares FEDER relativamente ao objectivo "*Cooperação Territorial Europeia.*" (artigo 12º), que os Estados membros que participem num programa operativo no âmbito do objectivo comunitário "*Cooperação Territorial*" poderão recorrer ao Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial *(AECT)* a fim de delegar no mesmo a gestão desse programa operativo. (Artigo 18º). Acerca do *AECT cfr. infra* 2.6 do presente capítulo.

[304] **Estatisticamente estas regiões apresentam índices de desemprego mais altos e de rendimento mais baixos que as restantes regiões do mesmo Estado. Neste sentido, Nevado Moreno, P. T., "***La Iniciativa Comunitaria sobre Desarrollo y Cooperación Transfronteriza. El Supuesto Específico de las Regiones Fronterizas de España y Portugal*"**, *op. cit.* p. 18.**

[305] **Herrero de la Fuente, A. A.,** "*La evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa*"**, *op. cit.* p. 16.**

através de uma barreira artificial cujos "*...efectos perniciosos...*"[306] era necessário reduzir, tendo mais tarde apresentado em 1981 a *"Recomendação relativa à coordenação transfronteiriça no âmbito do desenvolvimento regional"*[307] e posteriormente, já no âmbito de uma plena realização da coesão económica e social, vem a desenvolver uma série de iniciativas no âmbito dos fundos estruturais relativamente aos quais dispõe de poderes próprios de actuação e intervenção, sendo o programa INTERREG uma iniciativa comunitária dirigida ao desenvolvimento das regiões fronteiriças[308] promovida pela Comissão que para o efeito tem vindo a elaborar e difundir as suas sucessivas Comunicações nas quais estabelece as directrizes dos Programas Operativos sobre Zonas Fronteiriças para os períodos 1990-1993 (INTERREG I)[309] e 1994-1999 (INTERREG II)[310], tendo como objectivos gerais ajudar através da cooperação as zonas fronteiriças internas e externas da Comunidade a superar os seus *déficits históricos* relativos a problemas específicos de desenvolvimento nas vertentes social,

---

[306] **Arenas Meza, M. E.,** *"La Cooperación Transfronteriza en el âmbito de la Unión Europea tras la adopción del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa"*, **em** *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, **Martínez Pérez, E. J., (coord.),** ***op. cit.*** **p. 187.**

[307] **Recomendação 81/879/CEE, de 9/10/1981, JO C nº 321 de 10/11/1981, p. 54. Esta comunicação teve como antecedente a experiência *Sem-Dollar* de cooperação transfronteiriça entre regiões da Alemanha e da Holanda. Acerca do impulso comunitário à cooperação transfronteiriça nesta época, *cfr*. Nevado Moreno, P. T., "***La Iniciativa Comunitaria sobre Desarrollo y Cooperación Transfronteriza. El Supuesto Específico de las Regiones Fronterizas de España y Portugal"*, ***op. cit.*** **p. 21-22.**

[308] **O INTERREG é uma das quatro iniciativas comunitárias centradas em atender questões específicas. As outras são *URBAN*-Apoio a estratégias inovadoras na reabilitação de cidades e bairros em crise. *LEADER*-Apoio a novas estratégias locais de desenvolvimento sustentado e *EQUAL*-Eliminação dos factores que geram desigualdade e discriminação no acesso ao mercado de trabalho.**

[309] **C (90) 1562/3. JO C 215, de 30.8.1990.**

[310] **C (94) 180/132. JO C 180, de 01.7.1994.**

económica, de administração do território, transportes, ambiente, apoio às pequenas e médias empresas e criação de emprego[311].

Mais recentemente a Comissão emitiu a sua Comunicação aos Estados relativa à Cooperação Transeuropeia no âmbito do INTERREG III que aqui analisaremos mais em pormenor devido ao facto de a mesma respeitar ao programa actualmente em vigor[312], na qual lembra que o objectivo das iniciativas comunitárias INTERREG continua a ser o de evitar que as fronteiras nacionais sejam um obstáculo ao desenvolvimento sustentado e à integração do território europeu, reconhecendo a importância da cooperação transfronteiriça e territorial em geral para uma eficaz aplicação dos fundos comunitários que visam fomentar o desenvolvimento harmonioso e equilibrado do território europeu.

Continuando, a Comissão, após apontar as desvantagens da falta de coperação territorial nos espaços comunitários com fronteiras políticas relativamente aos objectivos pretendidos pelos programas comunitários, lamenta que apesar dos incentivos à cooperação, a mesma "*…en las «eurorregiones» sigue siendo más una excepción que la norma.*"[313],

---

[311] **Sobre os vários programas INTERREG (I-II-III), ver o Regulamento (CEE) nº 2052/88 do Conselho. A nível doutrinal, *cfr*, em particular Nevado Moreno, P. T., "***La Iniciativa Comunitaria sobre Desarrollo y Cooperación Transfronteriza. El Supuesto Específico de las Regiones Fronterizas de España y Portugal", ***op. cit.*** **p. 17-39, e Martínez Pérez, E. J., (coord.) "***La Adaptación de los Organismos de Cooperación Transfronteriza por las Comunidades Autónomas", ***Gabinete de Iniciativas Transfronterizas, Junta de Castilla y Leon, Valladolid, 2006*.***

[312] ***"Comunicação da Comissão aos Estados membros que fixa orientações para uma iniciativa comunitária relativa à Cooperação Transeuropeia para fomentar um desenvolvimento harmonioso e equilibrado do território europeu-INTERREG III",* (2000/c 143/08) de 2000.04.28, JO C 143, de 2000.05.23*.

[313] **Ponto 5 da "*Comunicação da Comissão aos Estados membros (…) INTERREG III",* (2000/c 143/08), cit. p. 6. Sobre os objectivos da acção comunitária, *cfr*. ponto 4 da mesma comunicação que refere designadamente o desenvolvimento das PME's, educação, formação, investigação, cultura, ambiente, transportes, energia e telecomunicações*.**

impedindo que as zonas fronteiriças e os Estados membros alcancem os plenos frutos da cooperação, motivos pelas quais a Comissão entende que o reforço da coesão económica e social e o desenvolvimento regional integrado das regiões fronteiriça, incluídas as fronteiras exteriores e marítimas[314], passa, conforme se afirma no ponto 6 do mesmo documento, pelo fomento da "*…cooperación transfronteriza, transnacional e interregional…"* e da participação desde o momento inicial da concepção das propostas tendo por base a experiência adquirida anteriormente, sendo ainda necessário acrescentar aos interlocutores institucionais já existentes dos programas anteriores, autoridades nacionais, regionais e locais, os "*…interlocutores económicos y sociales y a otros organismos competentes (organizaciones no gobernamentales, rpresentantes del mundo académico, etc.)..*"[315].

5.4-AS NOVAS DIMENSÕES E INSTRUMENTOS DA COOPERAÇÃO TERRITORIAL NA UNIÃO: TRANSFRONTEIRIÇA, TRANSNACIONAL, INTERREGIONAL. O REGULAMENTO SOBRE OS *"AGRUPAMENTOS EUROPEUS DE COOPERAÇÃO TERRITORIAL"*.

Como se pode concluir da exposição antecedente, a cooperação transfronteiriça no âmbito da integração europeia tem sido efectuada sem qualquer base jurídica de origem comunitária expressa de forma condensada e coerente, resultando, por um lado, de disposições contidas em textos dispersos como os regulamentos relativos aos fundos estruturais como o FEDER e as sucessivas comunicações da Comissão

---

[314] Os instrumentos de financiamento internos decorrem do FEDER enquanto que os relativos às fronteiras externas são o Phare, Tacis, MEDA, FDE, Spar e ISPA. Sobre a coordenação entre ambos os tipos de programas e a cooperação territorial nas fronteiras exteriores de Comunidade, *cfr*. pontos 34 a 45 da *"Comunicação da Comissão aos Estados membros (…) INTERREG III"*, (2000/c 143/08), cit. p. 13-16.

[315] Ponto 7 da *"Comunicação da Comissão aos Estados membros (…) INTERREG III"*,(2000/c 143/08), cit. p. 7.

fixadoras dos critérios para os programas INTERREG, e por outro, aproveitando os acordos bilaterais e multilaterais e alguma dinâmica criada pela Convenção-Quadro Europeia sobre Cooperação Transfronteiriça do Conselho da Europa[316].

No entanto, a necessidade de conferir à cooperação transfronteiriça um tratamento legislativo específico e institucionalizado mais conforme com o papel importante que a mesma tem desempenhado na integração europeia[317] levou a que se procurasse integrar em 1996 no próprio Tratado CE algumas disposições relativas à cooperação transfronteiriça, iniciativa que não teve êxito pelo que, igualmente sem sucesso, se tenha repetido idêntica tentativa relativamente ao fracassado Tratado Constitucional, optando-se por dotar a cooperação na União de um corpo legislativo contido no regulamento que agora se analisa.

Assim, relativamente à primeira daquelas iniciativas, há que começar por registar que a transcendência da cooperação transfronteiriça no âmbito comunitário virá a ser de tal forma valorizada pelo Comité das Regiões que este órgão chegou a defender a institucionalização da mesma a nível comunitário propondo à CIG de 1996 que, com vista a aprofundar a coesão económica e social, "...*se deve prever no Tratado o ordenamento do território e a promoção da cooperação transfronteiriça e interterritorial entre regiões e autarquias locais...*"[318], havendo que acentuar que em 1999 o mesmo Comité é forçado a lamentar que a questão dos exclusivos internos dos poderes centrais face ao trato exterior continue a dificultar a cooperação interregional e transfronteiriça

---

[316] Mesmo que não a tendo ratificado ou antes de elaborarem os respectivos Tratados bilaterais de conformidade.

[317] Designadamente, pelo seu contributo na coesão económica e social.

[318] Comité das Regiões, "*Parecer sobre a revisão do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia*", JO C 100 de 02/04/1996, p. 01 e seg,s..

mantendo "*…obstáculos jurídicos e administrativos inerentes às prerrogativas dos Estados-Membros ao nível da política externa...*"[319], atitude que, além do mais, não é coerente nem respeita a dinâmica, os objectivos e os princípios mais profundos do processo de integração europeia que assentam precisamente na atenuação e eliminação progressiva de fronteiras no espaço interno que possam impedir o nivelamento económico, social, cultural e de desenvolvimento em geral.

Posteriormente, no âmbito dos trabalhos da Convenção Europeia que antecederam a aprovação do Tratado Constitucional Europeu foram apresentadas pelo Parlamento Europeu e pelo Comité das Regiões propostas no sentido de incluir no Tratado Constitucional alguma disposição explícita e directa relativa à cooperação transfronteiriça no sentido de alterar o artigo 159 TCE no qual se diria que "*A Comunidade apoiará (…) a criação de um intrumento jurídico que torne realidade a constituição das "regiões de cooperação transfronteiriça"*[320], sucedendo que tais propostas acabaram por, apesar do empenho de alguns dos seus membros, não ter a receptividade da Convenção sobre o Futuro da Europa a qual "*...prácticamente pasó de pontillas no sólo por éste asunto sino por la problemática regional en general."* [321], ficando a cooperação fronteiriça apenas com uma consagração implícita decorrente da conjugação ou vinculação do objectivo da coesão económica e social do artigo I-3[322] aos meios para o alcançar no artigo III-220[323].

---

[319] Parecer do Comité das Regiões "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*", JO C 198, de 14/7/1999, p. 73.

[320] Parecer do Comité das Regiões "*Estratégias de fomento da cooperação transfronteiriça e interregional numa Europa alargada – Um documento fundamental e de orientação para o futuro*", cdr 181/2000 fin de 13/3/2002, JO C 192 de 12/8/2002.

[321] Arenas Meza, M. E., *op. cit.* p. 191.

[322] Artigo I-3.º
Objectivos da União

No entanto, atendendo à grande a importância que a coperação transfronteiriça tem desempenhado no processo de coesão económica e social na União Europeia e a tendência cada vez mais actual de ampliar a cooperação aos âmbitos interregional e transnacional, pode considerar-se que o tratamento que mesma teve resulta, como salienta **ARENAS MEZA** "*...cuando menos decepcionante...*"[324] mostrando, como realça o mesmo autor, que a política de cooperação transfronteiriça na União Europeia, apesar do seu êxito, ainda não tem da parte dos responsáveis comunitários o reconhecimento que merece e, para o atingir terá provavelmente ainda largo caminho a percorrer e obstáculos a afastar, o que, mais recentemente, se reflecte no facto de o Tratado de Lisboa nada adiantar acerca do tema e o fundamento para este tipo de cooperação continuar a ter o mesmo alicerce implícito nos artigos 3 do TUE e 158 do TFUE que têm idêntica redacção que os anteriomente referidos. [325]

---

1. A União tem por objectivo promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos. (...)

3. (...) A União promove a coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-Membros.".

[323] **Artigo III-220.º**

"A fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da União, esta desenvolve e prossegue a sua acção no sentido de reforçar a sua coesão económica, social e territorial.

Em especial, a União procura reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões mais desfavorecidas.

Entre as regiões em causa, é consagrada especial atenção às zonas rurais, às zonas afectadas pela transição industrial e às regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes, tais como as regiões mais setentrionais com densidade populacional muito baixa e as regiões insulares, transfronteiriças e de montanha.".

[324] **Arenas Meza, M. E., *op. cit.* p. 197.**

[325] **No Tratado de Funcionamento da União Europeia assinado em Lisboa a 13/12/2007 refere-se a cooperação transfronteiriça no artigo 265 (consulta ao Comité das Regiões). Igualmente se fenómenos de nataureza transfronteiriça nos artigos 69 D (cooperação judicial e direito de família), 69 E (reconhecimento de sentenças), 69 F (direito penal), 152 (saúde), 158 (coesão económica e social).**

Certamente que, se por um lado se poderia de alguma forma entender que não se quisesse incluir no Tratado a regulação da política de cooperação transfronteiriça[326] numa perspectiva de que esta poderia ser considerada (tendencialmente) provisória, isto é, destinada a ser mantida apenas até ao nivelamento das regiões fronteiriças, já se não pode, por outro lado, entender que uma vez alargado o âmbito deste tipo de colaboração a toda a cooperação territorial nela se incluindo a cooperação interregional[327] e transnacional[328], nada se tenha consagrado nos Tratados Constitucional e de Lisboa pois sendo agora a cooperação um instrumento da coesão económica e social em toda a amplitude geográfica da União e não apenas nas suas suas zonas fronteiriças, a mesma terá o seu horizonte temporal bem mais alargado, se é que não se transformará mesmo em instrumento permanente e constante da integração comunitária.

Finalmente, e mediante a opção pela não integração no Tratado Constitucional de qualquer referência expressa à cooperação transfronteiriça,[329] a União optou em 5 de Julho de 2006 por dar à questão da cooperação um tratamento mais profundo num Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre o Agrupamento Europeu de Cooperação Teritorial, *(AECT)* [330], baseado juridicamente no artigo 159º

---

[326] Praticada entre autoridades regionais e locais cujos territórios estejam situados em zonas geográficas limítrofes assim como as que têm fronteiras marítimas, com o objectivo de promover o desenvolvimento económico e social das zonas fronteiriças.

[327] Realizada entre autoridades regionais e locais cujos territórios não se situem em zonas geográficas limítrofes com o objectivo de melhorar a eficácia das políticas de desenvolvimento e coesão.

[328] Operada entre as autoridades nacionais, regionais e locais para fomentar uma maior integração territorial graças à formação de grandes grupos de regiões europeias.

[329] Que o Tratado de Lisboa também não inclui.

do TCE[331] que a Comissão decidira propor no âmbito de uma reforma geral sobre os Fundos Estruturais (FEDER, FSE e Fundo de Coesão)[332], dadas as dificuldades que a cooperação comunitária levanta para a própria política regional.

Naturalmente que este regulamento assentou na prática adquirida através da iniciativa INTERREG e foi antecedido por outros contributos e experiências interiores e exteriores à Comunidade de se salientam iniciativas da Comissão como a *EURO-ASSOCIATIONS* da década de 1970, a denominada *Autoridade Regional Transfronteiriça* já dos anos 90, o contributo da Associação de Regiões Fronteiriças Europeia (*ARFE)* no sentido de ajudar a optar entre a adaptar para a cooperação transfronteiriça o existente *Agrupamento Europeu de Interesse Económico*[333] ou criar um novo instrumento jurídico comunitário, vindo esta última proposta a ter o apoio do Comité das Regiões e o acolhimento da Comissão a qual apresentou, no exercício do seu direito/dever de

---

[330] Regulamento (CE) nº 1082/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2006.7.05, relativo aos Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial, *(AECT),* JO L 210, de 31.7.2006, doravante *AECT.*

[331] *Cfr*. ponto 1 da Proposta da Comissão, COM (2004) 496 final, de 14.7.2004. Acerca do acerto da escolha desta base jurídica relativamente ao artigo 308 TCE (ex-235º) que chegou também a ser considerado, *cfr*. Martínez Pérez, E. J., *"La Futura Agupación Europea de Cooperación Transfronteriza",* **em** *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas,* **Martínez Pérez, E. J., (coord.), *op. cit.* p. 204-205. Considera o autor que o parágrafo 3º do artigo 159 *"..parece ser una adecuada disposición a la que recurrir para llevar a cabo este tipo de acciones.".***

[332] Regulamento (CE) nº 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 05/7/2006, relativo ao FEDER, JO L 219 de 31.7.2006.

[333] O nº 4 do Regulamento *AECT* nº 1082/2006 em análise refere que o Agrupamento Europeu de Interesse Económico bem como outros instrumentos já existentes, demonstraram ser pouco adequados para organizar uma cooperação estruturada a título da iniciativa comunitária Interreg durante o período de programação 2000-2006. Acerca das figuras do *Agrupamento Europeu de Interesse Económico* e da *Sociedade Cooperativa Europeia*, *vid.* Pueyo Losa, J., Ponte Iglesias, M. T., Brito, W., Venade, N., *op. cit.* p. 95-98.

iniciativa uma Proposta[334] a qual, além de ser um texto mais curto que o do Regulamento[335], apresenta, algumas diferenças relativamente à versão final de que procuraremos salientar as características que considerarmos mais importantes, havendo ainda que incluir entre os percursores da *AECT* a importante influência da Convenção Quadro do Conselho da Europa que actualmente tem, como já se referiu, em preparação um projecto de protocolo adicional à mesma Convenção Quadro[336].

A Proposta da Comissão fora formulada com o título *Agrupamento Europeu de Cooperação Transfronteiça (AECT)* relativamente ao qual, atendendo ao âmbito de aplicação que constava da proposta da

---

[334] COM (2004) 496 final, 2004/0168 (COD), de 14.7.2004.

[335] A proposta contém apenas 9 artigos enquanto que o regulamento tem 18. Comentando o projecto, Herrero de la Fuente duvidava que o Conselho aceitasse a proposta tal como estava, por considerar que a mesma, apesar de limitada à coesão económica e social, se "*...asemeja demasiado a una espécie de cheque en blanco (...) a favor de las autoridades territoriales...*". (*"La evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa"*, *op. cit.* p. 32).

[336] Cabe aqui referir, como o faz Martínez Pérez, que a proposta de Regulamento *AECT* da Comissão não refere nenhum dos seus antecedentes, crítica que se torna extensiva ao próprio regulamento entretanto publicado com a única excepção relativamente ao Conselho da Europa de que, talvez em resultado dos justos reparos doutrinais, se reconhece no preâmbulo do regulamento *AECT* a importância do acervo do Conselho da Europa e afirma que o mesmo não visa uniformizar toda a cooperação. (*"La Futura Agupación Europea de Cooperación Transfronteriza", ***op. cit.* p. 203). O autor afectua reflexão alargada, ainda no âmbito da Proposta da Comissão do Regulamento *AECT,* sobre os antecedentes do mesmo. Reza o ponto 5 do preâmbulo: "*O acervo do Conselho da Europa fornece diferentes oportunidades e quadros no âmbito dos quais as autoridades regionais e locais podem cooperar a nível transfronteiriço. O presente instrumento não tem por objectivo contornar esses quadros nem prever um conjunto de regras comuns específicas que rejam de modo uniforme todas essas disposições no território da Comunidade.*". Cabe aqui recordar que a Convenção Quadro do Conselho da Europa refere no nº 3 do seu artigo 3º que o disposto na mesma Convenção não impede que as Partes Contratantes possam recorrer a outras forma de cooperação transfronteiriça.**

Comissão, foi alvo de algumas críticas[337] por poder induzir em erro relativamente quanto ao alcance do diploma que sob esse título referia no nº 3 do artigo 1º um âmbito muito mais amplo abarcando além da cooperação transfronteiriça, a possibilidade de se recorrer ao *AECT* para outras formas do cooperação como a cooperação transnacional e inter-regional[338].

Assim, o regulamento final aprovado intitula-se, conforme propôs o Comité das Regiões[339] *Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT),* sugerindo logo no seu título um âmbito de acção mais amplo que o exercido por autoridades regionais ou locais de ambos os lados da mesma fronteira comum a dois Estados o que, de certo modo, se justifica pelo facto de que os objectivos do desenvolvimento harmonioso da Comunidade e da coesão económica e social dependem de acções de

---

[337] **Martínez Pérez, E. J.,** *"La Futura Agupación Europea de Cooperación Transfronteriza"*, ***op. cit.*** **p. 206-207. O autor refere que o âmbito alargado é o que mais se coaduna coma ligação entre o *AECT* e o INTERREG.**

[338] **Nº 2 do artigo 1º do Regulamento *AECT: "O AECT tem por objectivo facilitar e promover a cooperação transfronteiriça dos Estados-Membros, bem como dos órgãos de poder local e regional, a fim de reforçar a coesão económica, social e territorial. Nessa perspectiva, pode igualmente ter por objectivo facilitar e promover a cooperação transnacional e inter-regional.".***

[339] **Comité das Regiões, Parecer sobre a "*Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um agrupamento europeu de cooperação transfronteiriça (AECT)*", (2005/C 71/11) JO C 71 de 22.3.2005, ponto nº 2 e Recomendação nº 1. O texto do título do regulamento reflete a proposta do CdR no sentido de que não se limitasse as tarefas do *AECT* apenas à cooperação transfronteiriça, "*...congratulando-se que se permita a introdução de AECT também no âmbito da cooperação transnacional e inter-regional. insta, porém, a que, em conformidade com o proposto para o título, também no corpo do texto do regulamento se proceda às alterações correspondentes para que este objectivo seja mais explícito".* Comité das Regiões, Parecer sobre a "*Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um agrupamento europeu de cooperação transfronteiriça (AECT)*", (2005/C 71/11) JO C 71 de 22.3.2005, ponto nº 9 e Recomendação nº 7. O CdR propôs ainda a subsituição em todo o texto da expressão "*transfronteiriça*" por "*territorial".* A proposta teve integral acolhimento.**

âmbito muito mais vasto do que as exercidas a nível transfronteiriço, isto é, incluem este âmbito mas ultrapassam-no largamente, sendo aliás, dentro deste espírito que os membros da cooperação teritorial podem ser, além das autoridades de zonas fronteiriças, os Estados membros, as autoridades locais e regionais, sendo ainda de se considerar como factor que pode ter influenciado a escolha da denominação *"…Cooperação Territorial"* em lugar de cooperação transfronteiriça o facto de dentro do espaço da União já se encontrarem abolidas as fronteiras físicas internas entre os Estados, fazendo assim corresponder melhor o título do regulamento à realidade regional a que se aplicará.

Relativamente aos sujeitos, o referido regulamento tem em vista a participação de um conjunto alargado de entidades em projectos de cooperação territorial mediante a constituição de *Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial,* podendo tais Agrupamentos ter a participação dos próprios Estados membros[340], das autoridades regionais e locais, de determinados organismos de direito público[341] e associações de qualquer uma das entidades atrás referidas[342], tendo alguma doutrina defendido no

---

[340] O que o CdR saúda por considerar que a participação dos Estados nos *AECT "…contribuirá certamente para a obtenção de uma maior coesão económica e social na Europa no âmbito da cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional".* Comité das Regiões, Parecer sobre a "*Proposta de regulamento (…) AECT*", (2005/C 71/11), cit. ponto nº 7

[341] Em conformidade com o segundo parágrafo do ponto 9 do artigo 1º da Directiva 2004/18//CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31/3/2004 relativa à coordenação dos processos de adjudicaçãodos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços, JO L 134 de 30.4.2004. São organismos criados especificamente para satisfazer necessidades de interesse geral com carácter não industrial ou comercial, dotados de personalidade jurídica e cuja actividade seja financiada maioritariamente pelo Estado, pelas autarquias locais ou regionais ou em cujos órgãos dirigentes ou de fiscalização mais de metade dos membros sejam designados pelo Estado, pelas autarquias locais ou regionais.

[342] *Vid.* artigos 1º e 3º do regulamento *AECT*. *Cfr*. artigo 2º do Projecto da Comissão o quel referia "*órgãos de poder local e regional"* em vez de "*autoridades regionais e autoridades locais".* No nº 1 do artigo 2º do texto

âmbito do projecto a possibilidade de participarem alguns organismos de direito privado e a possibilidade de se estabelecerem acções com países terceiros para impedir que para tal fim se tenha de recorrer obrigatoriamente ao processo de elaboração do Conselho da Europa[343], havendo a registar sobre este ponto que, embora o legislador não tenha consagrado esta possibilidade no articulado jurídico do regulamento, admitiu essa possibilidade no ponto 16 do preâmbulo, o que levanta a questão de saber qual o valor jurídico dessa redacção, isto é, se com base nesse texto preambular, poderão ser criados *AECT's* com entidades de países terceiros e em que moldes[344].

O *AECT* é dotado de personalidade jurídica[345] adquirida, segundo o artigo 5º, no dia do registo ou da publicação dos estatutos no Estado-

---

da *Resolução Legislativa do Parlamento Europeu,* referia-se que poderiam participar "*...outros organismos sem fins lucrativos nos quais participem autoridades regionais/locais...".* COM (2004) 0496 - C6-0091/2004-2004/0168(COD), 06/7/2005. O Comité Económico e Social considera que "*...os agentes económicos e sociais ao nível local e regional são reconhecidos como agentes de desenvolvimento. Seria interessante que estes agentes pudessem participar explicitamente na criação de um AECT.",* tendo proposto em consequência a seguinte redacção: *"O AECT pode ser constituído por Estados-Membros e órgãos de poder local e regional ou outros organismos públicos locais e agentes económicos e sociais e das outras organizações da sociedade civil, a seguir designados "membros.".* Parecer do CESE sobre a *«Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um agrupamento europeu de cooperação transfronteiriça (AECT)».* JO C 255 de 14/10/2005, pontos 2.9 e 3.1.2.

[343] **Martínez Pérez, E. J.,** *"La Futura Agupación Europea de Cooperación Transfronteriza",* ***op. cit.*** **p. 208.**

[344] **O ponto 16 do preâmbulo do regulamento *AECT* refere que não se deverá "*...excluir a possibilidade de entidades de países terceiros participarem num AECT constituído nos termos do presente regulamento quando a legislação dos países terceiros ou acordos entre Estados-Membros e países terceiros o permitam.".***

[345] **Nº 3 do artigo 1º do Regulamento. Corresponde ao nº 2 do artigo 2º da Proposta da Comissão redigida com igual sentido. O CdR apoia a concessão de "*...personalidade jurídica a uma AECT...".* Comité das Regiões, Parecer sobre a "*Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um agrupamento europeu de cooperação***

Membro onde o *AECT* em questão tiver a sua sede estatutária[346], devendo ser informados os Estados membros interessados e o Comité das Regiões[347] e enviado ao Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias um pedido de publicação de um aviso no *Jornal Oficial da União Europeia* anunciando a constituição do AECT e do qual constem a sua designação, os objectivos, os membros e a sede estatutária[348], constando do artigo 12º as normas relativas à liquidação, insolvência, cessação de pagamentos, responsabilidade e no artigo 14º a dissolução judicial.

Os *AECT* gozam em cada um dos Estados membros, de acordo com o nº 4 do artigo 1º, da mais ampla capacidade jurídica reconhecida às pessoas colectivas pela legislação nacional desses Estado membro, podendo, designadamente, adquirir ou alienar bens móveis e imóveis, contratar pessoal e estar em juízo[349].

***transfronteiriça (AECT)"*, (2005/C 71/11) JO C 71 de 22.3.2005, ponto nº 15.**

[346] **A proposta da Comissão não continha idêntico preceito. Martínez Pérez chama a atenção ainda no âmbito da proposta para as dificultades que a sua aplicação poderá causar devido à inexistência na maioria dos Estados de procedimentos de registo para entidades de direito público. (** *"La Futura Agupación Europea de Cooperación Transfronteriza"*, ***op. cit.*** **p. 212.**

[347] **O Comité das Regiões defendeu que deveria ficar a seu cargo *"...estabelecer um registo de todas as AECT existentes, registo este que permitiria às instituições europeias, aos Estados-Membros, às autarquias locais e regionais, mas também a qualquer cidadão europeu, obter rapidamente informação específica sobre uma AECT. Ademais, o registo poderia constituir um contributo valioso para a difusão das "melhores práticas" na Europa.".* Em conformidade com esta opinião o CdR propunha a seguinte redacção: *"A convenção é notificada a todos os seus membros, aos Estados-Membros e ao Comité das Regiões. O Comité introduz a convenção num registo de acesso público constituído por todas as "convenções de cooperação transeuropeia"." .* Comité das Regiões, Parecer sobre a "*Proposta de regulamento (...) AECT)"*, (2005/C 71/11), cit. ponto nº 19 e Recomendação 11.**

[348] **Artigo 5º do Regulamento. Estes elementos constam do Convénio celebrado nos termos do artigo 8º. A publicitação no Jornal Oficial da União Europeia constava já do artigo 8º do Projecto da Comissão.**

[349] **Corresponde ao nº 2 do artigo 3º do Projecto da Comissão.**

No que se refere às funções dos *AECT* cuja atribuição, nos termos do nº 1 do artigo 7º[350], será efectuada pelos seus membros e definida no convénio[351] o seu âmbito poderia parecer numa primeira impressão algo restrito relativamente ao que uma cooperação transfronteiriça em sentido amplo poderia conter ao prevêr que a constituição dos *AECT* seja "...*exclusivamente no intuito de reforçar a coesão económica e social*"[352], parecendo com essa redacção sugerir uma limitação das respectivas funções às medidas financiadas pela União Europeia com vista a reforçar a coesão económica e social prevista no § 3º do artigo 159º de Tratado[353], em especial as que se dirigem "...*à execução de programas ou projectos de cooperação territorial co-financiados pela Comunidade através do*

---

[350] Corresponde ao nº 1 do artigo 3º da Proposta da Comissão o qual na epígrafe e ao longo do articulado usa as palavras *competências* e *tarefas* em lugar de *funções.*

[351] Sobre o Convénio *cfr*. os artigos 4º e 8º do regulamento.

[352] Nº 2 do artigo 1º do Regulamento.

[353] Coesão cuja realização se considera dificultada pelo aumento de fronteiras terrestes e marítimas e por estar sujeita a diferentes legislações nacionais, conforme se reconhece no preâmbulo do regulamento. O artigo 159 TCE dispõe que: *"Os Estados-Membros conduzirão e coordenarão as suas políticas económicas tendo igualmente em vista atingir os objectivos enunciados no artigo 158. A formulação e a concretização das políticas e acções da Comunidade, bem como a realização do mercado interno, terão em conta os objectivos enunciados no artigo 158º e contribuirão para a sua realização. A Comunidade apoiará igualmente a realização desses objectivos pela acção por si desenvolvida através dos fundos com finalidade estrutural (Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, secção «Orientação». Fundo Social Europeu. Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional), do Banco Europeu de Investimento e dos demais instrumentos financeiros existentes. (...) Se se verificar a necessidade de acções específicas não inseridas no âmbito dos fundos, e sem prejuízo das medidas decididas no âmbito das outras políticas da Comunidade, essas acções podem ser aprovadas pelo Conselho, deliberando nos termos do artigo 251 e após consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões.".* Por sua vez o artigo 158º estabelece que *"A fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade, esta desenvolverá e prosseguirá a sua acção no sentido de reforçar a sua coesão económica e social. Em especial, a Comunidade procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões e das ilhas menos favorecidas, incluindo as zonas rurais.".*

Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, do Fundo Social Europeu e/ou do Fundo de Coesão."[354], limitação que a existir, se não atinge o âmbito matérial, atingiria pelo menos o seu horizonte temporal pois os financiamentos comunitários serão medidas consideradas temporárias, parecendo ainda tal limitação surgir reforçada pelo facto de que, apesar de se prever que os *AECT* possam levar a cabo outras acções específicas com ou sem participação financeira da Comunidade[355] em matéria de cooperação territorial entre os seus membros, tal cooperação está subordinada ao objectivo a que se refere o n.º 2 do artigo 1º[356], podendo, ainda assim, os Estados-Membros limitar as funções que os *AECT* possam exercer sem participação financeira da Comunidade, devendo, no entanto as funções dos *AECT* abranger pelo menos as acções de cooperação enumeradas no artigo 6º do Regulamento (CE) n.º 1080/2006, de 5 de

---

[354] Nºs 2 e 3 do artigo 7º do Regulamento o qual determina ainda que todas as funções devem fazer parte das competências de cada membro nos termos da respectiva lei nacional. Corresponde ao nº 3 do artigo 3º da Proposta da Comissão, o qual não colocava a execução dos programas de cooperação como *limite,* mas como possibilidade. Da mesma forma que o regulamento, também permitia a realização de outras formas de cooperação sem intervenção financeira da Comunidade.

[355] O ponto 7 do preâmbulo diz que é necessário aumentar as acções de cooperação territorial que não beneficiam da participação financeira da Comunidade. Martinez Pérez comenta que *"Cierto es que la nueva Agrupación"* pode não ter necessidade de intervenção financiera comunitária foi precisamente esta ausência de financiamento que "*...durante muchos años provocó la paralización de las actividades transfronterizas...",* e foi graças ao financiamento comunitário que se conseguiu a implicação dos Estados mediante o co-financiamento comunitário, difícil de conseguir sem aquela iniciativa comunitária. (*"La Futura Agupación Europea de Cooperación Transfronteriza", op. cit.* p. 213.**

[356] O nº 2 do artigo 1º dispõe que: *"Os AECT têm por objectivo facilitar e promover a cooperação transfronteiriça, transnacional e/ou inter-regional (a seguir designada «cooperação territorial») entre os seus membros, nos termos do n.o 1 do artigo 3.o, exclusivamente no intuito de reforçar a coesão económica e social.".* Relativamente aos objectivos, de assinalar que no nº 5 do artigo 1º do texto da *Resolução Legislativa do Parlamento Europeu,* se referia que "*Nas regiões fronteiriças afectadas por longos períodos de conflitos civis ou militares, o AECT pode ter igualmente como objectivo a promoção da reconciliação e o apoio a programas de consolidação da paz".* COM (2004) 0496 - C6-0091/2004-2004/0168(COD), 06/7/2005.

Julho de 2006, remissão que, dada a vastidão de funções aí previstas, pode ser considerado como um freio à possibilidade de os Estados limitarem as funções dos *AECT*[357], surgindo no artigo 7º/4 do regulamento vedado aos *AECT* o exercício de funções de direito público para o exercício dos interesses gerais do Estado, como competências policiais, judiciais e política externa[358], permitindo-se no nº 5 do artigo 7º que os membros de um *AECT* possam delegar num deles o exercício das suas funções[359] evitando, conforme adverte o Comité das Regiões "...*a criação de novas estruturas mais burocráticas*"[360].

No que respeita ao direito aplicável e à responsabilidade dos órgãos do *AECT*, está estabelecido no artigo 2º que os *AECT* se regem pelo próprio regulamento, pelas disposições dos respectivos convénios e estatutos e, supletivamente, pelas leis do Estado membro onde o *AECT* tiver a sua sede estatutária[361], decorrendo do artigo 4º que a constituição de um

---

[357] JO L nº 210 de 31.7.2006. Este preceito refere variadíssimas funções inerentes, designadamente, à realização de actividades económicas, sociais, culturais, preservação do meio ambiente e recursos naturais através de estratégias comuns de desenvolvimento territorial sustentado.

[358] Corresponde ao nº 4 do artigo 3º da proposta da Comissão, COM (2004) 496 final, 2004/0168 (COD), de 14.7.2004. Iñigo Sans Rubiales opina que esta proibição corresponde "*...al principio tradicional de que la legalidad es indisponible.*". (*op. cit.* p. 57). Uma limitação de carácter sancionatório consta do artigo 13º que permite aos Estados membros proibir actividades dos *AECT* que violem disposições de ordem pública, segurança pública, saúde pública ou moralidade pública de um Estado-Membro. O mesmo preceito adverte que tais proibições não devem constituir um meio de restrição arbitrária ou dissimulada à cooperação territorial. A decisão da instância competente deve ser passível de revisão por um órgão judicial.

[359] A mesma previsão continha-se, com idêntica redacção, no nº 3 do artigo 2º da Proposta da Comissão.

[360] Comité das Regiões, Parecer sobre a "*Proposta de regulamento (...) AECT)*", (2005/C 71/11), cit. ponto 15.

[361] Tem por base o nº 5 do artigo 4º do projecto da Comissão o qual pormenorizava menos, referindo que "*A convenção estabelece a legislação aplicável à sua interpretação e à sua aplicação. A legislação aplicável será a de um dos Estados-Membros em causa. Em caso de litígio entre os membros, a jurisdição competente é a desse Estado-Membro.*".

AECT resulta da iniciativa dos seus potenciais membros e a participação de qualquer entidade num *AECT* carece da aprovação do respectivo Estado membro tendo em conta a respectiva estrutura constitucional[362], para o que tais entidades devem notificar o Estado da sua intenção de participar nessa *AECT* e enviar cópia dos respectivos estatutos e convénio[363].

O Regulamento cria um mecanismo de controlo de gestão dos fundos públicos a cargo das autoridades competentes do Estado membro onde o *AECT* tiver a sua sede, podendo os outros Estados membros interessados efectuar controlos nos respectivos Estados procedendo a um intercâmbio de informações, havendo lugar ainda a um controlo pelas autoridades comunitárias quando se tratar de acções co-financiadas[364].

---

[362] Caso recuse a aprovação, o Estado deve fundamentar os respectivos motivos. O artigo 4º indica como motivos possíveis para recusa, a consideração de que essa participação não é conforme com o Regulamento *AECT* ou a lei nacional, designadamente as competências e atribuições do membro potencial, ou que essa participação não se justifica por razões de interesse público ou de ordem pública desse Estado. A proposta da Comissão não contemplava este mecanismo de controlo da legalidade e conformidade com o seu ordenamento jurídico. Sobre o tema no âmbito da proposta, *cfr*. Martínez Pérez, E. J., *"La Futura Agupación Europea de Cooperación Transfronteriza"*, ***op. cit.*** **p. 211.**

[363] Artigo 4º do Regulamento.

[364] Artigo 6º do Regulamento *AECT.* O Projecto da Comissão não previa este mecanismo de controlo o qual surgia já no nº 4 do artigo 1º do texto da *Resolução Legislativa do Parlamento Europeu,* COM (2004) 0496 - C6-0091/2004-2004/0168(COD), 06/7/2005. No entanto, o nº 3 do artigo 3º da Proposta da Comissão referia que "*A criação do AECT não afecta a responsabilidade financeira dos seus mebros e dos Estados membros no que respeita aos fundos comunitários e aos fundos nacionais.*". O Regulamento contém um texto idêntico que consta, não no articulado, mas no nº 12 dos considerandos.

Relativamente ao Convénio, trata-se de um instrumento aprovado pelos seus membros por unanimidade[365], contendo a designação do *AECT*, a sua sede estatutária[366], o âmbito territorial de acção do AECT, o objectivo e as funções do *AECT*, a sua duração[367] e condições da sua dissolução, a lista dos membros do *AECT*, a lei aplicável à interpretação e aplicação do convénio[368], os acordos de reconhecimento mútuo nomeadamente para efeitos de controlo financeiro e os procedimentos de alteração do convénio[369].

Por seu lado, os Estatutos encontram-se previstos no artigo 9º[370] sendo aprovados por unanimidade pelos membros dos *AECT* com base no convénio, devendo incluir no mínimo, todas as disposições do convénio[371], e ainda as relativas ao funcionamento dos órgãos do *AECT* e as respectivas competências, bem como o número de representantes dos membros nos órgãos pertinentes, os procedimentos de tomada de decisões do *AECT*, a língua ou línguas de trabalho, o regime de

---

[365] Artigo 8º do Regulamento *AECT.* Corresponde, com idêntico conteúdo, ao artigo 4º da Proposta da Comissão na qual se usava em lugar da palavra *Convénio* a expressão *Convenção de Cooperação Transfronteiriça Europeia.*

[366] Que deve situar-se num Estado-Membro nos termos de cuja lei pelo menos um dos seus membros se constituiu.

[367] O regulamento não fixa uma duração, sendo, no entanto possível impor uma duração determinada com vista a garantir a efectividade da cooperação, evitando que o passar do tempo possa tornar inúteis ao *AECT*, conforme aconselha Martínez Pérez, E. J., *"La Futura Agupación Europea de Cooperación Transfronteriza"*, ***op. cit.* p. 212.**

[368] Que é, como já se referiu, a lei do Estado-Membro onde o *AECT* tiver a sua sede estatutária.

[369] As alterações devem ser aprovadas pelos Estados membros respectivos e registados e publicados nos termos dos artigos 4º e 5º.

[370] Corresponde, com idêntico conteúdo, ao artigo 5º da Proposta da Comissão.

[371] Não se alcança o objectivo da duplicação.

contribuição financeira dos membros[372], as disposições relativas à responsabilidade que impende sobre os membros por força do nº 2 do artigo 12º e as autoridades responsáveis pela designação de auditores independentes externos[373].

Relativamente aos órgãos dos *AECT* a sua composição depende da conjugação dos artigos 10º com o 9º, fixando o artigo 10º um conjunto mínimo que deve integrar uma assembleia composta por representandes dos seus membros e um director que representa e age em nome do *AECT,* podendo os estatutos prever outros órgãos com competências claramente definidas[374], sendo o *AECT* responsável, nos termos do nº 3 do artigo 10º, pelos actos dos seus órgãos, assembleia e director[375] em relação a terceiros[376], mesmo quando tais actos não se insiram no âmbito das funções do *AECT.*

5.5-A PRÁTICA DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA LUSO-ESPANHOLA

---

[372] Bem como as normas contabilísticas e orçamentais aplicáveis, nomeadamente em questões financeiras, de cada um dos membros do AECT em relação ao agrupamento. O artigo 11º prevê a elaboração de um orçamento anual. Corresponde ao artigo 7º do Projecto da Comissão.

[373] Devem constar ainda dos estatutos os mecanismos de funcionamento, designadamente no que respeita à gestão do pessoal, às regras de recrutamento e à natureza dos contratos do pessoal, assim como os procedimentos de alteração dos estatutos que devem atender igualmente aos artigos 4º e 5º.

[374] Corresponde ao artigo 6º do projecto da Comissão o qual indicava como órgão obrigatório o director podendo ser facultativamente criada uma assembleia.

[375] O artigo 10º prevê como órgãos mínimos uma assembleia composta por representantes dos seus membros e um director que representa o AECT e que age em nome deste. Os estatutos podem definir outros órgãos.

[376] Os terceiros que se considerem lesados por actos ou omissões de um *AECT* podem recorrer judicialmente conforme previsto no artigo 15º. O CdR defendeu que o director do AECT devesse responder "*...jurídica e politicamente perante os membros representados na assembleia da AECT*". Comité das Regiões, Parecer sobre a "*Proposta de regulamento (...) AECT)*", (2005/C 71/11), cit. ponto nº 18.

A cooperação transfronteiriça entre comunidades vizinhas das fronteiras comuns de Portugal e Espanha vem-se formalmente desenvolvendo anteriormente à celebração de qualquer Tratado entre os dois Estados ibéricos que desenvolvesse a Convenção-Quadro do Conselho da Europa. Iniciou-se em 1991 com a criação da Comunidade de Trabalho Galiza-Região Norte de Portugal a que se seguiram cronologicamente outros protocolos de cooperação como os dois celebrados pela Extremadura sendo um com a Região do Alentejo (17/01/1992) e outro com a Região Centro de Portugal (27/5/1994), os dois de Castilla y León sendo primeiro com a Região Norte de Portugal (21/02/1995) e o segundo com a Região Centro (03/3/1995, enquanto que a Andaluzia celebrou outros dois, sendo o primeiro com a Região do Algarve (27/7/1995) e o segundo com o Alentejo (25/01/2001).

A nível diplomático foi celebrado em 2002 entre ambos os Estados ibéricos o Tratado de Valência sobre Cooperação Transfronteiriça a que se seguiu em 2006 a formalização em Santiago de Compostela de um Acordo de Cooperação Transfronteiriça entre a Junta da Galiza e a Região Norte de Portugal adaptando ao Tratado de Valência o Acordo de 1991.

Embora a celebração do Tratado de Valência seja cronologicamente posterior ao Acordo de 1991 da Comunidade de Trabalho Galiza-Região Norte de Portugal, optamos neste trabalho por referir primeiramente o Tratado de Valência (ponto 5.5.1) e no ponto seguinte (5.5.2) toda a cooperação entre a Galiza e a Região-Norte de Portugal anterior e posterior ao Tratado de Valência conforme o impulso que – já vimos - a Comunidade Europeia vem dando há longo tempo à cooperação transfronteiriça em geral, especialmente através dos programas comunitários INTERREG, pelo que a maior parte das considerações que se efectuam a propósito da Galiza-Norte de Portugal são válidas para outros âmbitos geográficos ibéricos.

5.5.1-O TRATADO LUSO - ESPANHOL SOBRE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA

Naturalmente que se poderá considerar que a prolongada ausência de um Tratado que concedesse cobertura jurídica à cooperação transfronteiriça Luso-Espanhola, que agora se reconhece ter sido útil e proveitosa para as Regiões e seus habitantes[377], constituiu mais uma forma de resistência das autoridades centrais à actividade exterior regional reflectindo a manutenção de uma concepção centralista das relações internacionais[378], sendo certo que foram sendo produzidos vários contributos doutrinais no sentido de chamar a atenção para o facto de Portugal e Espanha ainda não terem desenvolvido em Tratado bilateral a referida Convenção-Quadro Europeia sobre Cooperação Transfronteiriça adoptada no âmbito do Conselho da Europa, dos quais salientamos **PONTE IGLÉSIAS** que, depois de ilustrar a vontade política de apoiar a cooperação transfronteiriça evidenciada pela França, Alemanha, Luxemburgo e Suiça através da celebração de vários Tratados Internacionais em conformidade com a referida Convenção Quadro do Conselho da Europa, perguntava se seria "*…posible deducir esa misma voluntad política por parte de Espana y Portugal…*"[379], enquanto que **PUEYO LOSA**, abordando a necessidade da celebração de um Tratado Luso-Espanhol sobre este tipo de cooperação, apontava as vantagens que dessa adopção adviriam para a cooperação transfronteiriça, para o desenvolvimento em geral das regiões envolvidas, para o estreitamento e coordenação das posições entre essas regiões nos foros interregionais multilaterais como a Conferência de Regiões Periféricas e Marítimas, a

---

[377] **Pontos nºs. 1 e 5 do Preâmbulo do Tratado.**

[378] **Neste sentido, Pueyo Losa, J., "***El marco Jurídico de la Cooperación Transfronteriza entre Galicia y la Región Norte de Portugal***", *op. cit.* p. 30-31.**

[379] **Ponte Iglésias, M. T., "***La cooperación Transfronteiriza entre Galicia-Región Norte de Portugal: una pieza clave de la proyección exterior de la Comunidad Autónoma de Galicia,***" em** *La Actividad Exterior y Comunitaria de Galicia,…***Pueyo Losa, J., y Ponte Iglésias, M. T. (eds.),** ***op. cit.*****, p. 282.**

Associação de Regiões Fronteiças Europeias, a Assembleia das Regiões da Europa e o Comité das Regiões da União Europeia[380].

Tal situação alterou-se com a assinatura em Valência a 3 de Outubro de 2002 de um Tratado Internacional entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha sobre cooperação transfronteiriça entre Instâncias e Entidades Territoriais[381], doravante Tratado de Valência, em cujo preâmbulo se declara que a Convenção assinada entre os dois Estados se destina a obter uma disciplina jurídica que "...*facilite, harmonize e desenvolva a aplicação dos princípios...*" constantes da Convenção Quadro Europeia de Cooperação Transfronteiriça de Maio de 1980 relativamente à qual o referido Tratado bilateral efectua a declaração de conformidade estabelecendo "*…unas reglas bien definidas que sirven de cuadro jurídico a los distintos aspectos de la cooperación (…) contribuyendo como ninguna otra técnica a superar los hándicaps derivados de las rigideces de los Derechos estatales en lo tocante a la viabilidad de las acciones de cooperación transfronteriza*"[382].

Considerando a novidade que esta Convenção ou Tratado representa relativamente ao direito português respeita[383], considera-se útil efectuar

---

[380] **Pueyo Losa, J., "***El marco Jurídico de la Cooperación Transfronteriza entre Galicia y la Región Norte de Portugal***", *op. cit.* p. 30 e seg's.**

[381] **Este Tratado foi ratificado em Portugal pelo Decreto nº 11/2003, de 1/3, do Presidente da República, e publicada no D. R. nº 51, I série A, de 1 de Março de 2003. Por Espanha, foi publicada no BOE de 12-09-2003 para vigorar a partir de 30/01/2004.**

[382] **Pérez González, M., "***Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación tansfronteriza entre colectividades territoriales***", *op. cit.* p. 553-554. O autor salienta entre as matérias definidas a determinação dos sujeitos territorias da cooperação, respectivo estatuto e competências, as acções susceptíveis de ser realizadas e seus efeitos relativamente a terceiros.**

[383] **Anteriormente, já a Espanha celebrara com a França em 10 de Março de 1995, em desenvolvimento da Convenção Europeia de Cooperação Transfronteiriça, o "*Tratado hispano-francês sobre cooperação***

uma breve análise ao seu conteúdo[384], devendo antes de mais ser evidenciado o carácter facultativo da mesma, isto é, que a cobertura jurídica que o mesmo concede não é obrigatória salvo para aquelas entidades que desejem cooperar no âmbito do direito público, pelo que deve considerar-se com **HERRERO DE LA FUENTE** que nada impede "*…la continuidad de la cooperación de hecho, no institucionalizada, desarrollada por una via diferente*"[385].

Na parte preambular deste Tratado que "*…sigue, como era de esperar, las líneas del Tratado de Bayona…*"[386], além do reconhecimento da importância das Convenções do Conselho da Europa, salienta-se a necessidade e a importância da cooperação tranfronteiriça para o processo de integração comunitária, designadamente no âmbito do INTERREG, e a necessidade de adoptar uma disciplina jurídica modulada

---

transfronteriza entre entidades territoriais", **conhecido por *«Tratado de Bayona»* destinado a promover a cooperação transfronteiriça entre entidades territoriais francesas e espanholas. Tal Tratado é aplicável às Comunidades Autónomas do País Vasco, Navarra, Aragão e Catalunha. BOE nº 59, de 10/3/1997. Este Tratado apenas deu cobertura jurídica aos Acordos de Cooperação Fronteiriça da fronteira Franco-Espanhola e não aos já existentes da fronteira Portugal-Espanha como chegou a ser esperado. *Cfr*. Herrero de la Fuente, A. A.,** "*La evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa*", ***op. cit.*** **p. 14. Sobre o texto do Tratado de Bayona *vid.* Pueyo Losa. J., y Ponte Iglésias, M. T., *Derecho Internacional Publico, Organización Internacional, Union Europea-Recopilación…*, *op. cit.* p. 383. Sobre o tema *vid.* também Pueyo Losa, J., "***El marco Jurídico de la Cooperación Transfronteriza entre Galicia y la Región Norte de Portugal*", ***op. cit.*** **p. 35 e seg's., Pueyo Losa, J., y Ponte Iglésias, M. T.,** *"La aplicación del Tratado Hispano-Português sobre Cooperación Transfronteriza de 2002. La prática de la Comunidad Autónoma de Galicia",* ***op. cit.*** **p. 108-110 e ainda Audeoud, O., *op. cit.* p. 143*.***

[384] Uma análise detalhada deste Tratado e das questões que levanta é efectuada em Pueyo Losa, J., Ponte Iglesias, M. T., Brito, W., Venade, N., *op. cit.* p. 71-131, podendo o seu texto ser visto na mesma obra, p. 135-149*.*

[385] Herrero de la Fuente, A. A., "*La evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa*", ***op. cit.*** **p. 24*.***

[386] *Ibid.* p. 24*.*

pela Convenção Quadro Europeia sobre Cooperação Transfronteiriça entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais.

Prosseguindo, na sua parte dispositiva o Tratado evidencia a preocupação de harmonizar a cooperação transfronteiriça com a soberania dos Estados e com as respectivas políticas externas, afirmando que a mesma deve processar-se no respeito pelos direitos interno, comunitário, e internacional, (artº 1/1), podendo a cooperação ser regida pelo direito público ou privado, (artº 1/2), definindo-se de seguida, (artº 2/b), cooperação transfronteiriça como "*...o conjunto de formas de concertação destinadas a incrementar e desenvolver as relações de vizinhança entre instâncias e entidades territoriais que se encontrem sob a jurisdição das partes e que se processem no âmbito de assuntos de interesse comum e na esfera das suas competências",* a qual pode ser praticada por instâncias e entidades territoriais definidas no artigo 2/c/d)[387], dedicando-se as restantes alíneas do artigo 2º a outras definições.

No que ao âmbito de aplicação se refere, rege o artigo 3º que estabelece que pela parte espanhola a Convenção é aplicável, no geral, às Comunidades Autónomas que têm fronteira com Portugal[388], e aos respectivos municípios, enquanto que na parte portuguesa tem aplicação, por um lado, às quatro Comissões de Coordenação Regional (Norte, Centro, Alentejo e Algarve)[389], às associações de municípios e outras estruturas com base geográfica nas NUTE III.

---

[387] A definição abrange as *"instâncias territoriais"* e as "*entidades territoriais"* cuja diferença assenta no critério territorial, situando-se as primeiras em Portugal e as segundas em Espanha. Sobre o tema *vid.* Pueyo Losa, J., Ponte Iglesias, M. T., Brito, W., Venade, N., *op. cit.* p. 71-72.

[388] São as seguintes Comunidades Autónomas: Galiza, Castela e Leão, Estremadura e Andaluzia.

[389] As Comissões de Coordenação Regional (CCR) foram extintas em 2002 sucedendo-lhes as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

De acordo com a normativa comunitária que define para efeitos estatísticos as unidades territoriais dos Estados membros[390], são consideradas NUTE II, quanto a Portugal, as duas Regiões Autónomas, enquanto que os municípios constituem as NUTE IIII, sendo que relativamente a Espanha as Comunidades Autónomas são consideradas as NUTE II e as Províncias são consideradas as NUTE III[391].

O exercício da cooperação transfronteiriça fica, nos termos dos artigos 4º e 5º, formalmente sujeito à celebração de protocolos de cooperação os quais, de acordo com a alínea *f)* do artigo 2º são "...*instrumentos que formalizam actividades de cooperação institucionalizada com efeitos jurídicos, documentando os compromissos assumidos pelas instâncias ou entidades territoriais outorgantes",* dos quais devem constar os seus objectivos tais como promoção de estudos, planos, programas, projectos, respectivos financiamentos e intervenientes, (artº 5º) estabelecendo-se a possibilidade da criação de obrigações jurídicas, designadamente de contratos com terceiros, o direito aplicável bem como formas de conciliação e resolução de litígios.

No artigo 6º prevê-se as regras sobre a determinação do direito aplicável e sobre a fixação da jurisdição determinando-se que o mesmo é determinado no protocolo e corresponde ao de uma das Partes, de acordo as regras fixadas no protocolo, prevendo-se no artº 7º regras sobre a

---

Acerca deste processo, das competências e composição destas Comissões, ver *infra* 2.7.

[390] Regulamento (CE) nº 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio, relativo à instituição de uma Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS).

[391] Relativamente ao âmbito de aplicação, especialmente quanto às questões que se colocam relativamente à parte portuguesa, designadamente as Comissões de Coordenação Regional, *vid.* Pueyo Losa, J., Ponte Iglesias, M. T., Brito, W., Venade, N., *op. cit.* p. 72-82. No ponto 2.7 será referida a composição de cada uma das CCDR's e os municípios que incluem, em especial, a CCDR do Norte, bem como a respectiva legislação.

vigência segundo as quais os protocolos de cooperação são celebrados por um período não superior a 10 anos, prorrogável por idêntico período, e a publicação que constitui requisito de eficácia, sobre a nulidade, prevendo-se a criação de organismos com e sem personalidade jurídica (artºs. 5º, 9, 10º e 11º).[392]

Os organismos com personalidade jurídica são, pela parte portuguesa, as associações de direito público e as empresas intermunicipais previstas no direito português e, quanto a Espanha, os consórcios previstos na ordem jurídica espanhola, tendo este tipo de organismos, de acordo com o artº 11º, como finalidade a gestão de obras públicas, a gestão comum de equipamentos ou serviços públicos, o desenvolvimento das acções que lhes permitam beneficiar do programa comunitário INTERREG III-A ou outros instrumentos aceites pelas partes que o substituam, constando os requisitos estatutários, de funcionamento, financiamento, controlo, resolução de litígios, dissolução e responsabilidade dos nºs. 7 a 18 do artigo 11º.

Os organismos sem personalidade jurídica são as Comunidades de Trabalho e os Grupos de Trabalho, podendo ser constituídos entre municípios portugueses e espanhóis, ou entre uma Comunidade Autónoma e uma Comissão de Coordenação Regional portuguesa e destinam-se, no essencial, a estudar questões de interesse mútuo, a preparar estudos e planos e executar as tarefas previstas para este tipo

---

[392] Acerca destas duas possibilidades, Jorge Pueyo Losa, Teresa Ponte Iglesias, Wladimir Brito e Nuno Venade comentam que "*É sobretudo, a fórmula dos organismos dotados de personalidade jurídica (de Direito Público) a que vem cobrir as necessidades de maior operatividade e eficácia no exercício das iniciativas de cooperação transfronteiriça (…) pois, relativamente aos organismos sem personalidade jurídica (Comunidades de Trabalho e Grupos de Trabalho), ainda que o Tratado reconheça a possibilidade da sua criação, o certo é que, na ausência de tal reconhecimento, a sua constituição não representou problemas…". (op. cit.* p. 89-90).

de estruturas constituídas entre as Comissões de Coordenação Regional portuguesas e as Comunidades Autónomas espanholas no Programa Portugal-Espanha da Iniciativa Comunitária INTERREG III-A, tendo as suas regras de funcionamento e organização previstas no artigo 10º.

O Tratado contém ainda normas de delimitação negativa relativamente ao conteúdo material dos protocolos de cooperação, não podendo ser objecto de cooperação transfronteiriça, designadamente, os poderes de segurança pública, (artigo 5º/3), sendo criada no artigo 8º a Comissão Luso-Espanhola para a Cooperação Transfronteiriça e Organismos de Cooperação destinada a supervisionar e impulsionar a aplicação do Tratado.

Em todo o caso, no que respeita às Comunidades de Trabalho já existentes, entende-se que o artigo 13º obriga a que no prazo de cinco anos os respectivos instrumentos de cooperação sejam adaptados à Convenção de Valência.

Por caber no âmbito material da presente tese, apesar de Canárias, Açores e Madeira não se encontrarem previstas entre as regiões a que se aplica o Tratado de Valência, não poderíamos deixar de fazer uma breve referência ao relacionamento que se desenvolve entre os arquipélagos portugueses e espanhóis das Canárias e da Madeira e, com menor intensidade motivada pela maior distância, dos Açores.

No entanto, porque se dedica a parte III deste trabalho às Regiões Autónomas portuguesas com especial atenção ao seu relacionamento exterior, remetemos para lá a abordagem do tema, não sem que, de acordo com **HERRERO DE LA FUENTE** se registe que o relacionamento entre esses arquipélagos atlânticos deve também ser considerado de carácter transfronteiriço, apesar de o espaço de fronteira não ser terreste

mas marítimo[393], ideia reforçada pelo fato de a própria iniciativa INTERREG III conter um *subprograma* destinado ao triângulo Açores, Madeira e Canárias.

5.5.2-A PRÁTICA DA COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA ENTRE A GALIZA E O NORTE DE PORTUGAL.

Independentemente da existência ou não de tratados bilaterais entre Portugal e Espanha e entre este Estado e a França, já anteriormente se vinha desenvolvendo a cooperação entre regiões fronteiriças demonstrando na prática que neste capítulo do relacionamento internacional transfronteiriço das comunidades infra-estatais, os factos antecedem o direito que a eles se vem a adaptar posteriormente, pois, conforme afirma o **OLIVIER AUDEOUD** "*...on constacte en pratique que nombreuses sont les collectivités publiques infra-étatiques qui coopèrent dans une relation transfrontière avec une collectivité relevant de la souveraineté d'un autre État.*"[394].

A fim de ilustrarmos esta realidade com aquele exemplo que nos toca mais de perto, apontaremos aqui a prática de cooperação transfronteiriça que, atendendo ao seu envolvimento geográfico-regional, às características históricas, sócio culturais e económicas, se vem a desenvolver entre a Galiza e a Região Norte de Portugal[395], desde há

---

[393] **A noção de territórios transfronteiriços não se pode confinar àqueles que são vizinhos de ambos os lados de uma mesma fronteira terrestre. Engloba também, em certos casos, aqueles territórios que são vizinhos tendo por separação o espaço marítimo. É o caso da Madeira e Canárias. *Vid.* Herrero de la Fuente, A., "***Un nuevo ámbito de coperación transfronteiriza hispano-portuguesa: La Macaronésia*****", em** *Cuadernos del Instituto Rei Afonso Henriques de Cooperación Transfronteiriza***, *op. cit.* p. 24).**

[394] ***op. cit.* p. 139-140*.***

[395] **Acerca da cooperação transfronteiriça entre o Norte de Portugal e a Galiza, *vid.* Braga da Cruz, L., "***La cooperación transfronteiriza entre el Norte de Portugal y Galicia. De la experiencia de cooperación interregional a la construccion de una Comunidad de Trabajo Transfronteiriza*****", em** *Regiones transfronteirizas y Mercado Único Europeo,* **C. Otero Diaz, Ed., Fundación Alfredo Brañas, Santiago de**

muitos anos e de forma quase marginal por falta de cobertura jurídica até à celebração do Tratado de Valência referida no ponto anterior deste trabalho, cabendo, no entanto, começar por registar que a grande maioria, senão mesmo a totalidade, das considerações tecidas a propósito da evolução do relacionamento destas duas regiões são extensivas ao restante conjunto de regiões e populações vizinhas de ambos os lados da extensa fronteira luso-espanhola, designadamente as que se referem às causas, sobretudo políticas, e consequências do atraso estrutural derivado da sua condição fronteiriça, à ausência durante décadas de relações organizadas que permitissem o desenvolvimento das mesmas e à recente formalização de cooperação transfronteiriça especialmente no quadro dos programas comunitários.

Assim, durante muitas décadas, apesar de os dois Estados terem em comum, conforme salienta **NEVADO MORENO**, a maior fronteira terreste da Comunidade que totaliza 1234 km[396], não existia formalmente nenhum contacto institucional entre as populações vizinhas de ambos os lados dessa fronteira e poucos eram os movimentos de intercâmbio comercial efectuados sem qualquer plano ou objectivo organizado de integração económica e social numa época em que "…*la frontera como barrera administrativa impermeable generó un enorme deficit de infraestructura para el desarrollo regional…*"[397] e na qual as relações de vizinhança Luso-

---

Compostela, 1992, p. 13-99. *Vid.* ainda Venade, N., "*Galiza-Norte de Portugal: a Euro-região necessária*", em *As Euro-regiões e o futuro da Europa: o Modelo da Euro-Região Galiza-Norte de Portugal*, Luis Dominguez e Nuno Venade, Coord., Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Porto, 2004, p. 53-88.**

[396] **Nevado Moreno, P. T., "***La Iniciativa Comunitaria sobre Desarrollo y Cooperación Transfronteriza. El Supuesto Específico de las Regiones Fronterizas de España y Portugal*", em *Notícias de la UE,* nº 137, Junio 1996, p. 17. O autor considera que se tratava "*…de los 1.234 km de frontera interior menos desarrollada da la Comunidad, abarcando un extenso territorio cercano a los 150.000 km2.". Ibid.* p. 23.**

[397] **Pueyo Losa, J., "***El marco Jurídico de la Cooperación Transfronteriza entre Galicia y la Región Norte de Portugal*", *op. cit.* p. 27. Para um melhor conhecimento da cooperação transfronteiriça entre a Galiza e a Região Norte de Portugal, *vid.***

Espanholas eram o espelho do histórico relacionamento de desconfiança mútua dos dois Estados que "*....em diversos momentos, viveram de costas voltadas...*"[398] sustentando o desenvolvimento de um clima de relações mais formais que reais[399] que se baseava em dois discursos em que ao oficial, caloroso e incluso de grande eloquência, correspondia o corrente "*...dominado por la desconfianza y la observación mutua y siempre preocupada en señalar la existencia de dos soberanias distintas...*"[400] razões pelas quais estas duas regiões caminhavam

---

a mesma obra p. 22-49, na qual o autor, após referir as relações débeis outrora existentes entre os dois Estados, salienta o bom relacionamento de vizinhança actualmente existente, afirmando que "*...España y Portugal encuentran en su común vocación europea y atlântica el cauce capaz de reconducir com viveza y eficácia sus relaciones bilaterales, sus relaciones de vecindad...*" *(p. 26),* empenhados na integração europeia e em valorizar a sua condição atlântica. Relativamente às duas regiões, salienta a convergência de condições de ambas como regiões periféricas do noroeste da Península interessadas também no avanço de forma coordenada da sua integração europeia que, por si só, provoca a recomposição deste tipo de relações (vejam-se os casos da supressão de fronteiras, da livre circulação de pessoas e mercadorias e o das iniciativas comunitárias de desenvolvimento regional como o INTERREG cujo melhor aproveitamento depende da elaboração e apresentação de programas conjuntos). Destaca também o autor que além da cooperação através das administrações públicas regionais, se produzem contactos com corporações locais e "*...otros agentes públicos y privados...*" *(p. 29),* salientando a constituição em 1992 do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular integrando as cidades da Galiza e do Norte de Portugal com objectivos ligados ao desenvolvimento e coesão. Do mesmo autor *vid.* ainda a obra *"La Actividad Exterior de Galicia en el marco de las Relaciones Internacionales de un Estado de Estructura Compleja",* ***op. cit.* p. 212-214, e 233-235.**

[398] Pueyo Losa, J., Ponte Iglesias, M. T., Brito, W., Venade, N., *op. cit.* p. 47. Nas páginas seguintes os autores efectuam uma abordagem dos factores de dinamização das relações de vizinhança luso-espanholas.

[399] *Cfr.* neste sentido Aldecoa Luzarraga artigo que efectua reflexão acerca das relações hispano-portuguesas no período compreendido entre final da II guerra mundial e a década de 90. (*"*El hecho fronterizo en el contexto de las relaciones bilaterales hispano-portuguesas*",* em *Las relaciones de vecindad,* Arenal Moyúa, C., (Coord.), IX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, 3 a 5 de junio de 1985, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, San Sebastián, 1987, p. 117-125).

[400] Brito, W., *"Portugal y la Cooperación Transfronteriza: Algunos Problemas Jurídicos",* **em** *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas,* **Martínez Pérez, E. J., (coord.), *op. cit.* p. 89.**

"*...buscando cada una por su lado una proyección exterior y unas alianzas distintas.*"[401].

Posteriormente, alterando a tradicional actuação independente de cada uma das Regiões que de ambos os lados da fronteira gerava mais atraso que desenvolvimento, a Galiza e a Região-Norte de Portugal começaram a desenvolver acções de cooperação transfronteiriça com vista a substituir uma vizinhança de indiferença, isolamento e competição por uma vizinhança de cooperação, havendo a salientar que para esta alteração muito contribuiram as mudanças políticas que ocorreram nos dois Estados vizinhos na década de 70 que levaram à instauração de governos democráticos, permitindo que em 1978 fosse assinado um Tratado de Amizade e Cooperação entre Espanha e Portugal ao qual se seguiu a institucionalização de um Conselho para a Coperação Hispano-Portuguesa e um Protocolo adicional ao Tratado de Amizade e Cooperação[402].

Certamente que, à semelhança do que se passou com outras práticas de cooperação transfronteiriça no espaço comunitário em geral e na península ibérica em particular, a instituição deste tipo de cooperação entre as regiões fronteiriças luso-espanholas em geral e a Galiza e a Região Norte de Portugal arrancam definitivamente e assumem maior relevo após a adesão à Comunidade de ambos os Estados[403] os quais

---

[401] **Ponte Iglésias, M. T., "***La cooperación Transfronteiriza entre Galicia-Región Norte de Portugal: una pieza clave de la proyección exterior de la Comunidad Autónoma de Galicia,***" *op. cit.* p. 262-263.**

[402] ***Vid.*** **Ponte Iglésias, M. T., "***La cooperación Transfronteiriza entre Galicia-Región Norte de Portugal: una pieza clave de la proyección exterior de la Comunidad Autónoma de Galicia,***" *op. cit.* p. 263-264. Este Tratado de amizade e cooperação pode ver-se em Pueyo Losa. J., y Ponte Iglésias, M. T., *Derecho Internacional Publico, Organización Internacional, Union Europea-Recopilación...*, *op. cit.* p. 359.**

[403] **Concretizada pela assinatura em 12 de Junho de 1985 de ambos os Países à CEE. Este facto leva Jorge Pueyo Losa e Teresa Ponte Iglésias a afirmar que o projecto de construção europeia funcionou como catalizador das relações entre os Estados ibéricos, tendo "*...unos inevitables efectos disolventes de***

nessa altura apresentavam grandes semelhanças ao nível de desenvolvimento estando incluídas nos seus territórios algumas das regiões fronteiriças mais desfavorecidas da Europa comunitária[404] caracterizadas pelo facto de a divisão político-administrativa fronteiriça ter erguido uma barreira que separou "*…las comunidades fronterizas económica, social y culturalmente…"* impedindo "*…una gestión coherente de los ecosistemas."*[405], caracterizadas ainda pela distância dos centros políticos de Lisboa e Madrid que durante anos abandonaram esses espaços, factores que provocaram ao longo dos tempos um conjunto de efeitos nefastos em série numa espécie de ciclo vicioso de causa-efeito que tem como características principais o baixo índice de produtividade baseado fundamentalmente numa agricultura de sobrevivência, um pequeno comércio destinado apenas a produtos de primeira necessidade e, por vezes, assente no contrabando[406], carências básicas nas áreas da saúde, ensino, formação, saneamento e falta de infra-estruturas fundamentais ao desenvolvimento de um tecido produtivo como estradas e transportes, provocando efeitos como o declive demográfico e envelhecimento populacional, a desertificação.[407]

---

los históricos factores de divorcio hispano-portugues en la medida a que fuerza a una ineludible colaboración.". (*"La aplicación del Tratado Hispano-Português sobre Cooperación Transfronteriza de 2002. La prática de la Comunidad Autónoma de Galicia",* **p. 99).**

[404] ***Vid.*** **Sotillo Lorenzo, J. A.,** ***"****La Comunidad Europea como factor de integración: Las relaciones bilaterales hispano-portuguesas desde su adhesión a la Europa comunitaria****",*** **em** *Noticias CEE*, **nº 52, mayo 1989, p. 21-23.** ***Vid.*** **também Sotillo Lorenzo, J. A.,** ***"****España y Portugal ante 1993: los países ibéricos y el Mercado Unico Europeo****",*** **em** *Noticias CEE*, **nº 72, enero 1991, p. 75-83.**

[405] Comunicação da Comissão aos Estados membros relativa ao INTERREG III, (2000/c143/08) de 2000.04.28, JO C 143, de 2000.05.23, p. 6.

[406] ***Vid.*** **neste sentido Brito, W.,** *"Portugal y la Cooperación Transfronteriza: Algunos Problemas Jurídicos",* ***op. cit.*** **p. 89-90.**

[407] Acerca dos domínios privilegiados da cooperação transfronteiriça, ***cfr.*** **Bernad Alvarez de Eulate, M.,** «*La coopération transfrontalière régionale et locale*», ***op. cit.*** **p. 376-379, em que o autor salienta os transportes, comunicações, ambiente, saúde, seguros, cultura, e universidades.**

Assim, para contrariar estes desequilíbrios, no âmbito da iniciativa comunitária INTERREG I foi proposto pelas autoridades portuguesas e espanholas e aprovado pela Comissão o "*Programa Operativo INTERREG España-Portugal 1990-1993"* tendo como objectivos principais a melhoria de infra-estruturas básicas, o incentivo e apoio às actividades produtivas, a recuperação do património natural e arquitetónico procurando-se, por um lado, envolver os próprios Estados na resolução desses problemas através da negociação dos respectivos planos de financiamento, e por outro, implicar as próprias estruturas regionais e locais de ambos os países na sua administração.

Dando continuidade às actividades iniciadas no âmbito do INTERREG I, a Comissão emitiu a já referida Comunicação que fixa as directrizes dos Programas Operativos sobre zonas fronteiriças para o período 1994-1999 (INTERREG II)[408], no âmbito do qual os dois governos ibéricos "*…seguiendo um* iter *similar al recorrido por el Programa Operativo 1990-1993…"*[409] apresentaram à Comissão o respectivo programa de desenvolvimento para as regiões fronteiriças que veio a constituir na sua generalidade uma continuidade do que se passara no âmbito do INTERREG I, acrescido de alguns ajustamentos que a própria experiência anterior aconselhava, como uma maior promoção do desenvolvimento económico e social em ambos os lados da fronteira com vista a contribuir para a fixação das populações fronteiriças, melhorando ainda as acções relativas ao meio ambiente a ao património arquitetónico.

---

[408] C (94) 180/132. JO C 180, de 01.7.1994*.*

[409] Nevado Moreno, P. T., "*La Iniciativa Comunitaria sobre Desarrollo y Cooperación Transfronteriza. El Supuesto Específico de las Regiones Fronterizas de España y Portugal"*, ***op. cit.*** **p. 28. Acerca da execução, gestão e seguimento do programa operativo INTERREG II em Portugal Espanha *cfr*. a mesma obra p. 30-38*.***

A intensidade dos contactos transfronteiriços hispano-portugueses em geral foram fazendo sentir a necessidade de estruturas comuns de carácter permanente habilitadas não só para a preparação de projectos e acções, mas também para selecionar as operações, gerir, coordenar e controlar a aplicação dos planos comunitários, levando à realização de várias inciativas de intercâmbio e estudo[410] a par de contactos entre responsáveis ligados a diversos sectores como o turismo, as universidades e empresas com interesse na promoção do desenvolvimento destas duas regiões vizinhas, procurando-se deste modo dinamizar acções tendentes a erigir uma estrutura capaz de promover a melhoria da qualidade de vida das populações da raia em áreas como os transportes, administração do território, saúde, empresariado, criação de emprego e cultura, por forma a compensar o abandono a que foram votadas durante décadas pelos respectivos poderes centrais, tendo em resultado destes contactos sido celebrados os vários protocolos de cooperação entre regiões fronteiriças de Espanha e Portugal já antes referidos[411].

Naturalmente que este tipo de cooperação transfronteiriça luso-espanhola é condicionado e influenciado pela natureza dos poderes que as regiões de ambos os lados da fronteira detêm nos seus ordenamentos internos, havendo, por conseguinte, que começar por prestar alguma atenção à caracterização das enormes diferenças que a nível de poderes e competências as mesmas têm dado tratar-se, quanto a Espanha, de Regiões ou Comunidades Autónomas com poderes legislativos e no caso de Portugal, representado nos Acordos de Cooperação pelas Comissões de Coordenação Regional, de regiões com meros poderes administrativos[412].

---

[410] Como as *"Jornadas Técnicas Galicia y la Región Norte de Portugal ante 1992".*

[411] *Cfr. supra* 2.5 do presente capítulo.

[412] Efectivamente a Região Norte de Portugal bem como as restantes não dispõem de qualquer competências legislativa, tratando-se apenas de uma

Relativamente à região que nos interessa primordialmente, foi criada em 31 de Outubro de 1991 a Comunidade de Trabalho Galiza-Região Norte de Portugal[413] configurando, como afirma **PUEYO LOSA** um daqueles organismos dotados "*…de un carácter meramente informal y al que no le assiste ningún tipo de cobertura jurídica…*"[414], o que não impediu que, conforme salienta **HERRERO DE LA FUENTE** "*…à falta de algo mejor, han sido «reconocidas» por la Unión Europea, en cuyo âmbito estan desempeñando um importante papel en la gestión de la IC Interreg.*"[415].

Naturalmente que deve ser uma vez mais salientado que, apesar deste «*reconhecimento*» pela Comunidade Europeia que promoveu estas

---

"*região-plano",* sendo as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional órgãos desconcentrados da Administração Central do Estado. O Tratado entre Portugal e Espanha sobre Cooperação transfronteiriça de 2002 virá a reconhecer no seu preâmbulo, as diferenças "*...entre essas instâncias e entidades no tocante ao respectivo regime jurídico interno de organização política e administrativa.".* No diploma a expressão "*instâncias territoriais"* refere as autoridades territoriais de natureza pública que exercem funções de âmbito regional e local de acordo com o direito português, enquanto por "*entidades territoriais"* se referem as Comunidades Autónomas e entidades locais de acordo com o direito espanhol. Acerca das características das CCDR's e seu enquadramento legislativo, *cfr. infra* 2.7 do presente capítulo. Para Bernad y Alvarez de Eulate, M., reflectindo sobre estas diferentas, sallienta que na cooperação infraestatal "*...hay una eneorme flexibilidad...". (*"Los acuerdos de cooperacion transfronteriza", ***op. cit.* **p. 169). Noutra obra o mesmo autor aborda detalhadamente os vários problemas de cooperação transfronteiriça, entre os quais a disparidade dos sistemas políticos dos Estados vizinhos e os seus reflexos sobre as competências das regiiões fronteiriças, entre as quais o caso da Galiza e do Norte de Portugal. ("***La coopération transfrontalière régionale et locale», **op. cit. p. 370-376).**

[413] O texto do Acordo Constitutivo desta Comunidade de Trabalho pode ser visto em Pueyo Losa. J., y Ponte Iglésias, M. T., *Derecho Internacional Publico, Organización Internacional, Union Europea-Recopilación..., op. cit.* p. 430-432.

[414] Pueyo Losa, J., "*El marco Jurídico de la Cooperación Transfronteriza entre Galicia y la Región Norte de Portugal"**, op. cit.* **p. 30-31.**

[415] Herrero de la Fuente, A. A., "*La evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa"**, op. cit.*** **p. 23.**

relações e as apoiou economicamente[416], as mesmas constituiam apenas um meio pelo qual as autoridades das duas regiões apenas poderiam "…*establecer en asuntos de interés común planes concertados y sin ningún grado de eficacia jurídica.*"[417], pelo que os respectivos contactos assumem apenas carácter oficioso dado tratar-se de um "*...compromiso mútuo de carácter no normativo...*"[418], devido ao facto de esta Comunidade de Trabalho se ter constituído antes de ser celebrado o Tratado de Valência entre os dois Estados que conferiu eficácia à Convenção-Quadro de Cooperação Transfronteiriça de 1980 e de se cumprirem as formalidades de adaptação no mesmo Tratado exigidas.

No acordo constitutivo da Comunidade de Trabalho Galiza-Região Norte de Portugal dispõe-se que "*O previsto neste acordo constitui um compromisso mútuo de carácter não normativo e não modifica a*

---

[416] ***Vid.*** **Ponte Iglésias, M. T.,** *"La cooperación Transfronteiriza entre Galicia-Región Norte de Portugal: una pieza clave de la proyección exterior de la Comunidad Autónoma de Galicia*, **" *op. cit.*, p. 268- 270 sobre a concretização de iniciativas transfronteiriças Galiza-Região Norte de Portugal no âmbito da Politica Regional Comunitária, dos programas INTERREG bem como sobre a actuação conjunta destas duas Regiões no seio de associações de cooperação regional como a Assembleia das Regiões da Europa.**

[417] **Pueyo Losa, J., "***El marco Jurídico de la Cooperación Transfronteriza entre Galicia y la Región Norte de Portugal***", *op. cit.* p. 30-31. Nas páginas seguintes desta obra o autor reflecte sobre o carácter até então meramente político sem "*...ningún tipo de cobertura jurídica...*" da Comunidade de Trabalho Galiza-Região Norte de Portugal, sobre as consequências da falta de personalidade jurídica e de efeitos jurídicos da cooperação transfronteiriça entre a Galiza e a Região Norte de Portugal e as posições do Tribunal Constitucional espanhol sobre o assunto. *Vid.* Simões Coelho, C.,** "*Estado actual de las relaciones luso-españolas desde el punto de vista portugués*", **em Fernandez Alvarez, M., et all,** *Reflexiones en torno a España y Portugal*, **Instituto de Cultura Juan Gil Albert, Alicante, 1993, p. 123-267. Sobre as consequências de falta de cobertura jurídica para o acordo, *vid.* Ponte Iglésias, M. T., "***Galicia y la Región Norte de Portugal: Un ejemplo de cooperación regional transfronteriza***", em** *Dereito, Revista Xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, ***vol.* 2, nº 1, 1993, p. 184-186. Nesta obra, pode efectuar-se um estudo mais alargado sobre esta cooperação bilateral*. Ibid.* p. 162-196.**

[418] **Ponte Iglésias, M. T.,** *"La cooperación Transfronteiriza entre Galicia-Región Norte de Portugal: una pieza clave de la proyección exterior de la Comunidad Autónoma de Galicia*, **" *op. cit.*, p. 275.**

repartição de competências estabelecida em cada território pelos direitos internos português e espanhol..."[419], dispondo na sua estrutura orgânica de uma Presidência que representa a Comunidade[420] e que é exercida rotativamente por mandatos de dois anos pelos Presidentes das duas regiões membros, do Conselho que assegura a continuidade dos trabalhos, adopta os acordos, recomendações e propostas[421], o Comité de Coordenação, a Secretaria e as Comissões Sectoriais paritárias[422].

A acção da Comunidade de Trabalho é dedicada em especial ao desenvolvimento das duas regiões num quadro de interdependência e solidariedade interregional, ao aproveitamento das potencialidades endógenas e das oferecidas pela integração europeia, à melhoria da situação das populações fronteiriças fomentando, de acordo com o artigo 7º, uma dinâmica de cooperação entre os agentes económicos e entre as Universidades e Centros de Investigação de ambas as regiões, sendo criada nos termos do artigo 5º uma comissão *"ad hoc"* sobre o Mercado Único Europeu e outra para acompanhar e fazer face às necessárias acções de articulação no âmbito dos programa comunitário INTERREG[423], prevendo-se artigo 8º que cada região suporte os gastos da sua

---

[419] **Artigo 2 *in fine*. Refere Pueyo Losa que o "*...carácter puramente informal...*", carente de *"...cualquier personalidad jurídica..."*, afasta este acordo, por isso mesmo, da figura de Tratado internacional cuja celebração é da exclusiva competência dos Governos centrais. Pueyo Losa, J.,** *"Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones Internacionales del Estado"*, ***op. cit.*** **p. 35.**

[420] **Artigo 4º.**

[421] **Artigo 3º.**

[422] ***Vid.*** **Ponte Iglésias, M. T.,** *"La cooperación Transfronteiriza entre Galicia-Región Norte de Portugal: una pieza clave de la proyección exterior de la Comunidad Autónoma de Galicia,"* ***op. cit.*****, p. 276-277. Sobre esta Comunidade de Trabalho, *vid.* Pueyo Losa, J., Ponte Iglesias, M. T., Brito, W., Venade, N., *op. cit.* p.61-67.**

[423] **A estas comissões "*ad hoc*" se refere a disposição transitória final.**

participação nas actividades e reuniões da Comunidade, e no artigo 9º as condições de denúncia.

Recentemente, enquadrando juridicamente a cooperação que se vem praticando entre as duas regiões vizinhas do Norte de Portugal e da Galiza com o Tratado de Valência, foi formalizado em 20 de Fevereiro de 2006 em Santiago de Compostela entre a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte de Portugal (CCDR)[424] e a Junta da Galiza o Acordo Constitutivo da Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de

---

[424] **As CCDR's criadas pelo artigo 2º do D. L. 104/2003 de 23/5 e mantidas pelo nº 3 do artigo 3º do D. L. nº 134/2007, de 27/4, que revogou o anterior são *Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve.* Os Os municípios abrangidos por cada uma das CCDR's constam, de acordo com o nº 1 do referido D. L. nº 134/2007, em anexo ao Decreto-Lei nº 46/89, de 15/02, alterado pelo D.L. nº 317/99 de 11/8 e pelo D. L. nº 244/2002 de 05/11 que divide cada região em sub-regiões. Atendendo à extensão do documento e ao particular interesse para esta tese, apresentamos aqui apenas os referentes à Região Norte:**
Sub-Região Minho-Lima (10 municípios. 2213 km2. 265 000 habitantes): *Arcos de Valdevez, Caminha, Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Valença, Viana do Castelo e Vila Nova de Cerveira.*
Sub-Região Cávado (6 municípios. 1216 km2. 352 000 habitantes): *Amares, Barcelos, Braga, Esposende, Terras de Bouro e Vila Verde.*
Sub-Região Ave (6 municípios. 1250 km2. 460 000 habitantes): *Fafe, Guimarães, Póvoa de Lanhoso, Vieira do Minho, Vila Nova de Famalicão e Santo Tirso.*
Sub-Região Grande Porto (9 municípios. 815 km2. 1 178 000 habitantes): *Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia*.
Sub-Região Tâmega (15 municípios. 2618 km2. 530 000 habitantes): *Castelo de Paiva, Cabeceiras de Basto, Celorico de Basto, Amarante, Baião, Felgueiras, Lousada, Marco de Canaveses, Paços de Ferreira, Pareda, Penafiel, Mondim de Basto, Ribeira de Pena, Cinfães e Resende.*
Sub-Região Entre Douro e Vouga (cinco municípios. 847 km2. 249 000 habitantes): Arouca, Feira, Oliveira de Azeméis, São João da Madeira e Vale de Cambra.
Sub-Região Douro (19 municípios. 4099 km2. 264 000 habitantes): *Carrazeda de Ansiães, Freixo de Espada à Cinta, Torre de Moncorvo, Vila Flor, Vila Nova de Foz Côa, Alijô, Mesão Frio, Peso da Régua, Sabrosa, Santa Mana de Penaguião, Vila Real, Armamar, Lamego, Moimenta da Beira, Penedono, São João da Pesqueira, Sernancelhe, Tabuaço e Tarouca.*
Sub-Região Alto Trás-os-Montes (14 municípios. 8136 km2. 276 000 habitantes): *Alfândega da Fe, Bragança, Macedo de Cavaleiros, Miranda do Douro, Mirandela, Mogadouro, Vimioso, Vinhais, Boticas, Chaves, Montalegre, Murça, Valpaços e Vila Pouca de Aguiar.*

Portugal[425], seguidamente designado por Acordo[426], o qual adapta ao mesmo Tratado e dá cobertura jurídica ao anterior Acordo de 31 de Outubro de 1991 sobre a Comunidade de Trabalho Galiza-Região Norte de Portugal, conforme previsto no nº 1 do artigo 13º do referido Tratado de Valência[427].

Certamente que, à semelhança de qualquer outro normativo, o texto final do presente Acordo foi antecedido de algumas fontes cabendo aqui salientar, de entre as mais próximas, o texto normativo do Acordo da Comunidade de Trabalho Galiza-Região Norte de Portugal de 1991e um *Projecto de Protocolo de Cooperação Transfronteiriça entre a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte de Portugal e a Comunidade Autónoma da Galiza* apresentado em 2004 no âmbito de um trabalho académico da autoria de Jorge Pueyo Losa, Teresa Ponte Iglesias, Wladimir Brito e Nuno Venade[428].

Certamente que o Acordo agora assinado, configurando a Comunidade de Trabalho como um *organismo de cooperação* previsto na alínea h) do

---

[425] Publicado no D. R. II série nº 123, de 28/6/2006 e no BOE num. 117, de 17/5/2006. A publicação é requisito de eficácia, conforme nº 2 do artigo 7º do Tratado de Valência e artigo 2º das disposições finais do próprio Acordo da Comunidade de Trabalho.

[426] O Acordo apresenta-se dividido em dois capítulos seguidos de dois títulos dedicados respectivamente às disposições adicionais e às disposições finais. O projecto de 2004 apresentado no âmbito de trabalho académico por Pueyo Losa Pueyo, Teresa Ponte Iglesias, Wladimir Brito e Nuno Venade integra três capítulos e uma disposição adicional. Este propecto será detalhadamente abordade de seguida. O Acordo de 1991 era composto de 9 artigos seguidos de uma disposição transitória.

[427] Conforme se refere expressamente no preâmbulo do Acordo de 2006 no qual se mencionam também o Tratado de Amizade e Cooperação Luso-Espanhol de 22/11/1977, a Convenção Quadro Europeia sobre Cooperação Transfronteiriça entre Coletividades Territoriais de 21/5/1980 e o Tratado de Valência de 3/10/2002.

[428] Pueyo Losa, J., Ponte Iglesias, M. T., Brito, W., Venade, N., *op. cit.* p. 155-167. Para um um comentário ao projecto, *ibid.* p. 116-124.

artigo 2º do Tratado de Valência[429] poderia na sua criação ser ou não dotado de personalidade jurídica de acordo com o estipulado no artigo 9º do referido Tratado, assumindo, en consequência, uma das formas previstas nos números 2 e 3 do referido artigo[430], assunto sobre o qual, tendo em consideração, por um lado, a existência da Comunidade de Trabalho Galiza-Região Norte de Portugal de 31 de Outubro de 1991, e por outro o disposto no nº 1 do artigo 13º do Tratado de Valência que prevê a sua aplicação a certos instrumentos de cooperação transfronteiriça institucionalizada já existentes[431] se colocou a necessidade de as partes decidirem se procederiam "*...a adaptar o Acordo constitutivo da Comunidade de Trabalho Galiza-Região Norte de Portugal, (...) às disposições do presente Tratado...*" ou se, pelo contrário procederiam "*...à criação de um organismo de cooperação transfronteiriça com personalidade jurídica.*"[432], tendo o Acordo Constitutivo da Comunidade de

---

[429] Artigo 2.º (Expressões utilizadas para os fins da presente Convenção):
a)...
h) A expressão «organismos de cooperação» designa todas as estruturas que, nos termos da presente Convenção e de protocolos de cooperação, se destinam a acompanhar, promover, coordenar, apoiar ou executar actividades de cooperação transfronteiriça.

[430] De acordo com o nº 2 do artigo 9º do Tratado de Valência, são organismos de cooperação desprovidos de personalidade jurídica as Comunidades de Trabalho e os Grupos de Trabalho. Por seu lado o nº 3 do mesmo artigo considera como organismos de cooperação dotados de personalidade jurídica, por um lado, as associações de direito público e as empresas intermunicipais previstas na ordem jurídica portuguesa, e por outro, os Consórcios previstos na ordem jurídica espanhola.

[431] O nº 1 do artigo 13º dispõe que: *"A presente Convenção aplica-se igualmente aos instrumentos de cooperação transfronteiriça institucionalizada celebrados pelas instâncias e entidades territoriais referidas no artigo 3.º antes da sua entrada em vigor, devendo, num período de cinco anos contados desde esta data, os instrumentos de cooperação correspondentes ser adaptados às disposições da mesma Convenção.".*

[432] Pueyo Losa, J., Ponte Iglesias, M. T., Brito, W., Venade, N., *op. cit.* p. 100. Estes autores manifestam a opinião que a Comunidade de Trabalho Galiza-Região Norte de Portugal "*...deve formalizar as suas actividades de cooperação como organismo sem personalidade jurídica de acordo com o disposto nos artºs. 9.2 e 10.2 do presente Tratado.". Ibid.* p. 116, Paralelamente, os mesmos autores abordam a possibilidade do recurso, de

Trabalho assinado em Fevereiro de 2006 sido constituído, conforme se estabelece no nº 1 do seu artigo 1º, como organismo sem personalidade jurídica em conformidade com o nº 2 do artigo 9º e nº 2 do artigo 10º do Tratado de Valência,[433] modalidade que corresponde à que se encontrava prevista no artigo 1º do projecto académico que vem sendo referido[434].

Relativamente às finalidades e domínios de cooperação da Comunidade de Trabalho[435], o Acordo visa genericamente a promoção da cooperação

---

acordo com os nºs 2 e 3 do artigo 11º do Tratado de Valência, à criação de um organismo de cooperação dotado de personalidade jurídica subordinado às formas de "*Associação de Direito Público*" e de "*Empresa Municipal*" ou de "*Consórcio*", conforme sejam criadas em Portugal ou Espanha. *Ibid.* p. 100-113.
Noutro trabalho, Pueyo Losa e Ponte Iglésias mantêm a opinião de que esta Comunidade de Trabalho se constitua como organismo sem personalidade jurídica, "*...sin descartar no solo la posibilidad de que más adelante se acoja a alguna de las figuras (...) que le permitirian adquirir personalidad jurídica pública...*", ou ainda aproveitar uma dessas figuras para constituir já um consórcio para, entre outras coisas, a gestão do Parque Natural Transfronteiriço "*Xurés-Gerês*". Pueyo Losa, J., y Ponte Iglésias, M. T., *"La aplicación del Tratado Hispano-Poruguês sobre Cooperación Transfronteriza de 2002. La prática de la Comunidad Autónoma de Galicia"*, **op. cit. p. 122.**

[433] De acordo com o artigo 10º do Tratado de Valência, os organismos sem personalidade jurídica têm essencialmente funções de estudo, proposta, preparação de planos e informação, estando-lhes vedada a adopção de decisões que suponham o exercício de poderes públicos administrativos e que tenham conteúdo obrigatório para terceiros. Os organismos com personalidade jurídica exercem competências públicas das entidades que as criam estando submetidas ao seu controlo. Sobre o tema *cfr*. Iñigo Sans Rubiales, I., *"Potestades Públicas y Cooperación Transfronteriza"* **em** *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas,* **Martínez Pérez, E. J., (coord.), *op. cit.* p. 46-54, em que o autor apelida os organismos de cooperação transfronteiriça sem personalidade jurídica de "*Órganos asesores al margen de la herarquia*", referindo que relativamente aos organismos com personalidade jurídica existe uma "*falsa descentralização*", pois as entidades que os criam mantêm o respectivo controlo.**

[434] *Cfr*. artigo 1º do Acordo com redacção idêntica ao projecto apresentado por Pueyo Losa, Teresa Ponte Iglesias, Wladimir Brito e Nuno Venade, com a diferença de que, quanto aos sujeitos, o projecto refere a *Comunidade Autónoma da Galiza* enquanto que o Acordo refere a *Junta da Galiza. (op. cit.* p.152*).*

[435] *Cfr*, artigos 2º e 3º do Acordo.

transfronteiriça aos vários níveis e estruturas e entre os diversos agentes e entidades públicas ou privadas que integram a Comunidade de Trabalho e a euro-região Galiza-Região Norte de Portugal com vista ao seu desenvolvimento[436], a realização de estudos, de projectos e propostas relativamente às acções que possam beneficiar de regimes de financiamento estatal, comunitário ou internacional, execução das tarefas respeitantes à iniciativa comunitária INTERREG, dinamizando a criação de organismos de cooperação transfronteiriça com ou sem pesonalidade jurídica[437], sendo as acções da Comunidade de Trabalho centradas nomeadamente nas áreas de desenvolvimento económico, transporte e comunicações, agricultura, ambiente, recursos naturais e ordenamento do território, pescas, saúde e assuntos sociais, desenvolvimento local, administração regional e local, educação, formação e emprego, investigação científica e universidades, cultura, património e turismo[438].

Relativamente à respectiva estrutura orgânica e de funcionamento, a mesma encontra-se prevista nos artigos 4º a 15º nos quais se prevê e regulamenta vários órgãos como a presidência que é exercida rotativamente por períodos de dois anos pelo Presidente da Comissão de

---

[436] Alíneas b), c), d) do nº 2 do artigo 2º. O Projecto particularizava na alínea d) do nº 2 algumas dessas estruturas, referindo em concreto "*...os agentes socio-económicos, bem como as Universidades e Centros de Investigação...*". O texto do Acordo particulariza neste artigo, inserindo as Universidades e Centros de Investigação no artigo 3º relativo aos domínios de cooperação, evitando assim a repetição. Qualquer que seja a sua colocação, é de salientar a importância da cooperação universitária de investigação porque, como se referirá mais à frente, o futuro da cooperação transfronteiriça depende tanto da cooperação nestes âmbitos como das perspectivas económico-financeiras dos úteis mas passageiros programas comunitários financiados que farão mais sentido se aproveitados para construir sementes ou bases sólidas duradouras para outras formas de cooperação permanente.

[437] A alínea f) do nº 2 do artigo 2º do projecto referia apenas os organismos com personalidade jurídica. Pueyo Losa, J., Ponte Iglesias, M. T., Brito, W., Venade, N., *op. cit.* p. 157.

[438] *Cfr*. artigo 3º.

Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte de Portugal e pelo Presidente da Junta da Galiza[439], a Vice-presidência, o Conselho[440], o Comité de Coordenação[441], o Secretariado[442], Comissões Sectoriais[443] e

---

[439] ***Cfr*. nº 1 do artigo 5º. O presidente tem, nos termos do artigo 7º, funções de direcção da Comunidade, de representação, de convocação e direcção das suas reuniões. A rotatividade e funções do presidente constam em moldes semelhantes nos artigos 5º e 6º do projecto. No entanto, ao contrário do projecto, o Acordo obriga no nº 2 do artigo 7º o presidente a efectuar consulta vinculativa ao vice-presidente para o exercício de certas funções. A alteração de numeração deve-se ao facto de o Acordo introduzir um artigo (6º) dedicado à vice-presidência que no projecto se encontrava no nº 2 do artigo 5º. De acordo com esta norma, este cargo é exercido pelo presidente da entidade territorial que não exerça a presidência.**

[440] **É o órgão plenário da Comunidade de Trabalho composto pelo presidente e pelo vice-presidente da Comunidade de Trabalho, por representantes de cada uma das comissões sectoriais, pelos coordenadores da Comunidade de Trabalho, por entidades de base local que participem na Comunidade de Trabalho, podendo ainda participar nas reuniões do conselho representantes das respectivas administrações públicas e de organismos luso-espanhóis de cooperação transfronteiriça, de serviços públicos, de sectores económicos, sociais e culturais, públicos e privados, de instituições universitárias e de centros de investigação, bem como peritos que tenham competências específicas ou um interesse relevante nas matérias em discussão. O Conselho tem, nos termos dos artigos 8º e 9º funções de aprovação do programa geral de acção da Comunidade, funções relativas às comissões sectoriais, aos organismos técnicos, às comissões de coordenação e comissões *ad hoc,* às decisões sobre a organização e ao funcionamento da Comunidade de Trabalho, pedidos de assessorias e peritagens e de aprovação do relatório. Correspondem aos artigos 7º e 8º do projecto, com algumas alterações de estrutura e conteúdo. O projecto obrigava a duas reuniões anuais (art.7/5º), o Acordo só prevê uma (art. 8/5º).**

[441] **É, de acordo com os artigos 10º e 11º o órgão encarregado de assegurar a continuidade das actividades da Comunidade de Trabalho e tem, entre outras, as funções de coordenar as actividades da Comunidade de Trabalho e das comissões sectoriais, convocar os representantes dos organismos que participem no Conselho da Comunidade de Trabalho para as reuniões do *comité* de coordenação quando assuntos de interesse relevante assim o determinem. Correspondem aos artigos 9º e 10º do projecto, com algumas alterações de estrutura e conteúdo pontuais designadamente quanto ao regime de nomeação, reunião e competências.**

[442] **De acordo com o artigo 12º é o órgão que tem como funções assegurar o funcionamento administrativo da Comunidade de Trabalho, assistir a presidência e os demais órgãos. Corresponde com conteúdo semelhante aos artigos 11º e 12º do projecto que, assim, condensa num só artigo.**

[443] **Estabelece o nº 1 do artigo 13º que "*As comissões sectoriais têm como função o estudo dos assuntos relativos aos domínios de cooperação da Comunidade de Trabalho enumerados no artigo 3º deste protocolo.*". Os**

um Grupo de Análise e Reflexão Estratégica[444], estando ainda prevista no artigo 14º a participação na Comunidade de Trabalho das entidades de base local existentes na euro-região Galiza-Norte de Portugal.

Relativamente às disposições adicionais, o artigo 1º é dedicado ao regime de financiamento[445], sendo o artigo 2º dedicado ao desenvolvimento do protocolo[446], o artigo 4º ao âmbito de aplicação estabelecendo-se o princípio da vinculação exclusiva dos outorgantes[447], sendo criada no Acordo uma disposição transitória que não constava do projecto segundo a qual os órgãos da Comunidade de Trabalho criada em 1991 continuarão no exercício de funções até à sua substituição pelos previstos no Acordo de 2006.

Naturalmente que no exercício das suas funções surgirão questões jurídicas cuja solução ultrapassará o direito aplicável directamente previsto o qual, nos termos do nº 2 do artigo 3º das disposições adicionais[448], é constituído pelo Acordo, pelo seu regulamento interno e

---

restantes números deste artigo são dedicados à composição, reuniões e adopção de decisões destas comissões. Corresponde com idêntica redacção ao artigo 13º do projecto.

[444] Este grupo, cuja composição e funções se prevêem no artigo 15º, tem como principal função identificar e transmitir à presidência propostas de acção a desenvolver pela Comunidade de Trabalho.

[445] Corresponde ao artigo 17º do projecto. Cada membro suporta a sua parte das despesas da participação nas reuniões e actividades.

[446] Admite a possibilidade de o protocolo ser desenvolvido através de regulamento. Corresponde à parte 1ª da disposição adicional única do projecto.

[447] Artigo 4º (Âmbito de aplicação)
"*O presente protocolo vincula exclusivamente as instâncias e as entidades territoriais outorgantes, sem que, portanto, a sua eficácia se estenda a quaisquer outras instâncias e entidades territoriais, sem prejuízo do disposto no n.o 5 do artigo 4.o da Convenção Luso-Espanhola sobre Cooperação Transfronteiriça, de 2002*". Corresponde, com algumas alterações, ao artigo 19º do projecto.

[448] Corresponde, com algumas alterações, ao artigo 18º do projecto.

pelo Tratado de Valência, estabelecendo-se que para os casos não previstos será aplicável subsidiariamente o direito espanhol ou o português quando seja, respectivamente, a Junta da Galiza ou a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte que exerça a presidência, sendo qualquer dificuldade ou dúvida sobre a interpretação ou aplicação do mesmo Acordo submetida, nos termos das alíneas *c*) e *e*) do nº 2 do artigo 8º do Tratado de Valência, a consulta da Comissão Luso-Espanhola para a Cooperação Transfronteiriça a qual é composta por representantes governamentais e reune alternadamente em Portugal e Espanha, no mínimo duas vezes por ano[449].

A finalizar, existe um conjunto de três disposições adicionais das quais a primeira estabelece a duração inicial de 10 anos prorrogáveis, a segunda refere as condições de eficácia entre as quais se salienta a publicação nos respectivos jornais oficiais[450] e a terceira é dedicada às condições e efeitos da denúncia e cessação de vigência[451].

---

[449] A alínea *c)* do nº 2 do Tratado de Valência estabelece que a Comissão Luso-Espanhola para a Cooperação Transfronteiriça desempenha, entre outras, as funções de: *"Analisar os problemas de cooperação transfronteiriça relativos à aplicação da Convenção, nomeadamente os submetidos pelas instâncias territoriais portuguesas e entidades territoriais espanholas, e propor, em cada caso, as soluções que considere adequadas",* dispondo por seu lado a alínea *e)* que compete à Comissão *"Apreciar qualquer outra questão relacionada com a cooperação transfronteiriça entre as respectivas instâncias e entidades territoriais que lhe seja cometida pelas Partes.".* Por sua vez o nº 3 do artigo 8º estabelece que *"A Comissão é composta por um máximo de sete representantes governamentais designados pelos governos de cada uma das Partes, sendo a sua composição comunicada reciprocamente por via diplomática. quando a Comissão tratar de assuntos contemplados na alínea c) do n.º 2 do presente artigo, participam na reunião, como membros das respectivas delegações, representantes das instâncias e entidades territoriais e dos organismos envolvidos na cooperação transfronteiriça em causa.".*

[450] Correspondem, respectivamente, aos nºs 1 e 2 do artigo 20º do projecto.

[451] Corresponde aos nºs 3 e 4 do artigo 20º do projecto respectivamente, acrescentando a exigência de comunicação por escrito da denúncia.

O Acordo de Cooperação Galiza-Região Norte de Portugal de 1991 vem sendo avaliado como apresentando até ao momento um balanço positivo que significa que "*…la supresión del efecto frontera dentro del Mercado Único comunitário comienza a conseguirse…*"[452], balanço expresso pelo enorme impacto socio-económico gerado pelas infra-estruturas viárias construídas para apoio ao tecido produtivo e iniciativas de apoio ao meio ambiente como a criação do Parque Transfronteiriço Gerês-Xurés.

No entanto, e apesar do desempenho a contento daquelas funções, há que reconhecer que a principal motivação e actividade desenvolvida no âmbito da cooperação transfronteiriça entre a Galiza e a Região Norte de Portugal "*...ha girado casi exclusivamente en torno al Programa Comunitario INTERREG...*"[453], tornando-se necessário sensibilizar os responsáveis para a necessidade de aproveitar a dinâmica e os mecanismos já criados de maneira a que a cooperação transfronteiriça não se esgote com a gestão dos fundos e, de forma dinâmica e numa perspectiva de futuro, vá mais além desses programas comunitários que em seu momento terão fim obrigando a que as economias das duas regiões norte-ibéricas se mantenham em competição com outras regiões mais desenvolvidas e ainda com os novos Estados membros.

Certamente que quando os fundos estruturais deixarem de existir, o maior capital da cooperação Galiza-Região Norte de Portugal será o avanço que até lá tenham conseguido alcançar em termos de conjugação de energias, de aumento do nível de qualidade dos seus produtos e

---

[452] **Pueyo Losa, J.,** *"Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones Internacionales del Estado"*, ***op. cit.*** **p. 35.**

[453] **Sobre o trabalho realizado e as perspectivas de futuro desta Comunidade de Trabalho, *vid.* Ponte Iglésias, que confere especial relevo à necessidade de dotar a Comunidade de personalidade jurídica. (***"La cooperación Transfronteiriza entre Galicia-Región Norte de Portugal: una pieza clave de la proyección exterior de la Comunidad Autónoma de Galicia", ***op. cit.*****, p. 278-291).**

serviços, da competência dos seus profissionais, da projecção exterior da sua imagem, da capacidade de coordenação e conjugação de esforços institucionais, de superar divergências e de dar continuidade às acções iniciadas no âmbito dos programas INTERREG, de unir agentes públicos e privados, de chamar a colaborar empresários, municípios e administrações de ambos os lados da secular fronteira, de promover a utilização conjunta de infra-estruturas de saúde, educação e formação, de aproveitamento dos recursos endógenos naturais e outros, e ainda a capacidade de, junto das instituições comunitárias, conciliar vontades e posições de forma a fazer ouvir a voz de ambas as regiões com mais força.

Naturalmente que os responsávais de ambas as regiões devem saber aproveitar e canalizar os níveis de conhecimento e experiência de cooperação transfronteiriça que foram sendo acumulados desde a criação em 1991 da primeira Comunidade de Trabalho e que foram recentemente reforçados com a constituição do Tratado de Valência e do Acordo Constitutivo da Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal de Fevereiro de 2006, de aproveitar as novas oportunidades que a União Europeia iferece como novo Regulamento *AECT* de forma a permitir a continuidade da cooperação, o que apenas se garantirá caso se consiga continuar a potenciar ao máximo as vantagens e fundos de Bruxelas ao mesmo tempo que se alarga o âmbito da cooperação a outras acções capazes de superar a dupla condição periférica de ambas as regiões[454], como a promoção de iniciativas culturais no domínio do património, da língua, das universidades, da investigação e da tecnologia, a exploração da história comum, a prática de medidas concretas na área do ambiente, o fomento conjunto do turismo a nível europeu e mundial, o desenvolvimento sustentado da agricultura e da indústria, a continuação do incentivo aos agentes económicos que hoje são apoiados por vias de comunicação rápidas e mais seguras, a potenciação da mobilidade

académica e laboral[455], a abertura à dimensão Atlântica das duas regiões com vista a promover a sua actuação na América Latina através do Eixo Atlântico[456], a promoção de colaboração institucional com outras Comunidades de Trabalho criadas entre as Regiões fronteiriças Luso-Espanhola, o desenvolvimento do Grupo Internacional de Trabalho do Rio Minho e o apoio e colaboração com outros organismos de cooperação transfronteiriça criados ou que se venham a criar na mesma área geográfica como o recentemente constituído Convénio de cooperação transfronteriça entre a Comunidade Intermunicipal do Vale do Minho e a Diputación Provincial de Pontevedra pelo qual se constituiu um organismo com personalidade jurídica em conformidade com o artigo 4.º e alínea a) do n.º 3 do artigo 9.º e artigo 11.º do Tratado de Valência, denominado Uniminho, Associação do Vale do Minho Transfronteiriço com principais finalidades realizar obras públicas, gerir equipamentos e serviços comuns a ambas as entidades[457].

Aproveitando esta e outras experiências, poderia promover-se a nível internacional uma forma de regulamentação da cooperação transfronteiriça que, ademais das regras jurídicas, assentasse numa dimensão humana através que promovesse que qualquer decisão tomada de um lado da fronteira tivesse em conta as consequências dessas acções para os cidadãos do outro lado da fronteira.

---

[454] **Periferia nacional e comunitária.**

[455] **Sectores que têm sido alvos principais da intervenção comunitária nos programas INTERREG. *Cfr*. Comunicação da Comissão aos Estados membros relativa ao INTERREG III, (2000/c 143/08) de 2000.04.28, JO C 143, de 2000.05.23, ponto 11, p. 8.**

[456] **Como defende Ponte Iglésias, M. T.,** *"La cooperación Transfronteiriza entre Galicia-Región Norte de Portugal: una pieza clave de la proyección exterior de la Comunidad Autónoma de Galicia"*, ***op. cit.*, p. 278-291**

[457] ***Cfr*. BOE nº 218, de 12/9/2006. Este Organismo é regido pelas norma de direito português aplicáveis às Associações de Direito Público e tem a sua sede em Valença do Minho.**

Tal ideia poderia assentar, como defende B**ERNAD ALVAREZ DE EULATE,** na criação, no respeito das normas nacinais e internacionais, de um código de conduta para a cooperação transfronteiriça territorial que recuperasse um conjunto de regras convencionais, costumes, usos e práticas, visando a "*…protection dês intêrets dês populations frontalières et aussi d'un equilibre territorial."*[458]

5.6-A COOPERAÇÃO TERRITORIAL NO CONSELHO DA EUROPA E NA UNIÃO EUROPEIA: ACTUAÇÃO CONCORRENTE OU COMPLEMENTAR?

Procuraremos neste último ponto da presente epígrafe aferir da forma como a subsidiariedade e os seus critérios têm vindo, ou não, a ser observados na cooperação transfronteiriça por parte dos dois Estados ibéricos antes e depois do Tratado de Valência e por parte da União Europeia no regulamento *AECT*, procurando observar também até que ponto se respeita o princípio da proporcionalidade, após o que efectuaremos uma abordagem acerca do que possa existir de complementar ou de concorrência entre o Regulamento comunitário *AECT* e a acção do Conselho da Europa que poderá ter novo impulso com o protocolo nº 3 à Convenção-Quadro Europeia sobre Cooperação Transfronteiriça, finalizando com pequena valoração final da cooperação territorial.

A cooperação regional transfronteiriça poderá constituir, como salienta o Comité das Regiões, uma forma de o principio da subsidiariedade se

[458] **Bernad Alvarez de Eulate, M.,** «*La coopération transfrontalière régionale et locale*», ***op. cit.*** **p. 356, 416-417**

desenvolver *"...em todo o seu vigor e em toda a sua amplitude..."*[459] tendo em vista uma verdadeira promoção da cooperação bilateral a nível infra-estadual com o objectivo de potenciar o desenvolvimento integral e harmónico dentro do objectivo mais amplo da coesão económica e social da Europa que permita ultrapassar os desequilibrios regionais na Europa os quais, como salienta **PUEYO LOSA** "… *sólo podrán ser superados mediante la puesta en marcha de una política global de administración del territorio europeo…"*[460] que ultrapasse as dificuldades próprias da existência de fronteiras habilitando as regiões municípios e outras entidades infra-estatais comunitárias a resolver por si próprias, no âmbito das suas atribuições e em cooperação com idênticas entidades vizinhas os problemas que se colocam no terreno.

Certamente que a configuração e efectiva formalização prática da cooperação transfronteiriça e o respeito da subsidiariedade na mesma são condicionadas por vários factores como, por um lado, as condições que os Estados possam ou não criar para que esta cooperação seja verdadeiramente entregue a praticada pelas entidades regionais e locais com a mais ampla participação dos vários sectores da sociedade civil, e por outro, pelas diferenças jurídico constitucionais entre as regiões fronteiriças portuguesas e espanholas que participam na cooperação transfronteiriça[461], especialmente numa extensa fase inicial que se

---

[459] **Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*", JO C 198, de 14/7/1999, p. 73. A apreciação do CR poderá ser extensiva às outras formas de cooperação territorial, como a interregional e transnacional.**

[460] **Pueyo Losa, J., "***El marco Jurídico de la Cooperación Transfronteriza entre Galicia y la Región Norte de Portugal***", *op. cit.* p. 22.**

[461] **Nevado Moreno, defendendo que tais diferenças não são obstáculo à cooperação e desenvolvimento fronteiriço, admite que "...*en algumas ocasiones la existencia de administraciones territoriales distintas, com ámbitos y compencias distintos, podrán provocar algun tipo de disfuncionalidad en el dialogo y la cooperación transfronteriza, pero en ningún caso será um impedimento determinante.*". (**"*La Iniciativa Comunitaria*

prolongou de 1991 a 2002 em que ainda não existia qualquer quadro jurídico de suporte que apenas surgiria mais tarde, respectivamente com o Tratado de Valência de 2002 e com o ainda mais recente Regulamento relativo aos Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial, *(AECT).*

Prosseguindo, cabe assinalar que relativamente à prática da cooperação transfronteiriça luso-espanhola se pode observar que a nível estatal não têm sido criadas grandes condições para que a mesma se desenvolva em todas as potencialidades, o que não impediu que, conforme temos referido, alguma cooperação se tenha desenvolvido sobretudo no âmbito dos programas comunitários INTERREG e alguns Acordos de Cooperação se tenham firmado num constexto em que a prática quase sempre foi anterior à regulamentação interna e internacional.

Assim, enquanto que do lado espanhol, apesar dos factores dinamizadores da coooperação transfronteiriça, se assistiu durante muito tempo e até à celebração do Tratado de Valência, conforme referem **PUEYO LOSA e PONTE IGLÉSIAS,** a um "*...profundo vacio jurídico...*"[462] por parte do direito estatal e dos estatutos de autonomia

---

sobre Desarrollo y Cooperación Transfronteriza. El Supuesto Específico de las Regiones Fronterizas de España y Portugal"), ***op. cit.*** **p. 18.**

[462] **Pueyo Losa, J., y Ponte Iglésias, M. T.,** *"La aplicación del Tratado Hispano-Português sobre Cooperación Transfronteriza de 2002. La prática de la Comunidad Autónoma de Galicia",* ***op. cit.*** **p. 104. Os autores salientam a excepção dos estatutos de Autonomia de Extremadura e de Aragão. Cabe acrescentar que o novo Estatuto de autonomia da Catalunha aprovado pela Lei Orgânica nº 6/2006, de 19/7, BOE nº 172, de 20/7/2006, dedica à Cooperação Transfronteiriça, Interregional e Desenvolvimento o seu artigo 197 segundo o qual a Catalunha deve estabelecer cooperação com regiões europeias e outros territórios em função de interesses comuns, enquanto que o novo estatuto Valenciano aprovado pela Lei Orgânica nº 1/2006, de 10/4, BOE nº 86, de 11/4/2006, embora não contendo referência à cooperação transfronteirça, refere nos nºs 4 e 5 do artigo 62 a possibilidade de estabelecer convénios e acordos não normativos de colaboração sem carácter de Tratado Internacional com outras regiões europeias e com outros Estados.**

acerca da regulamentação da cooperação transfronteiriça, do lado português tem ocorrido e mantém-se mesmo após o Tratado de Valência, em nossa opinião, uma lacuna de maior dimensão que tem, entre outros, os efeitos de limitar as possibilidades de uma verdadeira cooperação transfronteiriça e territorial a nível infra-estadual e de diminuir ou limitar a subsidiariedade na prática desta cooperação.

Relativamente à criação de condições legislativas internas que desenvolvam as inciativas tomadas a nível internacional como a Convenção Quadro do Conselho da Europa para a cooperação transfronteiriça, em Portugal, *"…aún no se há formado una cultura de cooperación transfronteriza ni tampoco esta cooperación va a tener como principales interesados y promotores los muncipios «rayanos»…"*[463], coerentemente com a actuação tradicional caracterizada por, como afirma **WLADIMIR BRITO,** uma "*...mentalidad centralocrática...*" [464], postura a que não terá sido alheia a preocupação dos governantes de salvaguarda dos seus poderes soberanos e de demonstrar que os mesmos se exercem também nas zona fronteiriças levando a que, actualmente, após o Tratado de Valência, ainda não se tenha criado nenhuma norma interna reconhecendo competências às autoridades locais para participar na cooperação transfronteiriça, "*...no habiendo, por lo tanto, como se imponía adaptación del derecho interno al derecho internacional.*"[465], mantendo-se deste modo, a omissão estatal relativamente à criação de mecanismos internos reguladores des tipo de cooperação.

No entanto, parece poder constactar-se que tal atitude omissiva e de criação de entraves à cooperação transfronteiriça não é um exclusivo de

---

[463] **Brito, W.,** *"Portugal y la Cooperación Transfronteriza: Algunos Problemas Jurídicos"*, ***op. cit.*** **p. 89.**

[464] ***Ibid*** **p. 89.**

[465] ***Ibid.*** **p. 91.**

Portugal, pois conforme adianta o Comité das Regiões, na maioria dos Estados-Membros esta cooperação apenas pode ser organizada pelo poder central sendo geralmente *"...necessários acordos diplomáticos quando se trata de assumir compromissos juridicamente vinculativos, mesmo não extrapolando estes o âmbito regional ou local…",* impedindo-se assim que os problemas quotidianos com que se debatem os cidadãos das regiões fronteiriças, sejam resolvidos satisfatoriamente e a tempo, pelo que o CR reclama, em ordem a uma aplicação escrupulosa do princípio da subsidiariedade, a supressão dos entraves à eficácia da cooperação interregional, apelando aos Estados-Membros para que reconheçam a cooperação interregional como um domínio do interesse comum dotando-a de um quadro jurídico europeu[466], permitindo assim que que as regiões estabeleçam relações com as pessoas colectivas locais e com outras regiões, tanto dentro como fora das fronteiras nacionais, "...*colocando-se assim no contexto de uma tipologia das relações denominadas «relações transfronteiriças»...*"[467].

Por outro lado, e no que respeita à subsidiariedade na cooperação transfronteiriça, o seu atrofiamento evidencia-se desde logo pelo facto de que, enquanto pelo lado espanhol os Acordos de cooperação transfronteiriça são assinados por Comunidades Autónomas dotadas de poder legislativo e executivo próprio cuja condição implica, por natureza, algum grau subsidiariedade pela aproximação da decisão ao cidadão, do lado português esses Acordos têm sido sempre subscritos por entidades integradas e dependentes da Administração Central, isto é, não existindo do lado português regiões dotadas de poder legislativo e executivo eleito,

---

[466] Parecer do Comité das Regiões "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*", JO C 198, de 14/7/1999, p. 73.

[467] Parecer do Comité das Regiões de 13/12/2002 sobre a *"Recomendação do Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa sobre a Carta Europeia da Autonomia Regional"*, COM-Ass. Inst./010, de 09.01.2001.

nem sequer são os órgãos municipais locais eleitos a subscrever esses Acordos de Cooperação, cabendo tal tarefa a organismos de natureza governamental, condição que se vem mantendo desde os primeiros Acordos de cooperação de 1991 até ao Tratado de Valência e Acordos posteriores.

Efectivamente, conforme destaca **WLADIMIR BRITO** "*...del lado português, el sujeito de esa misma cooperación es el Estado-Administración Central*"[468], pois as extintas Comissões de Coordenação Regional (CCR's) que subscreveram os Acordos de Cooperação anteriores ao Tratado de Valência e as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR's) que em 2003 as substituiu[469] são, conforme resulta do artigo 1º do Decreto-Lei nº 134/2007 de 27 de Abril, "*…serviços periféricos da administração directa do Estado (…) dotados de autonomia administrativa e financeira.*"[470], cada uma das quais, como salienta **BERNAD ALVAREZ DE EULATE** "*…no es una región en sentido estricto…*"[471], não ostentando, portanto, nenhum grau de autonomia política, dependendo directamente da administração central, razão pela qual não se pode considerar que as entidades locais e regionais sejam em

---

[468] **Brito, W.,** *"Portugal y la Cooperación Transfronteriza: Algunos Problemas Jurídicos"*, ***op. cit.*** **p. 93. O autor adianta que a participação da administração periférica local do Estado que são as CCDR's, não evita a natureza governamental dessa cooperação do lado português.**

[469] **As CCDR's foram criadas pelo Decreto-Lei 104/2003, de 23/5, sucedendo nos termos do artigo 5º nas posições jurídicas activas das CCR's que haviam sido criadas pelo D. L. nº 494/79, de 21/12 alterado pelo D. L. nº 224/2001 de 09/08 e que foram extintas pelo nº 2 do artigo 2º da Lei nº 16-A/2002, de 31/5.**

[470] ***Cfr.*** **ainda os nºs 4 e 5 do artigo 2º do D. L. Decreto-Lei nº 104/2003 de 23/5, que obrigam à articulação com o governo na definição das orientações sobre várias matérias entre as quais as relativas ao "...*apoio às autarquias locais e às suas associações...*":**

[471] **(***"Los acuerdos de cooperacion transfronteriza"*, ***op. cit.*** **p. 171).**

si mesmas sujeitos de cooperação transfronteriça "*…condición jurídica que se reserva al Estado português…*"[472].

Este tipo de representação estadual na cooperação transfronteiriça surge em 2002 institucionalizada pelo Tratado de Valência entre Portugal e Espanha o qual atribuiu às CCDR's competências para celebrar Acordos de Cooperação Transfronteiriça e participar nessa actividade como ente especializado representante do Estado para essa cooperação desenvolvendo quanto a Portugal aquilo a que poderiamos chamar uma cooperação transnacional de natureza governamental destinada a produzir efeitos transfronteiriços, pois resulta evidenciado que do lado português a cooperação transfronteiriça assume "*…naturaleza governamental…"* sendo portanto o Estado português, "*…o mas concretamente, la administración central que, (…) participa en la cooperación…*"[473], natureza estatal que é reforçada pelo facto de o diploma orgânico das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, (*CCDR's),* atribuir às mesmas alguns poderes de autoridade estadual, designadamente para efeitos fiscais e patrimoniais e execução coerciva[474].

De facto, o artigo 1º do Decreto-Lei nº 134/07 de 27/4 define a natureza destas entidades dispondo que as CCDR "...*são serviços periféricos da administração directa do Estado, no âmbito do Ministério do*

---

[472] **Brito, W.,** *"Portugal y la Cooperación Transfronteriza: Algunos Problemas Jurídicos"*, ***op. cit.*** **p. 93.**

[473] ***Ibid.***

[474] **O artigo 4º do D. L. 134/2007 de 27/4 determina:**
1- Para a prossecução das suas atribuições, as CCDR exercem os poderes da autoridade do Estado na área geográfica de actuação, nomeadamente no que respeita:
a) À liquidação e cobrança, voluntária ou coerciva, de taxas que lhe sejam devidas nos termos da lei e, bem assim, dos rendimentos provenientes da sua actividade.
b) À execução coerciva das decisões de autoridade, nos termos da lei geral.
c) À defesa dos bens do domínio público sob a sua administração.
O artigo 8º do D. L. 104/2003 de 23/5 tinha idêntica redacção.

Ambiente, Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR), dotados de autonomia administrativa e financeira.";[475] que estão encarregues de, nos termos do artigo 2º, executar várias políticas governamentais entre as quais as relativas ao ordenamento do território e cidades, de ambiente e de desenvolvimento regional, de assegurar o cumprimento das responsabilidades de gestão que lhe estiverem confiadas, no âmbito da política de coesão da União Europeia em Portugal[476], de "*Dinamizar a cooperação inter-regional e transfronteiriça…"*[477] assegurando a articulação entre instituições da administração directa do Estado e as autarquias locais e equiparadas contribuindo para a integração europeia do espaço regional e ainda de *"Apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações, em articulação com a Direcção-Geral das Autarquias Locais."*[478] nas respectivas áreas geográficas.[479]

---

[475] Dispunha, com sentido idêntico, o artigo 1º do D. L. 104/2003 de 23/5 que: *"As CCDR são serviços desconcentrados do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (MCOTA), dotados de autonomia administrativa e financeira, incumbidos de executar ao nível das respectivas áreas geográficas de actuação as políticas de ambiente, de ordenamento do território, de conservação da natureza e da biodiversidade, de utilização sustentável dos recursos naturais, de requalificação urbana, de planeamento estratégico regional e de apoio às autarquias locais e suas associações, tendo em vista o desenvolvimento regional integrado".*

[476] Alínea *e)* do nº 2 do artº 2º do D. L. 134/2007 de 27/4.

[477] Alínea *f)* do nº 2 do artº 2º do D. L. 134/2007 de 27/4. Este D. L. é complementado por outro diploma, Portaria nº 528/2007, de 30/4, que cria as unidades orgânicas e respectivas competências de cada CCDR. Relativamente à cooperação transfronteiriça, a mesma fica a cargo da Direcção de Serviços de Desenvolvimento Regional, conforme alínea *m)* do artigo 2º segundo a qual compete a esta Direcção de Serviços promover "*...o fomento da cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional (nacional e internacional)...".*

[478] Alínea *g)* do nº 2 do artº 2º do D. L. 134/2007 de 27/4.
O artigo 4º do revogado D. L. 104/2003 de 23/5 era uma norma extensa que atribuía funções de natureza executiva, participativa na elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional (PDR), de intervenção nas operações incluídas no Quadro Comunitário de Apoio, de dinamização da cooperação interregional e de promover a articulação entre as entidades infra-estaduais e a administração central com vista à integração europeia e a participação regional e local nos programas regionais.

Certamente que da composição das Comissões de Coordenação, da natureza consultiva ou deliberatativa das suas funções e da forma vinculativa ou não como os entes que a integram participam e podem ou não influenciar as suas actividades e decisões resultará a avaliação que em termos de subsidiariedade poderemos fazer sobre a cooperação transfronteiriça, objectivo pelo qual se efectuará de seguida breve caracterização dos órgãos e funções das CCDR's.

Assim, nos termos do artigo 5º do D. L. nº 134/2007, de 27/4, são órgãos das CCDR's o Presidente, dois Vice-presidentes, o Fiscal Único, o Conselho de Coordenação Intersectorial e o Conselho Regional,[480] tendo o presidente competências de gestão do respectivo programa operacional,

---

[479] **O artigo 3º do D. L. 134/2007 de 27/4 define assim as áreas geográficas de cada uma das CCDR's:**
1-A área geográfica de actuação de cada CCDR corresponde à circunscrição territorial de nível II da Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS) do continente, estabelecida pelo Decreto-Lei nº 46/89, de 15/02, na redacção que lhe foi dada pelo D. L. nº 317/99, de 11/8;
2-Para os efeitos do presente decreto-lei, as áreas geográficas de actuação das CCDR determinadas nos termos do número anterior são designadas doravante por regiões e as subunidades territoriais de actuação são designadas por sub-regiões.
3-São instituídas as seguintes CCDR:
a) Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR Norte), com sede no Porto.
b) Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDR Centro), com sede em Coimbra.
c) Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR LVT), com sede em Lisboa.
d) Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo (CCDR Alentejo), com sede em Évora.
e) Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve (CCDR Algarve), com sede em Faro.
O artigo 2º do D. L. 104/2003 de 23/5 dispunha de modo idêntico.

[480] **Na vigência do artigo 9º do D. L. 104/2003 de 23/5 eram órgãos das CCDR's o Presidente, o Conselho Administrativo, a Comissão de Fiscalização e o Conselho Regional, sendo que o presidente era considerado, de acordo como nº 1 do artigo 10º, o "*...o órgão executivo da CCDR (...)",* com funções de, (artigo 11º) representação, gestão, acompanhamento dos quadros comunitários de apoio e de coordenação entre a CCDR, os serviços regionais de outros departamentos governamentais e as autarquias locais ou suas associações.**

de participação nos órgãos e mecanismos de "*…governação da política de coesão da União Europeia em Portugal…",* de representação, acompanhamento dos quadros comunitários de apoio e de coordenação entre a CCDR, os serviços regionais de outros departamentos governamentais e as autarquias locais ou suas associações.[481]

Nada havendo a salientar em termos de possibilitar alguma participação regional e local e, portanto, de subsidiariedade relativamente ao Fiscal Único e ao Conselho de Coordenação Intersectorial, cabe-nos agora observar o último dos órgãos, o Conselho Regional ao qual seria suposto, até pelo próprio nome, atribuir na sua composição alguma representação das respectivas regiões, e nas suas funções alguma participação nas funções desenvolvidas pelas CCDR's, cabendo aqui, desde já, assinalar que, com a revisão do regime efectuado pelo Decreto-Lei nº 134/2007 de 27/4, ocorre um assinalável recuo numa competência que assinalava alguma participação dos escalões inferiores, concretamente na possibilidade que o Conselho Regional tinha na vigência do regime anterior,[482] de indicar um conjunto de personalidades de entre as quais o Governo escolheria uma para exercer o cargo de Presidente da CCDR, possibilidade que o regime actual eliminou por completo deixando assim nas mãos do poder central a escolha e nomeação do Presidente.

Efectuemos assim um breve estudo comparado dos dois regimes.

Relativamente à composição do Conselho Regional, quer o diploma revogado quer o actual definem o Conselho Regional como o "*…órgão consultivo da CCDR representativo dos vários interesses e entidades públicas relevantes para a prossecução dos seus fins*…", composto, entre

[481] Artigo 6º do D. L. nº 134/2007, de 27/4;

[482] D. L. 104/2003 de 23/5.

outras entidades, pelos presidentes das câmaras municipais abrangidas na área geográfica de actuação da respectiva CCDR, por dois representantes das freguesias abrangidas nessa área, por representantes das universidades e institutos politécnicos sediados na região, representantes do sector do turismo e de organizações ambientais e de vários Ministérios como o da Defesa Nacional, da Agricultura, Pescas, Economia, Educação, Saúde, Transportes, Ensino e Trabalho[483].

Por outro lado, compete ao conselho regional, para além das funções respeitantes à sua própria organização e funcionamento, acompanhar as actividades da CCDR, acompanhar a execução dos programas operacionais e avaliar os seus resultados em função do interesse para a região, pronunciar-se e dar parecer sobre várias matérias como o plano de actividades, o orçamento e o relatório de actividades da CCDR, os planos e programas de desenvolvimento regional, os projectos de relevância nacional a instalar na região, os planos e programas de investimentos da administração central na região e os respectivos relatórios de execução[484].

Vista que está a composição e funções das CCDR's poderá afirmar-se que, atenta a natureza governamental desta entidade, a sua composição, a concentração da função executiva e de gestão no presidente e nos vice-presidentes, os poderes de mera opinião e parecer do seu Conselho Regional, não lhe assiste natureza representativa da respectiva população que não participa na sua designação.

---

[483] Artigo 9º do D. L. 134/2007 de 27/4. Idêntica composição constava do regime revogado previsto no artigo 15º do D. L. 104/2003 de 23/5. O regime actual acrescenta ainda representantes das Associações de Desenvolvimento Regional e Local e de Associações Cívicas.

[484] Nº 10 do artigo 9º do D. L. 134/2007 de 27/4. O D.L. nº 104/2003, de 23/5 dedicava às competências do Conselho Regional o seu artigo 9º

Ao mesmo tempo, pode afirmar-se ainda que as CCDR's não representam os poderes infra-estaduais eleitos dessas regiões na cooperação transfronteiriça que as mesmas CCDR subscrevem, representando apenas o Governo Central de quem dependem em exclusivo, pois as Câmaras Municipais estão representadas apenas no Conselho Regional com as acima descritas funções de mera opinião e parecer.

Por outro lado, o Conselho Regional que pela sua composição poderia ter um papel de alguma influência e representação regional e da sociedade civil nas CCDR's ás quais atribuiria legitimação infra estadual, não dispõe de qualquer capacidade de condicionar ou influenciar as opções ou decisões a tomar, pois as suas funções são meramente de acompanhamento, pronúncia e audição sem qualquer participação nas funções executivas e de gestão.

Recuperando a crítica que acabamos de efectuar acerca da eliminação da participação de cariz obrigatório do Conselho Regional na designação do Presidente da CCDR, cabe referir que na vigência do regime agora revogado se estabelecia que o Presidente da CCDR era *"…nomeado pelo período de três anos por despacho conjunto do Primeiro-Ministro, do Ministro das Finanças e do Ministro das Cidades,..."*, sendo a sua nomeação *"...precedida da indicação até três personalidades de reconhecido mérito e competência escolhidas em reunião do Conselho Regional expressamente convocada para o efeito..."*[485], disposição esta que era complementada na parte respeitante às competências do Conselho Regional, referindo-se na alínea *c)* do artigo 16º que competia ao Conselho Regional "*Proceder à indicação, nos termos do presente diploma, de personalidades de reconhecido mérito e competência para o*

[485] Nºs 1 e 2 do artigo 10º, e alínea *c)* do artigo 16º do D. L. 104/2003 de 23/5.

exercício do cargo de presidente da CCDR.", redacção da qual se extraía que a nomeação do Presidente teria de ser feita obrigatoriamente de entre as personalidades indicadas não podendo o Governo escolher outra.

Pois bem, no regime actual nada se diz sobre a nomeação do Presidente da CCDR e retira-se ao Conselho Regional a competência para indicar as personalidas de entre as quais o Governo escolheria o Presidente, colocando-se, deste modo, a nomeação do presidente na inteira dependência do governo central.

Estranha-se, quanto a este facto, o silêncio ou a distracção dos poderes municipais e locais e outras entidades públicas relevantes integradoras do Conselho Regional, às quais poderá até ter passado despercebido este efeito centralizador decorrente da alteração legislativa.

Uma questão que o legislador nacional terá de resolver é a relativa às implicações que o processo de regionalização administrativa do Continente poderá ter na cooperação transfronteiriça. Conforme se referirá na parte III do presente trabalho, será submetida a referendo a concretização dessa regionalização, sendo que, caso a opção eleitoral seja positiva, haverá que pensar se as CCDR's continuam a ser as representantes portuguesas na cooperação transfronteiriça ou se[486], pelo contrário, tal representação será alterada e ainda se será necesário alterar o próprio Tratado de Valência ao nível dos sujeitos.

De qualquer forma, é sabido que, ainda sem cobertura jurídica, decorreu desde o início da década 90 abundante prática de cooperação transfronteiriça ibérica anteriormente à própria existência do Tratado de Valência e dos respectivos Acordos transfronteiriços que se lhe seguiram

[486] Isto para além da questão de saber se as próprias CCDR's deverão ser extintas em consequência da eventual aprovação do processo de regionalização.

prosseguida especialmente no âmbito do programa INTERREG, cabendo aqui salientar que durante esse período, apelando à observância da subsidiariedade, a Comissão recomendava que as propostas de intervenção comunitária fossem preparadas por comités transnacionais ou transfronteiriços conjuntos ou por organismos constituídos pelas autoridades regionais ou locais e nacionais pertinentes e, quando fosse o caso, "*…los sócios no gubernamentales pertinentes",* seguidos da supervisão e avaliação das intervenções por um Comité de Seguimento o qual "*…contará con representantes de las autoridades regionales y locales y de las autoridades nacionales si estas asi lo desean."*[487]**.**

Certamente que durante esses anos a falta de participação das autoridades regionais na cooperação transfronteiriça antes descrita gerou situações de incoerência e de incumprimento relativamente ao método participativo no desenvolvimento dos programas INTERREG proposto pela Comissão, como acentua **HERRERO DE LA FUENTE** que, considerando globalmente positivos os progressos alcançados, chama a atenção para um pormenor revelador do que considera ser a deplorável situação da cooperação hispano-portuguesa nos inícios dos anos 90, referindo que apesar de a Comissão anunciar que daria prioridade às iniciativas apresentadas conjuntamente pelas autoridades de ambos os lados da fronteira com vista a evitar o surgimento de "*…efectos preversos con el desarrollo paralelo de proyectos a cada lado de la frontera…"*[488], foram apresentados todos os programas menos um: "*…el relativo a acciones conjuntas de cooperación transfronteriza."*, o que significa que a ajuda comunitária financiou acções de desenvolvimento das zonas fronteiriças

---

[487] Pontos 21 e 28 da Comunicação da Comissão aos Estados membros relativa ao INTERREG III, (2000/c 143/08) de 2000.04.28, JO C 143, de 2000.05.23, cit. p. 10.

[488] Comunicação da Comissão aos Estados membros relativa ao INTERREG III, (2000/c 143/08) de 2000.04.28, JO C 143, de 2000.05.23, ponto 3, p. 6.

"*…propuestas y desarrolladas por separado a ambos lados de la frontera."*[489].

Melhor opinião acerca da prática seguida no decurso dos programas INTERREG, **NEVADO MORENO** que avaliou o respectivo modelo de gestão como "… *fuertemente descentralizado…"* que garantiu uma importante participação das entidades locais e regionais, "*…en perfecta consonancia com los princípios de eficácia, coordinación, cooperación y subsidiariedad."* e cujo nível de realização final "*…puede ser considerado como muy satisfactorio tanto en terminus de progresión temporal de los proyectos*, *como en relación al logro de los objectivos inicialmente propuestos."*[490], defendendo ainda que o mesmo modelo, pela prática demonstrada pelas respectivas administrações no sentido de levar a efeito os projectos através da criação dos mecanismos necessários de articulação, organização dos já existentes e incentivo dos recursos endógenos das regiões, constitui "*…un paradigmático ejemplo de domínio de la subsidiariedad…"*[491].

Relativamente à observação da subsidiariedade no regulamento *AECT de 2006*, o mesmo prevê expressamente que as condições necessárias à cooperação territorial devem "*…ser criadas em conformidade com o*

---

[489] **Herrero de la Fuente, A. A.,** "*La evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa"*, ***op. cit.*** **p. 17.**

[490] **Nevado Moreno, P. T., "***La Iniciativa Comunitaria sobre Desarrollo y Cooperación Transfronteriza. El Supuesto Específico de las Regiones Fronterizas de España y Portugal"*, ***op. cit.*** **p. 24-25. O autor considera lógico serem as próprias administrações regionais e locais a gerir os projectos que directamente afectam os seus interesses. Para um conhecimento detalhado da gestão do programa, das instituições envolvidas, dos níveis de realização, *cfr.* a mesma obra, p. 24-27. Certamente que o ilustre autor não levou em conta a condição governamental das Comissões de Coordenação Regional.**

[491] ***Ibid.*** **p. 39.**

princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5º do Tratado…"[492], devendo, por se tratar de uma competência partilhada com os Estados, ser verificado se são cumpridos os requisitos do artigo 5º do TCE para a intervenção comunitária, designadamente os critérios de necessidade e eficácia, podendo constatar -se relativamente ao primeiro que as condições oferecidas actualmente pelos Estados para levar a efeito a cooperação transfronteiriça, individualmente ou através de acordos internacionais, são insuficientes, e quanto ao critério de eficácia que se trata de uma actuação comunitária com dimensão transnacional, razões pelas quais, independentemente da forma como o regulamento refere a questão da subsidiariedade, consideramos que os critérios de necessidade e eficácia respeitantes à justificação da subsidiariedade estão presentes no regulamento, muito embora se deva registar que que a Proposta de Regulamento da Comissão no seu ponto 15 do preâmbulo evidenciava

[492] **Ponto 15 do preâmbulo do regulamento *AECT.* Martínez Pérez considera tratar-se de uma proposta "*…nada detallada que se limita a fixar unos requisitos básicos tanto para su creación como para su funcionamiento…",* sentido em que o autor classificava a proposta de *"minimalista.".* O autor julga também estar respeitado o princípio da subsidiariedade considerando a falta de eficiência da cooperação estatal e que "*…no resulta demasiado arriesgado afirmar (…) que estamos ante una actuación comunitária com una dimensão transnacional…".* Cabe afirmar que, sendo estes comentários efectuados relativamente à proposta, os mesmos podem, na sua generalidade ser subscritos relativamente ao regulamento, embora este apresente já um maior detalhe. *(*"*La Futura Agupación Europea de Cooperación Transfronteriza", op. cit.* p. 206). Por seu lado Isabel Caro-Patón Carmona diz que a subsidiariedade não se encontra no regulamento AECT "*…desde la lectura doctrinal de subsidiariedad…"* porque os AECT são criados, não para responder aos pedidos de participação regional mas para aplicar mandatos de governabilidade que incluem exigências de transparência, coerência, eficácia e responsabilidade, não se referindo "*…en absoluto que se trate de un mecanismo para exigir que el derecho comunitário sea aplicado por las instancias territoriales mas próximas.",* ficando a impressão que a Comunidade faz assentar o cumprimento da subsidiariedade no carácter facultativo dos AECT. *(*"*El derecho comunitário y el derecho interno frente a las regiones en la cooperación transfronteriza",* em *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas,* **Martínez Pérez, E. J., (coord.),** ***op. cit.*** **p. 71).**

uma maior preocupação de justificar a observação da subsidiariedade que, lamentavelmente o regulamento quase omitiu[493].

Por outro lado, acerca do princípio da proporcionalidade, isto é, à observação de que a intensidade da acção comunitária no regulamento *AECT* não excede o necessário relativamente ao objectivo atingir, refere o ponto 15 do preâmbulo que em "*…conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no mesmo artigo, (*artigo 5º TCE) *o presente regulamento não excede o necessário para atingir os seus objectivos, uma vez que o recurso ao AEGT é facultativo, sem prejuízo da ordem constitucional de cada Estado-Membro.",* podendo considerar-se, portanto, que o mesmo "*…parece respetado en la propuesta de la Comission desde el momento en que el recurso a la Agrupación es facultativo."*[494]*.*

---

[493] **Proposta da Comissão, COM (2004) 496 final, 2004/0168 (COD), de 14.7.2004. Dispunha o referido ponto 15: "*Dado que os Estados-Membros não podem criar, de forma eficaz, as condições necessárias à cooperação transfronteiriça precisadas no presente regulamento, e que esse objectivo pode mais facilmente ser realizado a nível comunitário, cabe à Comunidade intervir, em conformidade com o princípio da subsidiariedade previsto no artigo 5º do Tratado.*". O Comité das Regiões afirmou concordar com a justificação de subsidiariedade apresentada na Proposta da Comissão Europeia, pois "*…os Estados-Membros por si só não podem melhorar e tornar mais eficazes, de forma suficiente, as condições para a cooperação transeuropeia, pelo que se justifica uma acção comunitária ao abrigo do parágrafo dois do artigo 5º do TCE (princípio da subsidiariedade), atentos os aspectos transnacionais presentes e os claros benefícios de uma intervenção comunitária em comparação com a adopção de medidas por 25 Estados-Membros.*". Comité das Regiões, Parecer sobre a "*Proposta de regulamento (…) AECT*", (2005/C 71/11), cit. ponto nº 3. Por seu lado o Comité Económico e Social refere que "*A Comissão não pretendeu realizar o trabalho dos Estados-Membros e sublinha, deste modo, que o AECT é, e continuará a ser, um instrumento de subsidiariedade.*". Parecer do CESE sobre a «*Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um agrupamento europeu de cooperação transfronteiriça (AECT)*». JO C 255 de 14/10/2005, ponto 1.12.**

[494] **Martínez Pérez, E. J.,** *"La Futura Agupación Europea de Cooperación Transfronteriza",* ***op. cit.*** **p. 206. *Vid.* ponto 15 dos preâmbulos do Regulamento e da Proposta da Comissão. O CdR refere que, "*…nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 5.º do TCE (princípio da proporcionalidade), a proposta de regulamento não excede o necessário para atingir os objectivos do Tratado, pois fornece apenas um quadro facultativo para a***

Naturamente cabe assinalar que o carácter facultativo do *AECT* tem o mesmo efeito de não uniformização da cooperação transfronteiriça que já se proclamava no nº 3 do artigo 3º da Convenção Quadro Europeia de Cooperação Transfronteiriça do Conselho da Europa, sentido em que o Comité Económico e Social considera que o *AECT* é facultativo porque "*A Comissão considera que os Estados-Membros podem ir mais longe*" pelo que não constitui um obstáculo à celebração "*...de acordos de cooperação mais avançados. O AECT não se substitui à euro-região.*"[495], podendo, deste modo, concluir-se, que as entidades regionais ou nacionais que o considerem necessário, poderão celebrar acordos de cooperação territorial no âmbito da União Europeia e do Conselho da Europa em simultâneo.

Deste modo a constituição facultativa dos *AECT*, à semelhança de outros textos jurídicos da mesma área, não exclui "*…otras fórmulas de cooperación.*"[496], não podendo retirar-se deste carácter facultativo que os Estados tenham que dar autorização para a formação do *AECT* pois a ser assim, ficaria nas mãos do Estado a decisão de criar ou não o *AECT* possibilitando, como realça **MARTÍNEZ PÉREZ** "*…la paralización o*

---

cooperação transeuropeia, bem como critérios mínimos para o estabelecimento e o funcionamento de uma "Associação Europeia de Cooperação Transeuropeia". **Comité das Regiões, Parecer sobre a "*Proposta de regulamento (…) AECT*", (2005/C 71/11), cit. ponto 4.**

[495] **Parecer do CESE sobre a *«Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um agrupamento europeu de cooperação transfronteiriça (AECT)».* JO C 255 de 14/10/2005, pontos 1.8 e 2.3.3. O carácter facultativo do recurso ao AECT é reforçado no artigo 18º do Regulamento FEDER (CE nº 1080/2006, JO L 219 de 31.7.2006), no qual se diz que *"…os Estados miembros (…) podrán recurrir à la agrupación europea de cooperación territorial…".***

[496] **Herrero de la Fuente, A. A.,** "*La evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa*", ***op. cit.*** **p. 31. Para o autor, p. 31-32, a possibilidade da presença dos Estados nos *AECT* justifica-se porque há Estados da União que não têm regiões ou em que a região e o Estado coincidem, (Luxemburgo, Estónia, Letónia e Lituânia) e ainda porque a presença dos Estados permitirá delegar competências não só territoriais mas também nacionais ou promover o exercício conjunto desas competências o que "*…encajaria perfectamente en el principio de partenariado, tan auspiciado por la Unión Europea".***

ralentización de las actuaciones de los entes territoriales.", tanto mais que, de acordo com o nº 1 do artigo 4º "*A constituição de um AECT é decidida por iniciativa dos seus membros potenciais.*"[497], além de que, como salienta o mesmo autor, a opção do legislador comuniário por um regulamento em lugar de directiva, implica que desde a sua entrada em vigor, os entes territoriais "*…van a poder recurrir a el inmediatamente sin tener que esperar a que los Estados adapten los terminus de propuesta.*"[498], isto é, sem terem de aguardar "*...disposições de transposição e autorização de cada Estado-Membro",* como também salienta o Comité das Regiões[499], não podendo, desta forma, o governo estatal intervir para, de qualquer modo, impôr que pelo lado português o celebrante dos *AECT* sejam as CCDR ou qualquer outro organismo central pois o regulamento refere claramente as autoridades locais e regionais e que a constituição dos AECT depende da iniciativa dos seus membros.

Certamente que, pela liberdade que concede às entidades infra estaduais de constituírem *AECT's* sem dependência de transposição ou outra medida estatal, poderemos afirmar que este Regulamento *AECT* pode configurar um caso em que o acto legislativo comunitário mais vinculativo, no qual é usual haver menos características de subsidiariedade, surge a defender a subsidiariedade pela possibilidade que dá às autoridades locais de celebrarem Acordos de Cooperação sem intervenção do Estado, isto se não for dada aos Estados a possibilidade de designarem representantes seus como as CCDR's para a celebração de acordos de cooperação (convénios), isto é, se por força da aplicação

---

[497] Corresponde, com igual sentido e idêntica redacção, ao artigo 2º da Proposta de Comissão.

[498] Martínez Pérez, E. J., *"La Futura Agupación Europea de Cooperación Transfronteriza",* ***op. cit.*** **p. 207-208.**

[499] Comité das Regiões, Parecer sobre a "*Proposta de regulamento (…) AECT)*", (2005/C 71/11), cit. ponto 6.

directa e imediata obrigatória em todos os seus elementos característicos do regulamento, forem as autoridades locais e regionais a celebrarem esses convénios directamente sem precisarem de transposição ou autorização estadual.

Cabe ainda referir que a participação infra estadual na cooperação territorial, isto é, o respeito pela subsidiariedade, dependerá grandemente do direito interno e da vontade política do legislador nacional pois, como refere **MARTÍNEZ PÉREZ** relativamente ao regulamento *AECT,* trata-se "*…de un instrumento que se remite en muchas aspectos al derecho interno.",* e que pretende "...*establecer un instrumento jurídico único dentro del territorio comunitario que, de una vez por todas, elimine los principales obstáculos tocavia existentes para la puesta en prática de las actividades de cooperación transeuropea financiadas por la Comunidad.*"[500].

Dedicaremos agora alguma atenção a uma observação final comparativa entre o Regulamento *AECT* e o Projecto de Protocolo nº 3 à Convenção Quadro Europeia de Cooperação Transfronteiriça do Conselho da Europa[501], começando por salientar que para este protocolo nº 3 do Conselho da Europa à Convenção-Quadro Europeia de Cooperção Transfronteiriça aspirar a ter o seu caminho a par da *AECT* criada pela União Europeia, não poderá manter o carácter genérico e vago que caracterizou a Convenção Quadro que, como se referiu, se limitou a convidar os Estados a promover e facilitar o establecimento da cooperação transfronteiriça, devendo regular aspectos concretos do seu funcionamento como a redacção e o conteúdo dos estatutos, a adesão, retirada ou expulsão de membros, a composição e funcionamento dos

---

[500] **Martínez Pérez, E. J.,** *"La Futura Agupación Europea de Cooperación Transfronteriza"*, ***op. cit.*** **p. 213:**

seus órgãos principais, os recursos humanos e económicos, o controlo administrativo das suas actividades e o direito aplicável, aspirando assim, como refere **HUESA VINAIXA** a "*…constituir un verdadero estatuto regulador de dicha figura.*"[502].

A confluência temporal e material dos dois projectos pode sugerir a existência de uma certa competição entre o Conselho da Europa e a Comunidade Europeia em matéria de cooperação transfronteiriça, considerando **HERRERO DE LA FUENTE** que a coexistência destes novos instrumentos, embora existam algumas diferenças entre eles[503], poderá colocar fim a essa hipotética rivalidade, pois ambos os documentos "*…parecen ir al encuentro el uno del outro …*"[504] complementando-se na solução das dificuldades da cooperação transfronteiriça entre as entidades regionais e locais, ideia que não é partilhada por **HUESA VINAIXA** que não se mostra convencida da confluência de ambos os textos afirmando que "*...es evidente que la propuesta paralela de Reglamento elaborado por la Comissión europea se presenta como un condicionante ineludible de la viabilidad y eficacia del futuro instrumento del Consejo de Europa.*", considerando previsível que a criação de mecanismos de cooperação "*...se acoja, en su imensa mayoria, a los parametros establecidos en el futuro Reglamento de la Unión.*", aconselhando a autora um esforço por parte do Conselho da Europa no sentido da eliminação de incompatibilidades com o regulamento da União

---

[501] ***Supra* 2.4.**

[502] ***op. cit.* p. 143. A autora efectua o comentário com base no projecto de protocolo salientando que os principais apectos se encontram previstos.**

[503] **Como o âmbito geográfico a que ambos se dirigem, e a própria estrutura dos documentos, sendo o protocolo nº 3 do Conselho da Europa um documento muito extenso e detalhado que terá, por via disso, dificuldade em ser ratificado.**

[504] **Herrero de la Fuente, A. A.,** "*La evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa*", ***op. cit.* p. 29.**

já que "*...un esfuerzo reciproco parece, por outro lado, bastante improbable...*"[505].

De qualquer maneira, independentemente das convergências ou divergências que possam existir, a existência de dois articulados tem a vantagem de conferir visibilidade e peso à necessidade de aprofundar a aceitação da cooperação territorial como uma realidade incontornável, reconhecendo ao mesmo tempo a realidade ou facto *"transfronteiriço"* dentro do próprio facto regional, concedendo naturalmente algum destaque à participação exterior das regiões em geral[506].

A finalizar, cumpre chamar a atenção para que a importância do fenómeno de cooperação na Europa comunitária e do papel que a mesma poderá desempenhar no acelerar da integração entre os Estados mais antigos e os mais recentes, levanta a questão de a maioria dos Estados quase não legislar a nível interno sobre esta cooperação, o que poderá ter contribuído para o facto de a União se ter visto obrigada a legislar por meio de regulamento o qual coloca questões que têm de ser resolvidas internamente como a conjugação entre os *AECT* que venham a ser criados

---

[505] ***op. cit.*** **p. 144. A autora refere, p. 143, uma polémica protagonizada pela *Direcção de Cooperação para a Democracia Local e Regional* do Conselho da Europa que elaborou um *memorando* defendendo que os dois textos respondem a propósitos diferentes, tendo o da União Europeia como finalidade essencial a aplicação dos financiamentos comunitário, enquanto que o do Conselho da Europa terá alcance mais geral, considerando ainda que o então projecto de *AECT* é «*minimalista*» no sentido em que "*no pretende armonizar las legislaciones de los Estados miembros en la matéria, y casi no contiene disposiciones substantivas de carácter uniforme.*". Em idêntico sentido quanto à finalidade de aplicação dos fundos comunitários do *AECT*, Martínez Pérez, E. J.,** *"La Futura Agupación Europea de Cooperación Transfronteriza"*, ***op. cit.*** **p. 201. Este autor também apelidava a proposta de "*minimalista.*" no sentido em que apenas respeitava a proporcionalidade limitando-se a fixar os requisitos básicos do regime.**

[506] **Face à participação regional nos programas INTERREG, Isabel Caro-Patón Carmona considera que esta cooperação deu "*...una cierta carta de naturaleza à la participación de las Comunidades Autónomas en las relaciones exteriores...*". (*op. cit.* p. 61).**

e os Acordos já existentes ou a opção por qualquer Acordo no âmbito da futura regulamentação do Conselho da Eurropa.

De qualquer forma, há que salientar que os parceiros da cooperação transfronteiriça têm agora um instrumento a coberto do qual podem avançar nesta cooperação afastando progressivamente as barreiras que os Estados levantavam até agora. Mas o fim desse obstáculos depende também do empenho, da energia e do vigor com que os municípios e demais entidades fronteiriças derem seguimento às possibilidades que parcem abrir-se com o novo regulamento comunitário *AECT.*

6-A PARTICIPAÇÃO REGIONAL NA UNIÃO EUROPEIA: UMA SUBSIDIARIEDADE TUTELADA?

Procuraremos agora efectuar uma súmula crítica relativamente ao estado actual da representatividade e participação das regiões numa Europa comunitária de que fazem parte integrante e que, logicamente, antecedem, começando por breves linhas dedicadas à efectividade da participação regional na política regional comunitária que constituiu, como já se viu, o ponto de partida para uma verdadeira participação regional na política comunitária.

A participação regional nos planos nacionais e nos demais aspectos da política regional comunitária, em especial naqueles sectores que versam sobre competências exclusivas autonómicas no plano interno fixadas pela Constituição e pelos estatutos[507] não pode ser apenas formal, devendo ser garantida contra alterações ou modificações promovidas pelos poderes centrais, garantia essa que os Estados devem fixar e prestar,

---

[507] Sectores relativamente aos quais, tendencialmente, devem ser as regiões a efectuar a elaboração desses planos.

designadamente pelos respectivos Tribunais Constitucionais, a fim de que os poderes centrais vejam limitada a sua interferência[508], dependendo, afinal, a defesa e prática da subsidiariedade, neste, como nos outros casos, do tipo de Estado[509], da sua estrutura político-administrativa e das práticas internas em matérias do foro constitucional de repartição de competências.

Paralelamente, essa participação regional deve ser garantida de forma a evitar que o modelo global de política regional resulte prejudicado "...*por um confronto permanente entre duas versões: «a grande política regional»...*" a cargo do Estado e da qual haverá a tentação de manter as regiões afastadas e a "*...pequena política regional...*", que consistirá na distribuição de algumas ajudas "*...de forma mais ou menos aleatória em momentos críticos ou eleitorais...*"[510].

Independentemente do grau de participação regional na PRC e do respectivo controlo, uma outra preocupação assola os europeus em geral, a qual tem a ver com a verdadeira eficácia dos fundos destinados a promover a coesão económica e social, questão que não é displicente pois o propalado desbaratar de fundos, o seu mau encaminhamento e até o

---

[508] ***"Colóquio sobre la Política Regional comunitária y la incorporación de España a la Comunidad Europea",*** **Asociación Espñola para o Estudio del Derecho Europeo, Santiago de Compostela Outubro de 1985. Por seu lado, Martinez Puñal, abordando a política regional comunitária e o FEDER, refere que a política regional tem conteúdos que, no plano interno indicam competências pertencentes às Comunidades Autónomas segundo os seus estatutos, exigindo-se que os aspectos que tenham a ver com competências exclusivas regionais sejam estabelecidos pelas Regiões Autónomas sem que as instâncias estatais possam modificá-las, ainda que continuem os Estados a ser os interlocutores das instâncias comunitárias. ("***Encol das vías de incidencia das Rexións na Política Rexional da Comunidade Europea (com atención particular ás Rexións Autónomas dos Azores e da Madeira)"**, ***op. cit.*** **p. 160)*.***

[509] **Estado federal, regional ou unitário e, dentro deste, do maior ou menor grau de descentralização*.***

[510] **Covas, A. *op. cit.* p. 40*.***

seu desvio, constituem tumores que poderão minar o próprio processo de integração, pelo descrédito que vão provocando na generalidade dos cidadãos.

Neste campo, deveriam os Estados e, principalmente, as instituições comunitárias, em especial a Comissão e o Tribunal de Justiça, dispor de eficazes e severos mecanismos de controlo e de sanção para casos de incumprimento, como contrapartida à ampla margem de liberdade que as autoridades implicadas devem ter na decisão e aplicação.

Pronunciando-se sobre o tema da necessidade de uma real eficácia e justiça em todo o processo de atribuição e distribuição das ajudas comunitárias, o Comité das Regiões defende que se devia proceder a uma mais rigorosa selecção nas ajudas comunitárias reclamando, em 1998, que se revissem os respectivos processos e das normas inerentes, sendo necessário que a União "*...concentre a sua ajuda em objectivos realmente essenciais…",* a par de uma simplificação dos processos administrativos abdicando ainda "*...de instruções demasiado detalhadas...*"[511].

A recusa de alterar esses procedimentos negativos terá, entre outros efeitos, o de retirar às regiões e municípios a liberdade de acção na

---

[511] Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*", JO C 198, de 14/7/1999, p. 73. Defende ainda o CR que os responsáveis da União devem ter em conta que, de futuro, a política de ajudas estruturais deve "*... ser um elemento fundamental da solidariedade europeia.*".
Ainda acerca da eficácia e verdadeira dimensão das ajudas, José Magalhães chama a atenção, no contexto português, talvez extensível a outras realidades dos actuais e futuros Estados membros, para a necessidade de se preparar os tecidos sociais e económicos para que a aplicação destes fundos financeiros não vá alimentar ainda mais as deficientes estruturas industriais e da agricultura com a ilusão de que tais fundos, sem adequada preparação estrutural, irão resolver todos os problemas em sectores como a educação, o ensino, a formação profissional, e qualidade de vida. Será, diz o autor, como "*...injectar medicamentos num organismo impreparado para os receber e reagir à enfermidade.*". (Dicionário...*, Publicações Europa-América, 1989, *op. cit.* p. 275*)*

definição da sua política, sentido em que, a execução dos programas deveria ser deixada à responsabilidade dos órgãos com legitimidade democrática dos Estados membros, municípios e regiões, isto sem prejuízo de um controlo efectivo do cumprimento dos objectivos fixados.

Prosseguindo, e observando a questão regional desde uma perspectiva mais geral, verificamos que o enquadramento institucional comunitário em vigor até ao Tratado de União Europeia, ostentando um desajustamento institucional entre uma Comunidade com estrutura centralizadora e os respectivos Estados membros que, com raras excepções, caminham para uma cada vez maior descentralização, levava a que o quadro da integração europeia estivesse apenas representado ao nível de duas das dimensões internas dos Estados membros, em que a dimensão estatal estava representada no Conselho e a dimensão da cidadania europeia no Parlamento Europeu eleito pelos cidadãos[512].

Ora, aquelas duas dimensões não se podiam arrogar a pretensão de representar o conjunto nacional de cada um desses Estados pois faltava uma terceira dimensão, a infra-estadual que representa o terceiro nível de poder democrático, talvez a mais importante por ser aquela que se encontra mais perto de cada um dos cidadãos, tornando necessária, pois, uma adaptação institucional que permitisse a representação local e regional.

---

[512] O Tratado Constitucional refere no artigo I-46º que "*1. O funcionamento da União baseia-se na democracia representativa. 2. Os cidadãos estão directamente representados ao nível da União no Parlamento Europeu. Os Estados-Membros estão representados no Conselho Europeu pelo respectivo Chefe de Estado ou de Governo e no Conselho pelos respectivos Governos, eles próprios democraticamente responsáveis, quer perante os respectivos Parlamentos nacionais, quer perante os seus cidadãos.*". No mesmo sentido estabelece o artigo 8 A do Tratado de Lisboa de 13/12/2007 (TUE).

Com o Tratado de União Europeia reunem-se pela primeira vez num órgão co- munitário os representantes das Regiões o que constituiu, sem dúvida, um avanço com importante relevância política que permite que no processo de integração europeia se possa afirmar que actualmente se completam os escalões da cadeia de vínculos ou lealdades políticas que une os cidadãos à União[513], por ter sido consagrada no Tratado esta terceira dimensão através da criação do Comité das Regiões composto pelos representantes dos dois níveis ou escalões infra-estaduais, o regional e o local[514].

A consagração do Comité das Regiões, constituindo um passo em frente que em futuras reformas não poderá já ser ignorado e ampliado[515], deve ser interpretada tendo em conta outras importantes inovações do TUE como a participação regional no Conselho e a consagração do

---

[513] Mangas Martin, A, y Liñan Nogueras, D. J., *op. cit.* p. 248. Castro Ruano, abordando as propostas federalistas para uma Europa de base Regional, refere o caminho para uma integração de "*...una Europa de tres ámbitos: el núcleo ciudadano más próximo, la Región, el segundo, el Estado-nación. el tercero, Europa concebida como ámbito global y no mera yuxtaposición de Estados. Este modelo, que favorecería el sentimiento de pertenencia a la Unión Europea, debería crear cauces de participación en la toma de decisiones y ejecución del poder político repartido entre los tres niveles...". (La Emergente Participación Politica..., op. cit.* p. 102). Também Jacques Delors, reafirmando a diferença entre o CR e o Comité Consultivo dos Entes Regionais e Locais, salienta que o CR se destina a "*...crear el inicio de una estructura con tres eslabones: la Región, el Estado nacional y la Comunidad».*

[514] Castro Ruano afirma que com TUE se assistiu "*...a un renacimiento intelectual y social del regionalismo, indicativo de la existencia de unos particularismos vivos y creadores...". (La Emergente Participación Politica..., op. cit.* p. 102).

[515] Teve opositores, como seria de esperar, a criação do Comité das Regiões, entre os quais, conforme informa Castro Ruano, se encontram Garaud, M. F. e Seguin, P. que mostram receio relativamente ao reconhecimento e exercício comunitário dos poderes políticos regionais, afirmando que o Comité das Regiões "*...testifica la voluntad de superar el nivel estatal no sólo por arriba, sino también creando órganos de cooperación infraestatales".* Para estes autores "*...existe el riesgo de que la Europa de las Regiones, a menudo invocada, mediante este Comité pueda encontrar una existencia jurídica". Ibid. 359.*

princípio da subsidiariedade[516] no respeito do qual se devem exercer as competências comunitárias surgindo a participação regional como exigência dessa mesma subsidiariedade.

Apesar das limitações que se têm vindo a apontar às competências atribuídas ao CR, a par da não satisfação de muitas das pretensões regionais tais como a manutenção da incapacidade do CR para interpor recurso perante o Tribunal de Justiça das Comunidades, a falta de obrigação de motivar a não observância das suas recomendações pelo Conselho ou pela Comissão e a representação exclusiva do nível regional à margem dos entes locais, há que chamar a atenção para o avanço positivo que a criação do CR representou enquanto reconhecimento do facto regional no interior da Comunidade[517], após longo processo de luta e reivindicação para o efectivo reconhecimento do facto regional desenvolvido simultaneamente com o próprio avanço do processo de integração europeia através dos vários órgãos e associações de poder regional como a CPLRE e a Assembleia das Regiões da Europa (ARE) os quais contaram com a colaboração no interior da própria Comunidade de alguns órgãos ou Instituições, em especial do Parlamento Europeu[518].

Esse reconhecimento regional deve ser efectuado atendendo, como também salienta o Parlamento Europeu, a um clima favorável ao facto

---

[516] ***Vid.*** **Arias Martinez, M. A.,** ***op. cit.*** **p. 81*.***

[517] Devendo-se, como o faz Castro Ruano, em nome desse salto qualitativo que representa um ponto de partida para o facto regional, ser evitadas observações e qualificações conduzidas "*...desde una poco aconsejable posición minimalista...*" que levassem a desvalorizar o CR e a apelidá-lo de "*...un ente retórico y sin capacidad real, una reedición a mayor escala del Consejo Consultivo de los Entes Locales y Regionales...*". (*La emergente participación política...*, *op. cit.* p. 352)*.*

[518] ***Vid.*** **Arias Martinez, M. A.,** ***op. cit.*** **p. 81-82*.***

regional que engloba, como também refere **PÉREZ GONZALEZ**[519] numa perspectiva mais ampla de conteúdo e de perspectivas de futuro, aqueles outros avanços que vimos referindo, como a consagração do Princípio da Subsidiariedade relativamente ao qual o Comité das Regiões constitui o instrumento necessário para o seu correcto exercício, a alteração do artigo 146º TCE, o estabelecimento da cidadania europeia[520], e a tomada em consideração dos interesses das regiões através de actos de direito derivado baseados em disposições específicas do Tratado, (política cultural e coesão económica e social), facilitando a participação regional no desenvolvimento e execução das correspondentes políticas.

Numa imagem muito feliz, acentua **CASTRO RUANO** que a decisão de criar em simultâneo o CR e incluir nos Tratados o Princípio da Subsidiariedade a par com alteração da composição do Conselho, deve ser vista complementarmente representando os primeiros em conjunto para o facto regional "*...dos avances que se alimentan mutuamente...",* considerando o Comité das Regiões, por consequência, como "...*una herramienta necesaria para una correcta aplicación del Principio de Subsidiariedad…",* pelo que, reforçando a ideia, o mesmo autor afirma que sem a existência do CR "...*podríamos dudar de la voluntad del legislador de hacer de Ia subsidiariedad algo más que un principio retórico."*[521].

Este avanço na aceitação do facto regional iniciado, como já se referiu, com a Política Regional Comunitária[522], reconhecendo o fenómeno político gerador da afirmação e capacidade de participação das Regiões,

---

[519] **Pérez González, M.,** "*Algunas observaciones sobre el Comité de las Regiones y su función en el proceso de construcción de la Unión Europea",* **em** *Revista de Institucionas Europeas*, ***vol.*** **21, num 1, p. 32.**

[520] ***Vid.*** **Arias Martinez, M. A.,** ***op. cit.*** **p. 81.**

[521] **Castro Ruano, J. L.,** ***La emergente participación política..., op. cit. p. 353.***

[522] ***Vid.*** **Calonge Velásquez, A,** ***op. cit.*** **p. 524 e 538.**

acompanha o avanço do processo de integração[523] e coincide com outro passo significativo desse mesmo processo: estamos a falar da passagem da Comunidade Europeia para a União que ultrapassa assim o conceito meramente económico de Comunidade para abrir definitivamente, cremos, as portas da integração política[524] que assumirá formas que hoje ainda não será possível antever com segurança[525], mas cujo êxito exigirá uma maior participação das estruturas políticas mais próximas do cidadão permitindo, por um lado, que este se identifique com o projecto europeu, e por outro, que se assegure o respeito pela diversidade, o atenuar das disparidades regionais e o eliminar gradua das resistências a esse mesmo projecto.

A nível comunitário caberá ao Comité das Regiões, enquanto "*...guardião do princípio da subsidiariedade...*"[526], designadamente através

---

[523] **Afirma Castro Ruano que o "*...regionalismo creciente parece así convertirse en el compañero de viaje de la Unión Europea. Regionalismo que se manifiesta principalmente en el interior de los Estados". (La Emergente Participación Politica..., op. cit.* p. 299). *Vid.* também Arias Martinez que salienta a evolução do protagonismo dos entes regionais ao longo da inegração europeia, desde a "*...casi absoluta ignorância..."* dos textos originais até à maior intervenção actual. *(op. cit.* p. 81).**

[524] **De uma Comunidade que visava essencialmente assegurar a livre circulação de pessoas, mercadorias e capitais, passamos a uma União com objectivos claramente políticos, como a cidadania europeia, a política externa e de segurança comum, justiça, etc..**

[525] **Fala-se, entre outras, em fórmulas federalistas, neo-federalistas, etc. Qualquer que ela seja, só será estável se os poderes centrais comunitários e nacionais entenderem que só terá êxito com a plena participação do cidadão, isto é, com o respeito e aplicação do princípio da subsidiariedade. Assim, Barnés, J., afirma que "*El primer paso que ha de dar la Comunidad Europea hacia el esquema federal reside en la incorporación de las Regiones a la estructura comunitaria. Sólo el modelo federal puede evitar los conflictos constitucionales entre los Estados miembros - y los niveles infraestatales-con la Comunidad y únicamente la presencia directa de las Regiones en la Comunidad permitirá avanzar hacia tal modelo». (*El principio de subsidiariedad y las Regiones europeas. Las Comunidades Autónomas" **op. cit.** p. p. 593.**

[526] **Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões."* Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73. O CR saúda a iniciativa do**

dos pareceres que emite, a missão de garantir a projecção regional daquele princípio que cumprirá a tarefa de garantir a especificidade das Regiões[527], sendo de considerar também, mesmo a propósito do Comité das Regiões, que o reforço dos poderes do PE poderá, ainda que de forma indirecta, beneficiar o Comité das Regiões em termos competenciais e de influência pelo importante papel de apoio que o Parlamento Europeu pode e deve conceder às entidades infra-estaduais e seus representantes, dado o seu caracter de representantes eleitos directamente pelos cidadãos[528].

Fala-se muito da existência de um défice democrático na União Europeia que fica a dever-se a inúmeras razões, de entre as quais se salienta a sua complexa estrutura de funcionamento e a distância relativamente aos cidadãos, colocando-se até a questão da própria

---

Conselho Europeu de Cardiff de 15 e 16 de Junho de 1998 no sentido de "*...aproximar a União Europeia dos cidadãos...*" e declara que desde a sua criação fez da defesa da aplicação do princípio da subsidiariedade "*...um dos seus objectivos prioritários.",* como já defendeu no seu parecer de 21 de Abril de 1995, Cdr 136/95 anexo, JO C 100 de 02/04/1996 e resolução de 20/11/97, Cdr 305/97 fin - JO C 64 de 27.2.98, p. 98. Ver as conlusões da presidência em http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_pt.htm, visitado em 05.12.17.
Por outro lado, no "*Parecer sobre o Relatório da Comissão ao Conselho Europeu Legislar melhor 1998. Uma responsabilidade a partilhar.",* CDR/50/99 FIN, de 15/9/1999, JO C 374 de 23/12/1999 99.11-15, o Comité das Regiões, chamando a atenção para o facto de representar de forma mais próxima e directa os cidadãos, classifica-se a si próprio como sendo a instituição "*...natural depositária do princípio da subsidiariedade...*". Por seu turno, o Conselho Europeu de Corfu de 24-25 de Junho de 1994, declara, nas Conclusões da Presidência, SN 150/94, referindo-se ao Comité das Regiões, que têm sido postas em prática as novas disposições institucionais do TUE, pelo que "*...a partir de agora, este Comité será o garante de que os interesses das regiões serão devidamente tidos em conta no processo decisório da União.".* Também Jean Louis Clergerie refere a atribuição ao Comité das Regiões da função de garante da subsidiariedade. Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 115

[527] Curti Gialdino, C., *op. cit.* 54. O autor afirma que nos Estados federais como a Alemanha, a subsidiariedade funciona como "*...garantia da autonomia comunale...".*

[528] Parlamento Europeu, "*Resolução sobre o princípio da subsidiariedade"* de 12/7/1990, JO C 231, de 17/9/1990.

legitimidade das instituições devido ao afastamento nas negociações e decisões comunitárias entre os titulares dessas negociações, que são os representantes dos poderes centrais dos Estados membros, e as respectivas autoridades locais e regionais que os poderes centrais de alguns desses Estados continuam a querer afastar dos passos mais importantes da integração. Sem esquecer outras propostas de democratização que foram sendo referidas ao longo do trabalho, cremos que a concessão de maior representatividade às Regiões passaria também pela reforma do Parlamento Europeu instituindo um Parlamento bi-camaral em que uma das Câmaras fosse a das Regiões.

Por outro lado, como bem salienta **ARIAS MARTINEZ**[529] e também já foi manifestado neste trabalho[530], existe um notório e preocupante "*...alejamiento y desinterés de los ciudadanos europeos respecto de la Unión y de las custiones comunitarias...",* o qual não pode continuar a ser visto com igual desinteresse pelos dirigentes políticos comunitários que terão de considerar que, conforme afirma a mesma autora, "*...la subsidiariedad es una de las piezas clave de la construccion comunitaria.",* concedendo, em coerência com o princípio da subsidiariedade, um maior e mais eficaz papel ao Cdr na construção comunitária, enquanto órgão que representa as instituições políticas mais próximas do cidadão junto da Comunidade.

Por isso, a garantia da especificidade regional que se pretende que a subsidiariedade cumpra e que o Comité das Regiões represente, continua impregnada de um caracter precário que é necessário alterar e que surge evidenciado pelas parcas competências e reduzidas funções meramente consultivas do Comité das Regiões e pelo seu reduzido, ou mesmo nulo,

---

[529] ***op. cit.*** **p. 488-489.**

[530] ***Supra*****, parte I, capítulo II, secção II.**

papel na construção da vontade legislativa comunitária, pelo que o alargamento das suas competências[531] e a alteração do seu estatuto dentro do quadro institucional comunitário terão de ser as próximas etapas, sob pena de tal representação continuar a ser pouco mais que formal e não corresponder ao fim que se pretende seja atribuído ao princípio da subsidiariedade, podendo toda a reivindicação de melhoria do estatuto institucional do CR ser fortalecida pela pressão do associativismo regional[532].

Reconhecendo-se que a criação dos Comité das Regiões foi um passo importante no sentido da representatividade regional e, mais do que isso, no reconhecimento do facto regional pelos Estados e pelas instituições comunitárias, há que continuar a pugnar pela melhoria do seu estatuto e pelo aumento da sua real influência no processo de decisão

---

[531] Referindo-se às funções do CR, afirma Oriol Casanovas que as mesmas "*...si en el marco de una organización intergobernamental pueden ser muy adecuadas, son claramente insuficientes en una organización de integración.*". (*"Las Comunidades Autonomas y las Regiones ante la Reforma de la Unión Europea"*, *op. cit.* p. 54).

[532] Abordando o tema do associativismo regional e relacionando-o com o Comité das Regiões, considera Pueyo Losa que aquelas associações não deveriam "*...languidecer a la sombra del Comité de las Regiones de la Unión Europea...*", devendo ser aproveitada a criação do CR para se reestrutrar "...*el amplísimo abanico de organismos interregionales existentes*...". Isto porque, através da racionalização do seu trabalho e reagindo contra uma possível extinção, podem estas associações contribuir para reforçar e fortalecer a acção "*...todavia tan débil y frágil...*" do Comité das Regiões, constituindo também o contraponto capaz de evitar o risco de que o C.R. "*...resulte excesivamente influido por los intereses estrictamente estatales.*". Pueyo Losa, J., "*Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones Internacionales del Estado*", *op. cit.* p. 17. Algumas das associações a que se refere o autor foram acima abordadas como antecedentes do próprio Comité das Regiões. Concordando inteiramente com a ideia exposta, endossamos a essas associações uma carga de experiência associativa que não podem permitir que seja perdida agora que existe um órgão comunitário capaz de aglutinar os seus desejos e ser porta-voz das necessidades das regiões que essas associações representam. O mesmo autor expressa noutra obra bastantes reservas relativamente à representatividade regional que assiste ao Comité das Regiões. (*"La Actividad Exterior de Galicia en el marco de las Relaciones Internacionales de un Estado de Estructura Compleja"*, *op. cit.*, p. 236-237).

comunitária[533], nunca esquecendo que, apesar de a criação do CdR. pelo Tratado de União Europeia ter sido, conforme afirma **ALDECOA LUZARRAGA,** um primeiro reconhecimento do facto regional, tal reconhecimento ou aceitação do facto regional é apenas um ponto de partida para uma Europa perto do cidadão e com legitimidade, que também está presente "...*en el reconocimiento del principio de Subsidiariedad...*"[534].

A situação, no que respeita à legitimidade do C.R. surgia agravada, de 1992 a 2000, pela falta de legitimidade democrática dos seus membros porque, como já se referiu, o mesmo era composto por membros designados pelos governos centrais dos Estados Membros, sem qualquer vínculo legitimador electivo local ou regional.

O Tratado de Nice alterou o problema, conferindo ao CdR uma legitimidade, ainda que indirecta, mantendo, no entanto, e seria desejável que não o tivesse feito, a nomeação pelo Conselho sob proposta dos Estados membros, embora eliminando a exigência da unanimidade na votação, que passou a maioria qualificada.

Desejável seria, em nosso entender, que fosse eliminada a forma de nomeação pelo Conselho e que se encontrasse um mecanismo substitutivo para a necessidade da proposta pelos Estados membros a fim de evitar a tentação, sempre possível, de que os membros do C.R. propostos pelos Governos sejam escolhidos de entre aqueles que, politicamente, estejam mais próximos das posições regionais que tenham

---

[533] Acerca do real influência que as Regiões, através do Cdr, vêm exercendo no processo de decisão comunitária, *vid.* Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 478-480.

[534] Aldecoa Luzarraga, F., Prologo à la Tesis Doctoral de Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Politica..., op. cit.* p. 2. Este reconhecimento, para o autor, encontra-se também na alteração do artigo 146 TCE.

os repectivos poderes centrais, o que poderá, de certa forma, iludir o vínculo electivo interno agora exigido, enfraquecendo assim a independência e permitindo ao mesmo tempo contornar a subsidiariedade, apontando-se como possível, uma solução no sentido de que a designação decorresse directamente da eleição local ou regional, ou ainda uma solução que vincule os Governos centrais a um critério consagrado nas Constituições estaduais, como é o caso da Áustria[535].

Em consequência, deveriam ser fixadas regras para que, de entre o Universo dos eleitos locais e regionais, fosse o próprio Comité das Regiões a designar os seus próprios membros, a nomear com a intervenção do Parlamento Europeu através do mecanismo da co-decisão.

Caberá no futuro decidir sobre se a forma de designação se manterá ou se valerá a pena optar pela eleição directa dos membros do CR e respectiva fórmula eleitoral, eventualmente em paralelo com a eleição do Parlamento Europeu ou com as eleições autárquicas internas dos Estados Membros.

O estatuto comunitário do Comité das Regiões consta do artigo 7º TCE (ex-artigo 4º) que o caracteriza como órgão de assistência do Conselho e da Comissão com funções consultivas que não são condizentes com a representatividade do C.R. que se estende a um grande conjunto de órgãos dotados de legitimidade política no interior dos seus Estados, as regiões, os municípios e demais entidades locais.

Sendo o regional um dos níveis em que está estruturada a repartição do poder político na maioria dos Estados da União Europeia e constituindo, por natureza, aquele nível político que mais perto está do

[535] **Dispõe o artigo 23c/4 da Constituição da Áustria que a participação do País no Comité das Regiões será feita com base nas propostas dos Estados, da associação de cidades austriacas e da associação de municípios austríacos.**

cidadão, terá de ser considerado como aquele que mais habilitado está para levar e transmitir ao cidadão individualmente considerado a mensagem da União e levar a Bruxelas *«sem filtros estatais»* as necessidades mais sentidas por esse mesmo cidadão, bem como a sua reacção, favorável ou desfavorável, às políticas comunitárias, anseios a transmitir de forma organizada através do Comité das Regiões[536].

Uma pergunta se impõe:

Será o actual estatuto comunitário de simples órgão consultivo atribuído ao CR, compatível com a legitimidade política interna, e agora comunitária, dos seus representantes e com a carga de potencial representação e transmissão das capacidades endógenas de contribuir para a integração que todas as regiões detêm e que, muitas das vezes, são desconhecidas dos labirínticos corredores do poder nacional e comunitário?

Pela nossa parte cremos que não, defendendo-se a valorização do papel do Comité das Regiões e, como o CdR propõe e como já se referiu a propósito das CIG's 96 e 2000, que seja lhe seja reconhecido o estatuto de Instituição[537].

---

[536] **Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*" Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73.**
Dirá o CR no seu Parecer sobre "*A Conferência Intergovernamental de 2000*", 17/02/200, Cdr 53/99 fin EN-GP/MS/fv que "*As administrações locais e regionais têm uma tradição de intervenção em domínios que dizem directamente respeito aos cidadãos e nos quais a aplicação do princípio da subsidiariedade assume especial relevo.*".

[537] "***Parecer sobre a revisão...", cit.*** **JO C 100 de 02/04/1996, p. 03. No mesmo sentido, Luísa Duarte, Mª.,** "*União Europeia e entidades regionais: As Regiões Autónomas e o processo de decisão comunitário*"**, em** *Revista da Faculdade de Direito de Lisboa,* **2002, vol. XLIII, nº 1, p. 69.**

Os Tratados de Amsterdão e de Nice, como se tem referido, ainda não deram passos no sentido de substancial alargamento das competências do CdR que, devido a essa natureza meramente consultiva e consequente falta de obrigatoriedade dos seus pareceres, pouca ou nenhuma, influência podem ter na formação da vontade que conduz à norma comunitária[538], mantendo-se negativamente a ausência de obrigatoriedade de pedido de parecer em matérias muito importantes[539], tornando-se necessário que o CR veja as suas competências substantivas e formais alargadas.

A integração europeia tem sido feita de pequenos passos. O pequeno passo dado hoje não pode desencorajar a luta de amanhã por uma maior amplitude de participação regional, podendo até acontecer que se venha a tratar de um processo lento à semelhança com o que aconteceu com o Parlamento Europeu que à medida que se foi afirmando políticamente, em especial a partir de implementação do processo de eleição por sufrágio universal, foi adquirindo mais competências e influenciando decisivamente o processo de integração europeia[540].

---

[538] **Pueyo Losa, J.,** *"La actividad Exterior de Galicia en el marco de las Relaciones Internacionales en un Estado de Estructura Compleja"*, ***op. cit.*** **p. 237. O autor manifesta a sua preocupação por se atribuir ao CR um"…*tan frágil papel en el proceso de adopción de decisiones comunitarias, por efecto de sus funciones meramente consultivas.".*** **Também Fausto de Quadros recomendava alterações, afirmando que "*…será necessário, no quadro do respeito pelo princípio da subsidiariedade, aprofundar a participação do Comité de Regiões no processo de decisão da União e descobrir, porventura, novas formas de participação dos Estados e das suas regiões naquele processo de decisão…".* Quadros, F., *O princípio da subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia, op. cit.* p. 56.**

[539] **Algumas das quais já é pedido parecer obrigatório ao Comité Económico e Social, designadamente as respeitantes à defesa do consumidor.**

[540] **Esperança manifestada por Aldecoa Luzarraga que apela para que se realizem os necessários pactos políticos no interior dos Estados para tornar efectiva uma maior participação regional e intervenção do CR. (Prologo à la Tesis Doctoral de Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Politica…, op. cit.* p. 3). Por seu lado, Castro Ruano recomendava em 1992, logo após a sua criação, que a natureza consultiva não levasse a que se desvalorizasse o CR. O autor comparava as funções do CR com a natureza**

As instituições comunitárias terão de se entender com os governos dos Estados membros para que a legitimidade das suas decisões se alargue aos órgãos regionais, procurando-se soluções que não ponham em causa o caminho para a integração europeia nem os interesses legítimos daqueles Estados membros que não se encontram descentralizados.

Estamos em crer que a construção da legislação e das decisões, bem como a abordagem dos problemas será um jogo multilateral no qual a Comunidade, mais concretamente a instituição detentora do poder de iniciativa, se pode e deve dirigir e ouvir os destinatários, sejam eles Estados, municípios ou regiões e, estar receptiva a que estes se lhe dirijam fornecendo sugestões a apresentando reivindicações.

Este papel, reconhece-se, já é cumprido com relativa qualidade pela Comissão através das consultas a que procede, designadamente por meio de livros brancos e verdes, como temos visto nos sucessivos relatórios sobre a subsidiariedade,

E relativamente ao Conselho? Atentará os interesses regionais nas suas decisões e à projecção regional das mesmas?

Não estará a fazer-se da subsidiariedade um caminho, ou uma auto-estrada de um sentido só, em que a Região está a *«ceder prioridade»* à acção central quando não puder realizar de forma suficiente um objectivo, reservando-se as autoridades centrais, Estaduais e Comunitárias, o «*direito*» de apenas deixar a cargo das regiões aquelas tarefas que a essas poderes centrais não interessa realizar, ignorando toda uma carga

---

consultiva inicial do PE, afirmando que esta não impediu o Parlamento Europeu de *"...desencadenar todo un proceso que tras desembocar en primer lugar en el Acta Unica, hoy llega a la Unión Europea.". (La emergente participación política..., op. cit.* p. 357)*.*

de anseios e necessidade que transportam os destinatários dessas mesmas decisões?

É preciso que esses destinatários, sem entraves diplomáticos, se possam fazer ouvir de pleno direito dirigindo-se a todo o tempo aos órgãos comunitários, comentando, sugerindo, criticando, participando por direito próprio na decisão e, se for caso disso, impugnando jurisdicionalmente, mesmo *à posteriori,* os actos concretos em que, do seu ponto de vista, suponham estar violado o princípio da subsidiariedade ou outras normas, deixando ao Tribunal de Justiça, órgão imparcial por definição, o encargo de decidir.

Na verdade, para que a subsidiariedade possa ser comprida, terá de ser um mecanismo de ida e volta, não se podendo pretender uma subsidiariedade que se dirija e seja invocável apenas pelos Estados, como se fossem estes os destinatários primeiros, últimos e até únicos da construção europeia, não se podendo esquecer que, da continuação desta situação pode resultar, em extremo, que os Estados consigam impor às suas Regiões, através de actos legislativos comunitários, decisões ou actos que o direito constitucional interno lhes veda, e, ainda, por extremo não totalmente absurdo, que o próprio processo comunitário se descaracterize, abrande, ou mesmo se desintegre por a sua condução, em determinados momentos, se reduzir hermeticamente a uma autista cúpula formada pelos poderes centrais dos Estados membros.

A simples intenção de ouvir os destinatários e ter em conta as suas opiniões não chega.

E mesmo o facto de se ouvir, como já faz a Comissão[541], é insuficiente. É preciso que quem decide, o Conselho, isoladamente ou em co-decisão, o faça tendo em conta a região, o município, a autarquia, numa só palavra, o cidadão, o que poderá ser feito através da criação de foros e iniciativas coordenadas e impulsionadas pelo Comité das Regiões, "*....para alimentar verdadeiramente – com o empenho dos cidadãos – a reflexão sobre os objectivos da União Europeia."* e tornar, assim, mais fácil a aplicação do direito europeu pois, ainda como defende aquele Comité, "*...as regiões e os municípios podem desempenhar um papel decisivo no momento de aplicar o direito europeu transposto, em benefício do cidadão."*[542].

Pensamos assim que o Estado é tão só um destinatário apenas parcial ou intermediário que faz a adaptação legislativa ou administrativa entre a decisão de Bruxelas e a sua aplicação nas cidades, vilas, aldeias, regiões e na casa de cada um dos cidadãos que melhor afirmarão as suas necessidades, respectivas soluções e, com um superior conhecimento da realidade, melhor poderão executar as medidas comunitárias.

Deverá o Estado assumir-se como esse destinatário parcial do princípio da subsidiariedade nos ordenamentos jurídicos comunitário e interno, podendo afirmar-se que, não se estendendo a subsidiariedade aos niveis infra-estaduais, continuaremos a ter uma subsidiariedade tutelada entre a União Europeia e o cidadão, isto é, entre a Comunidade que se pretende seja a União dos cidadãos da Europa e os seus verdadeiros sujeitos de

---

[541] Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 96. O autor informa que a Comissão proclama a necessidade de se ouvir os destinatários no seu relatório de 95.05.10 sobre o funcionamento do Tratado, afirmando que "*A subsidiariedade implica que se procure, para cada problema, o nível mais eficaz para o abordar. Este nível pode ser local, regional, nacional, europeu, ou mesmo mundial.*".

[542] Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*" Cdr 302/98 fin, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73.

direito, o que poderá ser o mesmo que dizer que continuaremos a ter uma União e até uma cidadania tuteladas.

Essa necessidade de que o Estado reconheça o seu papel, importante mas não único, na integração europeia, assume maior relevo ao pretender-se, como diz a Comissão, que o direito, as normas, as intervenções comunitárias e os Tratados se tornem transparentes e legíveis para o comum dos cidadãos, pois essa leitura transparente, no que respeita à subsidiariedade, não pode continuar a ser feita sob o filtro tutelar do Estado[543], sob pena de aumentarem as dificuldades para a melhor compreensão do direito e dos actos comunitários.

É neste sentido que a abertura ou o aumento da importância e do peso institucional das Regiões através do seu Comité constituiria um incentivo que associaria as entidades infra-estaduais à política comunitária, dinamizando a participação regional e individual do cidadão na integração europeia.

É claro que a alteração do modo centralizado de ver as relações infra-estaduais é um vício de que, em maior ou menor grau, padecem, não só as instituições comunitárias mas, em especial, os Estados dos quais as instituições são reflexo, mas pretendendo-se, como afirmam as Instituições, uma União mais transparente, acessível e compreensível[544], terão de ser feitos esforços no sentido de ampliar os níveis de participação

---

[543] Castro Ruano afirma, relativamente ao princípio da subsidiariedade que ele não pode ser fragmentado, incluíndo uns níveis políticos e excluindo outros. (*"El principio de subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea: una lectura en clave regional", op. cit.* p. 217).

[544] Conforme largamente referem os relatórios da Comissão, os Estados e o Conselho, v.g. através das conclusões da Presidência dos Conselhos Europeus e ainda os Pareceres do Parlamento Europeu que vêm sendo referidos.

e decisão do processo comunitário, cabendo, a propósito deste "deficit democrático" formular a seguinte pergunta:

Poderá manter-se o actual estado de coisas sem fazer perigar a própria integração europeia?

Cremos que não, havendo, portanto, que mudar leituras, comportamentos, políticas e instrumentos, porque o princípio da subsidiariedade constitui para todos "*...autant qu'un principe juridique, une obligation de comportement…*"[545], obrigação essa que é dirigida a todos os agentes comunitários, Instituições, Estados e entidades infra-estaduais, nenhum se podendo auto-excluir ou ser excluído.

E se é certo que a diversidade de posições existente acerca dos destinatários do princípio da subsidiariedade não parece conduzir, no entanto, a que se possa atribuir ao actual artigo 5º outro destinatário que não seja o Estado, daí não se pode concluir, antes pelo contrário, que esse exclusivo seja desejável e salutar para a construção europeia.

Enquanto não se processar uma alteração no Tratado que, respeitando o princípio da subsidiariedade, reconheça às entidades infra-estaduais o estatuto de "*actores privilegiados"* do Direito Comunitário com todas as suas consequências a forma mais sensata de conduzir o assunto será um entendimento interno a nível institucional comunitário, sem radicalismo de posições, de forma a que não se invoque o direito comunitário, isto é, a impossibilidade de as CCAA e RRAA serem destinatários do princípio da

[545]Como é reconhecido pela própria Comissão. *Vid.* Comission Européenne, « *Conférence Intergouvernementale 1996. Rapport de la Comission pour le groupe de réflexion »,* Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxemborg, 1995, p. 37. No mesmo sentido, Clergerie, J. L. *op. cit.* p. 97.

subsidiariedade[546] para justificar tendências centralistas mais ou menos enraizadas que não são compatíveis com a génese do processo de integração, e são incompatíveis ameaçando o futuro da integração, o progresso e bem estar dos cidadãos e a sua aceitação desta nova cidadania comum, sendo também absolutamente desajustados e incompatíveis com a nova realidade da cada vez maior internacionalização das relações e a maior interdependência e globalização.

Ao aderir à Comunidade, cada Estado deve articular os seus mecanismos internos para que as suas entidades infra-estaduais sejam parte na representação, na decisão e na execução, através de sistemas de cooperação assentes em lealdade constitucional e estatutária, de forma que se respeite mutuamente na esfera comunitária a distribuição constitucional de competência internas, procurando os vários governos atenuar as resistências internas à participação das autoridades autónomas em todos os foros e instâncias, até porque, promovendo a representação regional, os Estados estarão assim a desencorajar radicalismos perigosos na oposição à construção europeia.

É por isso que, reconhecendo a necessidade da alteração que se afirmou atrás, afirmamos útil que os Tratados fundamentais da União sofram modificações, designadamente alargando o estatuto de instituição ao Comité das Regiões para que, adaptando-se à realidade regional de alguns dos seus Estados membros, possa vir a ser, sob esta ou qualquer outra fórmula, designadamente a escolhida pelo Tratado de Lisboa, a futura Constituição ou diploma fundamental de todos os cidadãos da União Europeia, designadamente por proporcionar que o princípio da subsidiariedade seja invocado pelas entidades infra-estaduais o que,

---

[546] **De facto, estamos em crer que, na maior parte das vezes, estará mais em causa o respeito interno pelo poder constituinte na sua distribuição de competências, o relacionamento e cooperação institucional, que o próprio direito comunitário.**

estamos em crer, estará mais de acordo com a ideia básica da subsidiariedade que visa "...*colocar o indivíduo no centro de todo o processo de decisão...*"[547], estendendo-se à família, empresa, comunidades menores pelas quais é constituída a grande Comunidade que é a, hoje, União Europeia, sejam elas colectividades locais, regionais, federais, nacionais e, finalmente, supranacionais,

Os mecanismos que o Tratado de Maastricht abriu e consagrou, designadamente a alteração à composição do Conselho, a criação do Comité de Regiões a par da consagração do princípio da subsidiariedade, tendo por meta que as decisões sejam tomadas ao nível do poder mais próximo possível do cidadão, terão por objectivo reconhecer o facto regional[548], defender a aplicação do princípio da subsidiariedade e evitar que os Estados, com centralismos desajustados aos dias de hoje, entravem esse processo que só será pleno de êxito se existir coesão e participação de todos os níveis na participação, com empenho em fazer acompanhar o processo decisório de transparência[549], informação, acesso às deliberações e aos trabalhos, justificação plena dos actos comunitários e controlo de tudo isto por todas entidades interessadas, a começar pelo cidadão e seus representantes mais próximos, assistindo a todos o direito de acesso à justiça do TJCE nos casos em que considerem violados os seus direitos ou o interesse comunitário, designadamente o princípio da subsidiariedade.

---

[547] Clergerie, J. L., *op. cit.* p. 5.
[548] Conforme salienta Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 42.

[549] O princípio da transparência, considera o Comité das Regiões, é inerente a uma democracia que funciona correctamente, podendo "*...ser considerado como um dos direitos democráticos dos cidadãos...*", tendo, na integração europeia, sobretudo aplicação ao nível do direito dos cidadãos à informação e documentação respeitantes à UE. Comité das Regiões, Parecer sobre "*A Conferência Intergovernamental de 2000*", 17/02/200, Cdr 53/99 fin EN-GP/MS/fv.

Neste sentido a criação do Comité das Regiões já foi um passo importante, contribuindo, a par da consagração da subsidiariedade, para reforçar a legitimidade democrática da União Europeia bem como para a aproximar dos cidadãos.

Mas para que o princípio da subsidiariedade continue *"...a ter uma papel regulador das relações entre a União Europeia, os Estados membros e as pessoas colectivas territoriais..."*[550], outros terão de se seguir, como a alteração do estatuto do Comité das Regiões, o alargamento dos seus poderes e competências, a valorização qualitativa dos seus pareceres que terão de deixar de ser meramente consultivos e a obrigação de justificação quando não for seguida a opinião do CR vertida nesses mesmos pareceres, a eventual eleição dos seus membros que Regiões e doutrina reclamam[551], conferindo-lhes maior legitimidade democrática e maior liberdade de acção face aos respectivos governos centrais.

As alterações resultantes dos Tratados de Amesterdão e de Nice reforçaram, ainda que insuficientemente, o estatuto regional junto da Comunidade.

No entanto, para que a Comunidade possa tirar o melhor partido do recurso à experiência e conhecimentos local e regional nas cidades e municípios, experiência que, pela sua proximidade dos cidadãos, poderá contribuir para obter maior aceitação das decisões comunitárias e melhorar a qualidade da integração em todos os seus aspectos, continua a ser necessário dar mais relevo e promover uma maior participação no processo de integração das regiões e autarquias locais, aumentar a

---

[550]Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. *"Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões."* Cdr 302/98 FIN, JO C 198, de 14/7/1999, p. 73.

exigência na aplicação do princípio da subsidiariedade, melhorar a regulamentação, o estatuto e as competências do CR e criar, em colaboração com os Estados, uma estrutura representativa regional junto dos vários centros de interesse comunitários que permita assumir de uma vez por todas a necessidade de as regiões influenciarem as decisões que lhes digam respeito sem terem necessidade de recorrer a mecanismos dissimulados e quase *clandestinos* em algum momento como aqueles que, como os *"Lobby's"* se vieram a criar um pouco por toda a parte, aos quais dedicaremos algumas linhas, isto é, reconhecer a necessidade de as Regiões actuarem directamente ante as instituições e órgãos decisórios comunitários como "*...complemento, objetivamente indispensable, de la participación prevista en la fase interno-estatal...*"[552].

As sociedades contemporâneas exigem, pela sua crescente complexidade e globalização, para que se possa atingir com êxito uma boa governação, que os dirigentes políticos tenham em grande atenção nos momentos de decidir, as opiniões de todas as componentes da vida em sociedade, seja o sector representativo dos interesses públicos nacionais ou regionais, seja o conjunto formado pelas forças vivas da sociedade representativas de todos os grupos de interesses privados[553]

---

[551] **O problema da eleição é colocado, *inter allia*, por Jorge Pueyo Losa, *"La actividad Exterior de Galicia en el marco de las Relaciones Internacionales e un Estado de Estructura Compleja", op. cit.* p. 237.**

[552] **Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 387.**

[553] **Afirma Suzanne Berguer que *"Los grupos de interés constituyen una emanación espontánea de la sociedad. Los límites entre ellos se corresponden con las divisiones «naturales» de la sociedad, es decir, las producidas por los diferentes papeles y estatus sociales".* Berger, S., (compilación) *"La organización de los grupos de interés en la Europa Occidental"* Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, p. 18. Tais grupos transportam interesses que podem ser de natureza profissional, v.g. sindicatos, empresários, consumidores, de natureza cultural, religioso, étnico, etc., e organizan-se exercendo pressão sobre o poder político constituído de forma a participarem na conformação da sociedade defendendo o melhor para o seu núcleo. Nesta pressão com este objectivo consiste o exercício do "*lobby*", o que os distingue dos partidos políticos que têm por objectivo a conquista do poder político, enquanto que o "*lobby*"**

que por vezes são portadores de tal especificidade que exige, para uma boa decisão, a informação e experiência que só especialistas altamente qualificados e próximos da realidade podem possuir e prestar.

E essa atenção passa necessariamente pelas várias fases e níveis do processo decisório e não se pode ficar pela mera auscultação ou informação, devendo garantir, através de um diálogo e contacto directo regular e permanente[554], a presença dos grupos representativos das forças sociais que sucessivamente se vão naturalmente ampliando conforme se alarga a competência das Comunidades, nos mecanismos políticos de adopção de decisões a nível interno de cada Estado e a nível externo de organizações como a União Europeia na qual se tomam decisões vinculativas.

Esta exigência de participação dos grupos de interesses na construção comunitária efectuada através de grupos de pressão ou "*lobby's*", sendo partilhada pelos mais variados sectores de activades privadas, é sentida e estende-se também às Regiões actuando dissimuladamente ou até nessa condição através de delegações permanentes em Bruxelas, ou ainda promovendo a sua prática por entidades privadas regionais.

É assim que surgem um pouco por toda a Europa comunitária, em especial naqueles Estados que ainda concebem o relacionamento comunitário como um exclusivo dos poderes centrais, instituições sediadas junto das instituições comunitárias, *"...conforme a formulas legales muy distintas..."*[555] integrando normalmente entidades públicas e privadas

---

apenas visa influir sobre esse poder. Certo é que, por norma, quanto menor for a capacidade dos partidos para reflectirem as forças da sociedade, maior é a acção e a influência dos "*"lobby's".*

[554] Gutièrrez Espada, C., *op. cit.* p. 206.

[555] Pueyo Losa, J., "*Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones Internacionales del Estado***", *op. cit.* p. 21. *Vid.* a mesma obra, p. 37 e**

regionais, bem como grupos de pressão[556] ou *"lobby's"* criados pelas próprias Regiões que para tal têm de iludir, pelo menos na sua fase inicial, ou ultrapassar aquele exclusivo estatal.

Tais instituições destinam-se a defender os interesses regionais, isto é, o *"...interés que las CCAA tienen en las decisiones europeas para el ejercicio de sus competencias."*[557] e garantir que os mesmos sejam transmitidos e assegurados nos centros de decisão comunitários, superando *"...la débil institucionalización de la participación de las Regiones..."*[558], buscando, em especial, acautelar um rápido acesso à informação[559], consultar os projectos e demais actividades das instituições

---

seg's., sobre a natureza jurídica das oficinas regionais de Espanha junto das instituições europeias. O estabelecimento das Agências regionais na Alemanha, embora oficializado a partir de Fevereiro de 1978, também teve alguma conflictualidade interna, parecendo em determinado momento que estavam "...*bacho suspecha...*", conforme refere Bustos Gisbert, R., *op. cit.* p. 177.

[556]Castro Ruano considera as Regiões, e os seus governos, como grupos de interesse institucionais que, embora não tenham sido criadas para fazer valer o seu interesse, mas para o exercício de outras funções, "...*pueden ser utilizadas para ello...*", acrescentando que "...*pueden también crear representaciones y delegaciones en Bruselas que practiquen lobby ante las instituciones comunitarias y obtener así ayudas para sus propias Regiones...*". Clarifica então o autor: "...*Quede de esta forma serialada la singularidad de las Regiones en cuanto que grupos de interés en las que se produce una suerte de simbiosis a media camino entre su naturaleza estatal, por cuanto que son un segmento del aparato estatal. y su ejercicio de presión ante las autoridades de Bruselas, en favor de la defensa de unos intereses «privados», esto es, las del propio ente regional..". (La emergente participación política..., op. cit.* p. 264-265). Sobre o tema dos "*Lobby's*", *vid.* Petite, M., "*Les lobbies européens*", em *Pouvoirs* nº 48, 1993, p. 95-104.

[557] Arias Martinez, M. A., *op. cit.* p. 360.

[558] Castro Ruano, J. L. *La emergente participación política..., op. cit.* p. 185. O autor considera que a fragilidade da representação regional "*...empuja a éstas al establecimiento de cauces y formas no oficiales de participación, materializadas mediante el lobby y la presión política ejercidas allá donde han de tomarse las decisiones...*", que considera estes como de lentos canais que paulatinamente se vão abrindo à participação regional.

[559] Outro meio, intra e extra-comunitário, de superar os entraves ao acesso e circulação de informação pelas Regiões, são as várias associações de poder regional e local que veremos no próximo capítulo.

comunitários que possam afectar os seus interesses, divulgando, através de sminários, colóquios, palestras e outras formas de informação como publicações periódicas, esses projectos junto dos vários sectores regionais.

Paralelamente, as Regiões procuram, através de contactos com as várias instituições e seus funcionários[560] influenciar as decisões, promover e tornar conhecidas perante as autoridades da União e seus Estados as suas capacidades e potencialidades económicas e comerciais captando investimentos e desenvolvimento, garantindo assim a aproximação das respectivas entidades regionais aos centros comunitários europeus, participando, como nível administrativo e de gestão interessado, na definição das políticas que as afectam, fazendo-o através de "*…una indirecta y solapada actividad de proyección exterior…*"[561].

---

[560] Castro Ruano considera a Administração comunitaria "*…muy flexible y abierta, además de muy despersonalizada, dada su gran dimensión…*", o que contribui para o êxito da actividade regional de influência. *(La emergente participación política…, op. cit.* p. 277).

[561] Pueyo Losa referindo-se à Fundação Galicia-Europa, uma das muitas oficinas regionais existentes em Espanha. A Fundação Galicia-Europa integra a Junta da Galiza, algumas instituições financeiras, e as associações representantes da forças vivas e produtivas da região, como as Câmaras de Comércio, Indústria e Navegação e é presidida pelo próprio Presidente da *Xunta de Galicia*, isto é, o Presidente do Governo Regional Autónomo. Pueyo Losa, J., "*Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones Internacionales del Estado*", op. cit.* p. 20. O autor aponta ainda, (p. 24), o conteúdo da Sentença do Tribunal Constitucional Espanhol nº 165/1994 *supra* citada, na qual se refere que da reserva estatal para a actividade exterior resulta excluído que as CCAA *"…puedan establecer organos permanentes de representación ante esos sujetos, dotados de un estatuto internacional*…". O autor aborda também a natureza jurídica, funções e tipos destas oficinas regionais espanholas, o desenrolar dos conflitos que suscitaram junto do Tribunal Constitucional Espanhol e as posições adoptadas por este no sentido de, dentro de certos limites, reconhecer, "… *por tanto, una capacidad de establecimiento directo en el circulo de las instituciones comunitarias…". Ibid.* p. 140. *Vid.* também Castro Ruano que refere também a existência em Bruxelas de representações *infra*estatais extra-comunitárias, como de Estados australianos e norte-americanos. *(La emergente participación política…, op. cit.* p. 278-283). No caso espanhol existem, refere de Castro Ruano, a exercer tal actividade, entidades públicas como as Agências de Desenvolvimento, (Instituto de

Com estas actividades exteriores infraestatais através das quais, no caso espanhol, as Comunidades autónomas como a Galiza, Catalunha e País Vasco, mais do que exercer a temida "*diplomacia paralela*"[562] ou de qualquer forma levar a cabo uma política externa que, como afirma **ARIAS MARTINEZ,** suponha, "*...una vulneración del jus representationis del Estado...*"[563], procuram contrariar, através de canais disfarçados que encobrem os verdadeiros objectivos, aqueles aspectos funcionais em que a manutenção ou invocação do regime de monopólio e exclusividade da política internacional do Estado possa prejudicar o bom andamento e o interesse regional em assuntos que têm mais a ver com o trato de questões relativas à vida económica, cultural e social do que com a

---

Fomento de Andaluzia, Instituto de Fomento de Múrcia, etc.) a par de entidades privadas como Sociedades Anónimas em que participa a Administração autonómica, (PROEXCA, S.A. –Promociones Exteriores Canárias, S.A., INTERBASK, S.A. – Sociedade pública cujo único sócio é a Administração da Comunidade Autónoma do País Vasco -), ou Patronatos e Fundações, como por exemplo a "*Fundación Galicia-Europa*", instituição privada que integra a Xunta de Galicia, a Caixa Galicia, o Banco Pastor, a Caixa Orense, a Caixa Pontevedra, a Caixa de Viga, estando também aberta a outras entidades representativas da vida económica e social da Galiza que prossigam os mesmos fins. Esta Fundação é administrada por um patronato presidido pelo Presidente da *"Xunta de Galicia"* e integra representantes de todas as instituições que compõem a Fundação, sendo dirigida pela Direcção Geral de Planificação e Relações com a CE, órgão que dentro da *"Consellería de Economía y Hacienda"* se ocupa dos assuntos europeus. *(La emergente participación política..., op. cit.* p. 278). Sobre o tema *vid.* também Pueyo Losa, J., *"Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones Internacionales del Estado", op. cit.* p. 38. Noutra obra, Pueyo Losa aborda alguns mecanismos de coordenação, existentes e a criar, com vista a evitar que tais actividades prejudiquem ou perturbem a actividade exterior do Estado, visando assegurar que, através de operações integradas, no plano das relações internacionais se não produzam "*...desfases o disfunciones*..." entre os distintos níveis de poder estatal. *("La participación de Galicia..."), op. cit.* p. 163. Sobre o mesmo assunto *vid.* o mesmo autor em *"La Actividad Exterior de Galicia en el marco de las Relaciones Internacionales de un Estado de Estructura Compleja", op. cit.*, p. 214-215 e 229-231.

[562] Castro Ruano refere, a propósito da dicotomía integração europeia/descentralização interna que gera a necessidade de acção exterior das Regiões, que "*...de esta dicotomía no debe deducirse una usurpación competencial de las Regiones, apovándose en el imperativo comunitario...". (La emergente participación política..., op. cit.* p. 223).

[563] *op. cit.* p. 360.

política internacional, devendo tal actividade ser vista de forma complementar à acção externa do Estado, e não como tentativas de se criarem competências diplomáticas regionais[564], permitindo ainda a sua existência demonstrar que, na prática, é possível desenvolver "*…com eficacia y flexibilidad mecanismos de cooperación horizontal entre las CCAA".*[565]

É certo que estas práticas que vão aparecendo um pouco por toda a parte têm sido geradores de certa conflitualidade por parte de Estados que encaram a criação pelas Regiões de tais canais informais de comunicação directa com os órgãos comunitários como prácticas de rebeldia, de incumprimento, sendo também certo que os próprios Estados têm grandes responsabilidades na formação desses canais "*paralelos"* ou escondidos de representação regional, responsabilidade que consiste na forma desfazada da actualidade como tentam guardar zelosamente, sob a forma de monopólio, qualquer contacto com o exterior[566], motivo pelo qual, mais tarde ou mais cedo se vêm forçados*,* após processos de grande conflictualidade rodeada de *"... recelos y tensiones...",* a tolerar ou reconhecer como "*…hechos consumados.."* a criação dessas formas de representação regional junto das instâncias europeias comunitárias[567], ou

---

[564] **Trata-se de organismos intermédios "*…entre el lobby comercial y la misión diplomática…".* Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política…, op. cit.* p. 274*.***

[565] **Pérez de Nanclarez, J. M.,** *"Comunidades Autónomas y Unión Europea, Hacia una Mejora de la Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Proceso Decisorio Comunitario",* ***op. cit.*** **p. 794.**

[566] **Responsabilidade salientada por Munoz Machado ao afirmar que as regiões italianas, devido à rigidez do ordenamento impeditiva da sua participação nos assuntos comunitários, deram asas à sua imaginação sob "*…muy variadas fórmulas de aproximación a la Comunidad…". (Prólogo à obra de* Rudolf Morawitz*…, op. cit.* p. 79)*.***

[567] **Pueyo Losa, J.,** *"Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones Internacionales del Estado",* ***op. cit.*** **p. 38 e 11. As duas expressões citadas são efectuadas pelo autor referindo-se às Oficinas Regionais espanholas no exterior. O autor reconhece, no entanto, uma evolução nos**

mesmo a colaborar com elas[568] como refere **CASTRO RUANO** que salienta que os representantes das oficinas regionais "*...manifiestan contar con el apoyo que les brinda la representación permanente del Estado en Bruselas...*"[569].

Entre as formas como tal representação regional se tem vinda a manifestar salienta-se em Espanha[570], o conhecido caso das "*Oficinas*" ou

---

últimos tempos no sentido de posições mais abertas e flexíveis sobre o tema, assentes em interpretações mais evolutivas do preceito constitucional referente ao exclusivo estadual nas relações estaduais (artigo 149.1.3 da CE), deixando margem para aquelas actividades exteriores que, além do mais, não supõem o exercício da soberania nem criam obrigações perante outros Estados. Nesta obra, dedicada fundamentalmente a reflectir sobre a actividade exterior própria da Galiza, o autor procura analizar numa perspectiva jurídico-política, a natureza e o alcance dos meios e instrumentos através dos quais se realiza essa actividade exterior, para determinar tanto a eventual ou efectiva margen de conflicto político e constitucional com as instâncias centrais do Estado, em especial com o Governo e o Tribunal Constitucional espanhóis, como o possível reconhecimento e legitimação que alcançou ou poderia ter alcançado. Sobre o tema, *vid.* também Pueyo Losa, J., *"La participación de Galicia…", op. cit.* p. 161-199. Por seu lado Castro Ruano admite que apesar de se manter a oposição do poder central, a representação regional em Bruxelas é vista "*...con más naturalidad y su labor interpretada como un complemento y no una competencia, a la acción exterior del Estado...". (La emergente participación política..., op. cit.* p. 273).

[568] Já foi referido atrás o caso do Real Decreto nº 2105/96, de 20 de Setembro que cria a Conselharia para Assuntos Autonómicos na Representação Permanente da Espanha na União Europeia à qual se atribui a "*...competencia única para relacionarse com las oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas...".*

[569] Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política..., op. cit.* p. 283.

[570] Acerca de França, informa Olivier Audeoud que "*...selon la technique dite du "lobby", les collectivités territoriales françaises ont établi des représentations auprès des institucyions communautaires: des régions(Rhône-Alpes, Nord-Pas-deCalais, Picardie), des départements (Manche, Pas-de-Calais)Vaucluse), des Villes (Lyon), des regroupements de régions (Grand Est associant Bourgogne, Champagne-Ardennes, Lorraine, Alsace, Franche-Comté. Gramd Sud Associant: Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur-Corse, Bretagne et Pays de Loire), des colectivités despesas'autre mer (Martinique, Réunion). (op. cit.* p. 140). Por seu lado Castro Ruano indica-nos que, embora com uma vocação mais modesta que as agências espanholas, destinando-se apenas à promoção do desenvolvimento económico e "*...lejos de cualquier pretensión de convertirse en una forma de representación diplomática...",* existem cerca de uma dezena de representações das regiões francesas assim como

"Agências", destinadas a seguir a actividade comunitária, coordenar a representação dos interesses públicos e privados em Bruxelas, obtendo, por um lado, um acesso mais rápido e eficaz à informação sem intermediários[571] que os governos centrais, umas vezes não divulgam por entenderem estar no domínio do "*ius trattum",* outras vezes procuram sonegar ou simplesmente não fazem chegar a tempo às entidades regionais devido às cadeias diplomáticas e burocráticas, e, por outro lado, fazer chegar aos centros comunitários as suas posições específicas acerca de matérias importantes para as respectivas regiões[572], tentando infuenciar assim as políticas comunitárias através do "*lobby*" exercido sobre os escalões intermédios, pressão que, para ser eficaz, terá necessariamente de ser exercida antes e durante a fase da elaboração de qualquer normativa comunitária[573], seja sugerindo à instituição que detem

---

britânicas nas quais se incluem agências de desenvolvimento financiadas por promotores privados e universidades. *(La emergente participación política…*, *op. cit.* p. 278)*.*

[571] Acesso reconhecido pelo TCE na sentença 165/94 de 26 de Maio de 1994, na medida em que "…*las normas y actos de las Comunidades Europeas pueden entrañar limites y restricciones al ejercicio de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas…".* Pueyo Losa, J., *"Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones Internacionales del Estado", **op. cit.*** **p. 39.**
Na Alemanha, o legislador resolveu o problema do acesso regional dos Länder à informação, atentando a diminuição de funções que acompanhou necessariamente a transferência de competências, através da criação de um mecanismo de compensação mediante criando a obrigação de o Governo Federal manter informados os órgãos da federação representantes das regiões (Länder) sobre o desenvolvimento das sessões do Conselho. *Cfr.* Morawitz, R., *op. cit.* p. 54*.*

[572]Captar e transmitir informações sobre ajudas comunitárias, concursos, programas e iniciativas comunitárias que afectem ou interessem à Região, aos eus agentes económicos e sociais. Arias Martinez descreve as funções das delegações autonícas em Bruxelas, dividindo-as em funções de informação, de gestão (facilitar a colaboração de entidades regionais e comunitárias), Formação (assistir a seminários, reuniões, etc.), promoção (dar a conhecer as potencialidades endógenas regionais para captar investimentos). *(op. cit.* p. 371-374)*.*

[573] Por certo que, durante o processo legislativo, quanto mais cedo se procurar exercer pressão, maior será a probabilidade de influenciar a norma final. Por isso as Regiões procuram seguir atentamente a actividade legislativa comunitária, procurando conhecera antecipadamente qualquer nova

o exclusivo de iniciativa, a Comissão ou aos seus diferentes Comités[574], o estudo ou a criação de normas em certas áreas, seja dando contributos e opiniões para essas normas em resposta aos pareceres ou opiniões técnicas especializados que a Comissão e seus funcionários lhes solicita directamente[575] por considerar que tais órgãos de pressão são, muitas das vezes, mais conhecedores da realidade sobre a qual se pretende legislar que os próprios organismos centrais dos Estados membros[576], contribuindo assim, tais grupos, para o progresso das suas Regiões, dos seus Estados e para o fomento e rapidez do processo de integração[577].

---

legislação ou programa comunitário de apoio de forma a que se possam adiantar com a apreeentação de projectos e conseguir apoios para as suas Regiões*.*

[574] A capacidade de influenciar a opinião dos Comités será particularmente importante atendendo ao papel destes na informação técnica especializada que prestam á Comissão.

[575] Assim cumprindo a Comissão uma forma de subsidiariedade, ao procurar, através da auscultação prévia das opiniões regionais *"...en aras a lograr una elaboración legislativa final que cuente con el beneplácito del mayor número posible de aquellos a los que se destina...". Castro Ruano, J. L., La emergente participación política..., op. cit.* p. 270*.*

[576] Castro Ruano afirma que as agências regionais "...c*ubren espacios a los que la Administración Central no podría llegar por sus naturales limitaciones...". (La emergente participación política..., op. cit.* p. 283)*.*

[577] Castro Ruano refere que os comités são o alvo privilegiado de influência dos grupos de pressão que progresivamente alargam a influencia que começaram por exercer sobre a Comissão, a outros órgãos, especialmente ao Parlamento Europeu, adiantando ainda que a Comissão utiliza os grupos de interesse para manter o seu equilíbrio face aos Estados e para forçar o Conselho à adopção de um acordo. *(La emergente participación política..., op. cit.* p. 270).
Pode ver-se no Capítulo III referente ao Comité Económico e Social, - artigo 257 e seguintes do Tratado de Roma a única e tenue referência a estes grupos. O mesmo autor defende, (p. 272), que os mesmos deveriam ser objecto de regulamentação específica à semelhança do que é feito nos Estados Unidos da América, a fim de que se possa delimitar claramente *"...la función legal del lobby de la de aquel intermediario avispado y desalmado que practica el tráfico de influencias...",* com a vantagem de que assim o Estado poderia controlar melhor e *"...conocer sus actividades...",* aproveitando eficazmente ambos os poderes das potencialidades que esse trabalho externo oferece, como salienta Soriano, J. E., *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea, op. cit.* p. 214 e 215.
Para uma tipologia dos grupos de pressão e "*Lobby's"* no meio comunitário e reflexão aprofundada sobre os mesmos, *vid.* Sidjanski, D*., « Les groupes*

Porteriormente, na sequência de uma evolução positiva salientada por **ARIAS MARTINEZ** que considera que após a sentença 165/94 do Tribunal Constitucional espanhol tem ocorrido uma melhoria que consiste no facto de as Comunidades autónomas já não terem necessidade de *"...echar mano de fórmula alguna que sirva de «tapadera» a los objetivos...",* podendo, assim, *abrir en Bruxelas, "...autênticas delegaciones oficiales de sus respectivos Gobiernos..."*[578], vai-se assistindo à criação de delegações regionais em Bruxelas com caracter oficial como, entre outras, a Delegação Euskadi em Bruxelas, a Delegação da Junta de Andaluzia, Oficina do Governo de Aragão[579], sendo da salientar ainda, na progressiva afirmação do papel internacional, em especial comunitário, das CCAA, a criação pelas Administrações autonómicas de órgãos de coordenação da sua actividade exterior, os quais vieram logo desde início a "*....suscitar fuertes recelos desde instancias centrales del Estado...*"[580].

---

d'intérêt de l'Europe du Sud et leur insertion dans la C.E.» **em *Revue du Marché Commun,* nº 325, 1989, p. 164-175. Lavin, R.. "*El lobby europeo de las autonomias*". en Actualidade Económica, n.º 1665, Maio 1990, p. 77. Chauvet, J. P., "*Participation des collectivités territoriales aux décisions européennes: le rôle des lobbies locaux et régionaux*", em Apres-demain, n.o 314-315, 1989.**

Torna-se necessario que na União, à semelhança do que se passa nos Estados Unidos de América, se regulamente e controle a prática dos "*Lobby's*" através de códitos de conduta e mecanismos de registo de quem exerce essas actividades.

[578] Continua a autora defendendo que "*Ahora ya no se tratará de Oficinas que revistan la forma de una institución sometida al Derecho público o privado, sino que nos encontramos ante órganos integrados en la propia estructura de las Administraciones autonómicas y cuyo personal básico serán funcionarios.*" (*op. cit.* p. 362-363).

[579] Arias Martinez aborda a tipologia, natureza jurídica e funções das oficinas autonómicas, numa óptica posterior à sentença 165/94, de 26/5, que permitiu uma maior abertura das referidas representações regionais, referindo ainda que Catalunha, Galiza, Navarra e Extremadura conservaram a forma jurídica com a qual tinham sido constituídas as suas Oficinas em Bruxelas. *(op. cit.* p. 357-374).

[580]Pueyo Losa, J., *"La actividad Exterior de Galicia en el marco de las Relaciones Internacionales e un Estado de Estructura Compleja", op. cit.* p. 255. O autor indica ainda, no que respeita à Galiza, *alguns desses órgãos, designadamente a*

Cumpre-nos agora salientar que os novos Estadutos Autonómicos Valenciano e de Catalunha contemplam já a hipótese legal de abertura de representações directas destas duas Regiões, colmatando a lacuna existente e, ao mesmo tempo, substituindo e dando cobertura legal, ao conjunto de actividades *"lobbystas"* que, de forma dissimulada, se vinham desenvolvendo e que acabamos de referir.

Assim, começando pelo Estatuto Valenciano, salienta-se que no nº 1 do artigo 61 se refere que a CCAA terá uma delegação em Bruxelas com carácter administrativo de representação e promoção dos seus interesses junto das instituições e órgãos comunitários, bem assim como, já num âmbito mais largo que a União Europeia, nos termos do nº 2 do mesmo artigo, poderá criar uma rede de oficinas de promoção de negócios em todos os países onde entenda dever promover as empresas valencianas, referindo ainda na alínea c) do nº 3 do artigo 61 que o presidente da CCAA será o representante regional no Comité das Regiões, tendo a região ainda o direito a participar em instituições regionais de caracter regional e de natureza supranacional nos termos do nº 4 do mesmo artigo.

Por seu lado, e em idêntico sentido e com o mesmo fim estabelece no capítulo II resteitante à las "*Relaciones de la Generalitat com la Unión Europea"* no artigo 192 do Estatuto da Catalunha que "*La Generalitat establecerá uma delegación para la mejor defensa de sus intereses ante las Instituciones de la Unión.",* vindo posteriormente o artigo 194, inserido no capítulo III dedicado à "*Acción Exterior de la Generalitat",* alargar o âmbito destas formas de representação externa ao estabelecer que esta Comunidade Autónoma, tendo em vista a promoção dos interesses da Catalunha "*…puede establecer oficinas en el exterior.".*

Dirección Xeral de Planificación Económica e Relacións con la Unión Europea, a Secretaria Xeral de Relacións coa Union Europea e Acción Exterior. Ibid. p.

Por outro lado, há que referir também a componente cultural que a Europa Comunitária hoje encerra em si mesma à qual é necessário dar grande atenção, o que poderá ser alcançado existência de um poder regional fortemente representado pois há que ter em conta que esse poder infra-estadual é o melhor símbolo da enorme diversidade cultural da Europa cuja importância aumenta com os sucessivos alargamentos que transportam para a Comunidade toda a riqueza cultural das tradições antigas e profundas das regiões da Europa Central e de Leste, diversidade que deve ser objecto de uma correcta expressão política, para o que contribuirá uma atenção permanente ao princípio da subsidiariedade em qualquer uma das fases, ascendente e descendente, da integração comunitária.

A Europa, enquanto comunidade, só terá a ganhar com estas novas culturas e conhecimentos, com o seu reforço e divulgação que devem começar por um pleno respeito logo a partir da adesão. Eis aqui o terreno próprio da subsidiariedade[581].

Ao mesmo tempo há que ter atenção que os poderes centrais dos Estados ou da União Europeia não podem, por natureza, responder a todas as necessidades dos cidadãos, levando ao surgimento de níveis de poder infra-estadual, de associações de poder regional e do próprio Comité das Regiões, além de realçarem a importância do facto regional na Europa, constituem muitas vezes uma resposta necessária às insuficiências institucionais da Comunidade Europeia.

254/256.

[581] O Comité das Regiões, aborda estes temas nos seus "*Parecer sobre a revisão…", cit.* JO C 100 de 02/04/1996, p. 03. e "*Parecer sobre a Conferência Intergovernamental de 2000*", 17/02/200, Cdr 53/99 fin EN-GP/MS/fv.

Das associações de natureza política como a ARE, ou técnica como o CEDER, às sectoriais e específicas de caracter funcional como são a maior parte das restantes, prolifera todo um conjunto de organismos cuja ambição máxima, além do contributo para o progresso das respectivas regiões, será o reconhecimento institucional e político ao qual apenas se chegará se o Estados e a Comunidade evoluirem na concepção de participação regional o que, provavelmente, se revelará um processo lento.

CASTRO RUANO salienta que, estando de momento impedidas de aceder ao pleno reconhecimento e prática política, o associativismo interregional de cariz funcional e técnico mostra que "*...bajo la retórica política, las Regiones no desdeñan la importancia de otras vías de participación efectiva...*", estabelecendo um paralelo evolutivo entre o momento actual e o da fundação da CEE, pergunta: "*...no es ésta una reedición del debate entre funcionalistas y federalistas que caracterizó el surgimiento de la Comunidad, si bien ahora manifestandose a otro nivel?*"[582].

Constatando-se hoje que, de facto, as autoridades comunitárias, em especial a Comissão, já ouvem e tomam em conta os pareceres regionais nas suas mais variadas formas de decisão, designadamente nas de financiar projectos de âmbito regional, reconhecendo, assim, a capacidade de gestão e de elaboração das Regiões, poderemos acalentar a esperança de que no futuro se possa afirmar que a Comunidade, submetendo-se à força dos factos representados pelo avanço da capacidade e eficiência das Regiões, terá forçosamente de, mais tarde ou mais cedo, efectuar um pleno reconhecimento político e institucional, num avanço do processo de

[582] **Castro Ruano, J. L., *La Emergente Participación Politica..., op. cit.* p. 181. O autor salienta ainda o relevante papel da cooperação interregional no âmbito da PRC, "...*por cuanto que cada vez son más los proyectos***

integração semelhante ao que levou a que esse mesmo processo, iniciado apenas como forma de integração económica, tenha passado nos dias de hoje a uma integração política.

A concretização dos projectos de financiamento e outros em cuja concepção se demonstra a capacidade regional, a força do diálogo e cooperação interregional e transfronteiriça contribuem para a materialização do projecto de integração europeia que, através da voz e da acção da Região chega mais perto do cidadão, concretizando-se em avanços e melhorias em áreas que lhe estão próximas, como educação, investigação, meio ambiente, cultura, saúde, proteção social, etc.

A proximidade do cidadão e o contributo, pela via dos factos, para a sua adesão ao projecto comunitário são o grande contributo do movimento associativo interregional para a integração plena, pois as melhorias que a acção regional leva ao cidadão são, sem dúvida, mais convincentes do que a inflamada retórica política dos discursos preparados nos labirínticos e burocráticos corredores dos poderes centrais e cumunitárioes que, por vezes, o comum cidadão não ouve, não compreende, ou nos quais simplesmente não acredita.

O próprio Comité das Regiões, apontando como exemplo a sua própria criação pelo Tratado de Maastricht, reconhece o elevado avanço que a influência infra-estadual representa, afirmando ainda que a partir do início da década 90, as pessoas colectivas locais e regionais passaram a ter um maior papel na construção europeia, ao serem "*...cada vez mais tidas em conta no processo decisório*..."[583], reclamando-se mais avanços para o futuro, designadamente a ponderação prévia do impacto e das

---

materializados según acuerdos y trabajos comunes entre varias Regiones...". Ibid. **p. 245.**

repercussões económicas e administrativas das decisões comunitárias ao nível local, tendo em devida conta que o progresso teórico e prático da subsidiariedade na UE terá de conduzir a um contínuo debate relativo "*...à participação das regiões na elaboração e actuação do direito comunitário*"[584], reconsiderando-se, em cumprimento do princípio da subsidiariedade, o papel das regiões na Comunidade a todos os níveis, institucional, legislativo e orgânico e regional, impondo-se, em consequência, uma melhoria substancial do estatuto, poderes e competências do Comité das Regiões.

Criar o Comité das Regiões mantendo-lhe vedado o estatuto de instituição com todas as consequências que isso acarreta na sua acção face ao direito comunitário, mantendo-lhe atribuída apenas a competência consultiva e, mesmo assim, continuando a ser facultativos os seus pareceres, fechado o acesso à qualidade de sujeito previlegiado perante o Tribunal de Justiça, em especial nos casos em que considere violado o princípio da subsidiariedade[585], dificultará o processo de integração europeia e de identificação das partes com o todo, pondo em causa a razão de ser da descentralização a nível interno dos Estados, das suas autonomias, a existência do Comité das Regiões, e em último grau, da razão última que presidiu à criaçáo da C.E., a qual consistia numa Europa unida, em paz, forte e ao serviço do cidadão.

---

[583] Comité das Regiões, Parecer sobre "*A Conferência Intergovernamental de 2000*", 17/02/200, Cdr 53/99 fin EN-GP/MS/fv.

[584] Curti Gialdino, C., *op. cit.* p. 61.

[585] Considera Arias Martinez que a necessária associação entre o Cdr e o princípio da subsidiariedade passa pela conexão do Cdr ao processo legislativo "*...tanto com carácter previo a la adopción de una decisión por el Consejo o la Comisión, como a posteriori, cuando el acto normativo ya haya sido aprobado, legitimando al Cdr para actuar ante el Tribunal de Justicia.*". Deveria, assim, o Cdr. Ser chamado a pronunciar-se previamente sobre os aspectos da proposta da Comissão relacionados com a subsidiariedade, e/ou, intervir posteriormente ante o TJCE pedindo a anulação de actos legislativos praticados com violação do princípio da subsidiariedade. *(op. cit.* p. 486-487).

Terão os dirigentes políticos nacionais e comunitários de se esforçar para que, a par da União económica e política, que seja alcançada uma verdadeira União Social.

Que não se abra, com a criação do Comité das Regiões, uma janela, fechando ao mesmo tempo a porta com as limitações que se lhe impõem.

PARTE III

SUBSIDIARIEDADE, REGIONALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIAS EM PORTUGAL

ACÇÃO EXTERIOR DAS REGIÕES AUTÓNOMAS

PONTO PRÉVIO

A terceira parte deste trabalho será inteiramente dedicada a Portugal, abordando-se globalmente o tema da subsidiariedade, da desconcentração e descentralização administrativa e política, da regionalização administrativa e poder infra-estadual tipificado nas autonomias local e regional, sendo constituída por seis capítulos no primeiro dos quais se aborda a dimensão interna da subsidiariedade com particular enfoque para as autonomias local e regional, tratando-se nos capítulos segundo, terceiro e quarto a actividade exterior geral e comunitária do Estado português e das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, referindo-se no capítulo quinto vários temas relacionados com a condição ultraperiférica das mesmas Regiões, o estatuto de ultraperiferia consagrado no artigo 299 TCE para as Regiões Ultraperiféricas da União e as demais regiões que esse estatuto contempla, decicando-se o capítulo sexto a a elaborar algumas conclusões e propostas.

Sendo certo que a ideia de subsidiariedade está presente em maior ou menor grau em qualquer uma das formas ou tipos de descentralização do poder "*lacto sensu"*[1]*,* ela atingirá a sua maior plenitude e excelência nos casos em que essa descentralização integra uma componente política concretizada no caso português nos regimes de autonomia político-administrativa das regiões autónomas insulares atribuídos aos arquipélagos dos Açores e Madeira[2] pelo legislador constituinte logo desde a versão original da CRP de 1976 justificando-se, por isso mesmo, no

---

[1] **Blanco de Morais estabelece uma tipologia de descentralização assente em descentralização constitucional, descentralização política e descentralização administrativa, implicando a primeira que o corpo territorial descentralizado goze do poder de aprovar e rever o seu próprio estatuto bem como de autonomia legislativa que consiste na faculdade de produzir leis e de as fazer executar. A descentralização política caracteriza-se por o ente dispor de autonomia legislativa e administrativa e a descentralização administrativa caracteriza-se por o ente apenas dispor de atribuições de natureza administrativa. *(A Autonomia Legislativa Regional, op. cit.* p. 51).**

[2] **Maria Luísa Duarte considera a autonomia regional dos Açores e Madeira como uma "*…manifestação única de regionalimo político no seio de um Estado que é, por imperativo constitucional, unitário.". ("*União Europeia e entidades regionais: As Regiões Autónomas e o processo comunitário de decisão*", op. cit.,* p. 56).**

contexto do estudo do princípio da subsidiariedade uma caracterização e tratamento mais aprofundado dessa autonomia.

Qualquer manifestação do poder autónomo regional poderá constituir uma forma de expressão da subsidiariedade em Portugal, desde logo a existência e o exercício dos poderes legislativo e executivo próprios das Regiões Autónomas[3], pelo que se justificaria, numa perspectiva de subsidiariedade, o tratamento aprofundado de qualquer uma dessas facetas da autonomia regional.

No entanto, o presente trabalho apresenta-se delimitado por uma faceta muito especial da subsidiariedade, concretamente a participação regional no relacionamento internacional do Estado português em geral e, em particular, no processo de integração europeia, pelo que será a esta faceta regional da subsidiariedade que será concedida mais atenção neste trabalho.

Ainda assim, considerando que o tema da autonomia regional é pouco conhecido e não está tratado em Portugal de forma tão alargada e profunda como em outros Estados membros da União Europeia[4], parece útil aproveitar esta oportunidade para abordar, ainda que de forma genérica e sucinta, outras facetas e características da autonomia regional efectuando-se, designadamente, uns breves apontamentos históricos sobre a autonomia, bem como a sua evolução no tratamento constitucional.

Seguidamente será referida mais em pormenor a dimensão externa dessas autonomias[5] a qual constitui um dos aspectos mais relevantes da autonomia regional, concedendo-se especial relevo ao que toca à participação das Regiões

[3] Verdadeira forma de afirmação política.

[4] Neste sentido *vid.* Rebelo de Freitas, F., *op. cit.* p. 9. Lamenta o autor que o tema das autonomias "*...rico e interessante, de inegável interesse político, histórico e jurídico...*", não mereça em Portugal o interesse que outros Países (Itália, Espanha, Alemanha) lhe dedicam.

[5] Abordando-se brevemente o relacionamento internacional do Estado português, cujos princípios enformam e balizam a acção externa das Regiões Autónomas.

Autónomas Portuguesas no Direito Comunitário e na construção europeia em geral, bem como o estatuto comunitário de ultra-periferia em que se inserem.

Inclui-se também referência breve ao princípio da descentralização democrática da administração pública e ao processo de regionalização administrativa e respectivo regime, ambos como formas de aproximar a decisão pública do cidadão, salientando-se algumas das dificuldades da aplicação do princípio da subsidiariedade na ordem jurídica portuguesa.

CAPÍTULO I

SUBSIDIARIEDADE E REGIONALISMO NO DIREITO PORTUGUÊS:

A DIMENSÃO INTERNA DA SUBSIDIARIEDADE

1-COERÊNCIA ENTRE SUBSIDIARIEDADE INTERNA E COMUNITÁRIA: CONSIDERAÇÕES GERAIS.

Nos capítulos anteriores abordou-se o tema da subsidiariedade na óptica das relações entre a Comunidade e os Estados, referindo-se também a questão do alcance regional do mesmo princípio.

Agora é questão saber se a sua existência ou não a nível interno dos Estados membros será condição da realização plena da subsidiariedade comunitária e do próprio êxito do processo de integração, questão cuja resposta terá de ser afirmativa na convicção de que sendo a subsidiariedade um princípio destinado a aproximar a decisão do cidadão, a sua omissão no interior dos Estados terá, mais tarde ou mais cedo, reflexos na própria União, podendo até conduzir ao bloqueio da execução das decisões comunitárias.

Assim, a subsidiariedade no relacionamento entre os Estados Membros e a União Europeia depende, *"...só faz sentido e só é eficaz..."*[6] da sua existência e prática no relacionamento interno entre cada Estado e os respectivos entes infra-estaduais[7], conforme salienta **FERNÃO FREITAS** ao afirmar que "*O princípio da subsidiariedade que foi acolhido na CRP, entende-se legitimador duma preocupação no sentido descendente externo (entre a UE e Portugal), deveria também ter, coerentemente, um sentido descendente interno para o relacionamento Estado-Regiões Autónomas."*[8].

---

[6] **Quadros, F., *O princípio da subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia, op. cit.* p. 78. Por seu lado Gomes Canotilho e Vital Moreira opinam que a subsidiariedade "*...como princípio constitucional, só terá sentido útil quando articulado com o princípio da descentralização autárquica no sistema de repartição de poderes entre o Estado e as colectividades menores.". (Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada,* 1993*, op. cit.* p. 887).**

[7] **António Covas aborda este tema, advertindo que "*...importa saber se o princípio da subsidiariedade tem repercursões constitucionais no plano infranacional, ou, dito de outro modo, se deve ser igualmente aplicado às relações entre o Estado nacional e as regiões infranacionais.".* (*op. cit.* p. 39).**

[8] ***op. cit.* p. 138. O autor critica que em Portugal "*...o princípio funcione no conceito «ascendente» (Estado - União Europeia), mas coloca-se entraves que funcione internamente e em sentido «descendente» (Estado - Regiões Autónomas)."* Continua o autor, dirigindo-se à experiência portuguesa, referindo ainda que *"É visível - o que não deixa de ser curioso e mesmo paradoxal -, uma tendência no Estado Português e órgãos de soberania (...) para***

Esta ideia de coerência em relação à subsidiariedade é também salientado por **VALENTE DE OLIVEIRA** quando afirma que se deve "*...praticar também, em termos domésticos, o que tanto se reclama da União Europeia: a aplicação do princípio da subsidiariedade...*"[9], sentido em que o Comité das Regiões convida os Estados-Membros a esforçarem-se por levar em conta na sua legislação interna o princípio de subsidiariedade como fio condutor para a repartição de competências pelo poder central, subsidiariedade que os órgãos de poder local e regional devem observar na definição das condições de aplicação das próprias competências[10], cabendo salientar que, conforme assinala **JORGE MIRANDA,** "*...os princípios da descentralização e de subsidiariedade acenam para o máximo possível de actividade das autarquias locais, a partir da consideração dos interesses próprios das populações respectivas.*"[11], podendo afirmar-se que a ausência da subsidiariedade no entendimento entre o Estado e as comunidades menores impedirá que estas comunidades regionais e locais, vendo-se estranguladas ao nível das respectivas administrações centrais[12], participem devidamente nos processos de gestão interna e de integração europeia[13], fazendo

---

***aceitar, sem grandes reservas, a transferência de poderes e atribuições que contendem com a soberania do País, é o caso da adesão à então CEE e ao Tratado da UE (Maastricht e Amsterdão), mas já ser refractária, senão mesmo absolutamente inflexível, em admitir que as autonomias das Regiões Autónomas portuguesas possam evoluir para fórmulas mais avançadas, (...) precisamente também na lógica e nos princípios enformadores e na causa teleológica do princípio da subsidiariedade.". Ibid.* p. 139.**

[9] Valente de Oliveira, *op. cit.* p. 53. Acrescenta o autor, criticando o receio da descentralização e da partilha de poder, que em Portugal "*...há convictos defensores da aplicação do princípio da subsidiariedade em relação às instituições europeias que são tenazes opositores da regionalização!...*".

[10] Comité das Regiões, Parecer sobre o princípio da subsidiariedade. "*Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões.*", JO C 198, de 14/7/1999, p. 73. O Comité das Regiões repete a recomendação aos Estados para que "*... apliquem internamente o princípio da subsidiariedade em relação às regiões e autarquias locais.*" no seu "*Parecer sobre a revisão do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia*", JO C 100 de 02/04/1996, p. 01 e seg,s. Fernão Rebelo de Freitas defende que as Regiões Autónomas devem, no domínio político-normativo, aproveitar o princípio da subsidiariedade como instrumento de ampliação e fortalecimento, e ainda como "*...«norma supletiva natural» para esgrimir perante o Estado na disputa competencial e um limite ou barreira a apropriações indébitas do Estado nas incursões das áreas reservadas à autonomia.*". *(op. cit.* p. 138).

[11] Miranda, J., *Manual…*, Tomo III, 4ª ed., 1998, *op. cit.* p. 234.

[12] António Covas chama a atenção para que "*...mesmo no plano puramente técnico-administrativo, ou seja, uma subsidiariedade por desconcentração, a aplicação do princípio*

perigar a própria integração na sua globalidade, ao "*...pôr em risco a própria subsidiariedade entre o Estado Português e a União Europeia"*[14] por não permitir aproximar o poder político dos cidadãos, podendo afirmar-se que constitui uma obrigação dos Estados resolver por si próprios a "*...ligação entre a subsidiariedade externa e a subsidiariedade interna."* [15].

Colocando a questão de saber porque razão é que a subsidiariedade externa entre os Estados e a União Europeia deve, para funcionar, ser completada pela subsidiariedade interna, **FAUSTO DE QUADROS** responde: "*Desde logo, por esta razão muito simples: como a subsidiariedade visa aproximar o poder dos cidadãos, se não houver descentralização administrativa interna, o poder passa de Bruxelas para o Terreiro do Paço, mas não passa do Terreiro do Paço para os cidadãos. Tão simples como isso."*[16]. Continua o autor defendendo a necessidade de uma *"...cadeia sequencial com subsidiariedade externa (...) para que de facto, o Poder venha, num circuito contínuo e coerente, de Bruxelas até aos cidadãos portugueses...",* reforçando a ideia ao salientar que *"...em termos das exigências colocadas pelo princípio da participação, de nada vale haver subsidiariedade externa se o poder pára, não no cidadão, mas (...) na Administração Central dos Estados."*[17].

---

pode ser ilusória.", **devido à inadaptação das estruturas técnico-administrativas, em especial "*...nos países e regiões do sul da Europa…",* por "*...estrangulamentos graves de natureza sócio-administrativa (...) perfis de formação completamente desadequadas às novas funções.".* (*op. cit.* p. 40).**

[13] **Para Medeiros Ferreira, no plano conceptual-jurídico "*...o princípio da subsidiariedade acolhido no TUE é aquele que mais depressa se entrelaça com o princípio geral da autonomia política, sobretudo no que diz respeito à questão das competências e atribuições assim como à teoria da descentralização.". (*"*Conhecer melhor as regiões ultraperiféricas insulares*", em *Economia & Prospectiva* nº 13/14, Julho-Dezembro 2000, Ministério da Economia, Lisboa, 2001, p. 72).**

[14] **Quadros, F., *O princípio da subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia op. cit.* p. 67.**

[15] **Quadros, F.,** *"O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado",* ***op. cit.* p. 245.**

[16] **O Terreiro do Paço é considerado a sede do poder central em Portugal por aí se concentrarem vários Ministérios.**

[17] **Quadros, F.,** *"O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado",* ***op. cit.* p. 246. O autor reforça a sua ideia afirmando que *"Para além disso, a Administração***

Parece não restarem grandes dúvidas de que a subsidiariedade a nível interno português tem tido grandes dificuldades em afirmar-se, não havendo hesitação por parte de sectores doutrinais e até políticos[18] em afirmar que a posição de Portugal nesta matéria é, com certo eufemismo, considerada *"...incómoda..."*[19] pois, defendendo a subsidiariedade nas suas relações com a União Europeia, pratica na sua ordem interna uma filosofia e uma cultura políticas inversa àquele princípio, prática que, pelo afastamento que motiva entre os poderes central, local e infra-estadual em geral, condiciona e diminui as iniciativas de carácter local e autonómico e prejudica a própria qualidade do serviço prestado às populações.

A aplicação e desenvolvimento do princípio da subsidiariedade no direito interno no relacionamento entre os seus vários níveis de poder, e consequente prática da descentralização são, afinal, uma questão de coerência, contribuindo para fortalecer as autonomias internas e a própria União Europeia no seu todo, isto porque, sendo o Estado demasiado pequeno para garantir por si só a sua subsistência e integração, é simultaneamente demasiado grande para assegurar o

---

Central dos Estados, sobretudo nos Estados onde ela é hiper-burocratizada, como ainda é o caso de Portugal, ficará afogada se simultaneamente se mantiver um movimento centralizador no plano interno e outro descentralizador no plano externo, porque às atribuições centralizadas no plano interno se somarão, ao nível do Estado-Administração, as atribuições descentralizadas no plano externo, neste caso, no plano comunitário.".

[18] De diversos sectores, até políticos, surgem críticas ao centralismo em Portugal. Assim, em Abril de 1998, realizou-se o XI Congresso da Associação Nacional de Municípios Portugueses, tendo sido fortemente criticado o centralismo pelo próprio Presidente da Associação Nacional de Municípios Mário de Almeida que afirmou: *"Queremos e sabemos fazer ainda mais e melhor pelo País que servimos, mas falta-nos poder fazê-lo (...), porque Portugal continua o País mais centralista da Europa.".* No mesmo Congresso, o ex-Presidente da República Jorge Sampaio reforçou a crítica e, sublinhando a importância do princípio da subsidiariedade, afirmou que as *"Entidades locais continuam a debater-se com insuficiência de meios financeiros…",* adiantando "*...que se reclama aos poderes públicos que se organizem (...), aos diversos níveis, de acordo com o princípio da subsidiariedade, entendido no sentido de que o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos.".* (*"Revista da Associação Nacional de Municípios Portugueses, nº 61, Abril/98")*.

[19] Fausto de Quadros, *O princípio da subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia, op. cit.* 62. O autor afirma que Portugal continua a ser um País centralizado, praticando internamente uma política de sinal contrário à subsidiariedade. Reconhecendo a forte centralização portuguesa, Gomes Canotilho e Vital Moreira em referência ao artigo 6º da CRP, dizem que "*...este preceito constitucional constitui uma reacção contra as tradicionais centralização e concentração política e administrativa do Estado português...". (Constituição da República Portuguesa Anotada,* 2ª ed. revista e ampliada, 1º volume, Coimbra Editora, 1984, p. 86).

desenvolvimento das suas regiões e municípios, é aconselhável que os Estados se devam *"...federar (...) en su propio seno..."*[20], executando e reflectindo a ideia de coerência na subsidiariedade, sentido em que **CASTRO RUANO** afirma que "*...los Estados no podrán hacer Europa si primeramente no llevan a cabo una auténtica regionalización..."*[21].

A descentralização das estruturas de poder impõe-se a qualquer Estado nos dias de hoje como um imperativo devido ao facto de serem cada vez maiores as solicitações a que a gestão estadual tem de responder e a impossibilidade de uma estrutura centralizada de poder responder a contento a tais necessidades da vida contemporânea[22].

É assim que, concretizando a subsidiariedade, embora sob formas diferentes de descentralização, se assiste um pouco por toda a parte a um delegar pelo Estado noutras entidades de tarefas e atribuições que classicamente eram da competência dos seus aparelhos centrais, isto é, a uma descentralização e regionalização com vista a uma maior eficácia na resolução dos problemas, regionalização que, quer a nível meramente administrativo quer a nível político com a criação de níveis de poder regional dotados de legitimidade eleitoral, se vem impondo como "*...um dos mais importantes fenómenos da Europa Ocidental..."*[23].

---

[20] **Castro Ruano, J. L., *La emergente participación política..., op. cit.* p. 96. A palavra federar aparece aquí no sentido de dividir o poder com escalões menores.**

[21] ***Ibid.* Por seu lado, Fausto de Quadros chama a atenção para o facto de todos os Estados membros serem partes na Carta Europeia de Autonomia Local que impõe no seu artigo 4º a subsidiariedade na repartição de atribuições entre as Autarquias Locais e os Estados.** *"O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado"*, ***op. cit.* p. 246.**

[22] **Jorge Pereira da Silva afirma que *"…autonomia e descentralização constituem hoje problemas fundamentais de todos os sistemas políticos e surgem (…) quase sempre associados entre si, mas também à ideia de democracia ou de democracia participativa.".* Diferencia o autor os conceitos, referindo que *"... enquanto a autonomia é um valor básico da vida em sociedade, a descentralização é uma técnica jurídica de organização dos aparelhos políticos ou administrativos e que pode, ou não, ser posta ao serviço da autonomia", (*"Região Autónoma", *op. cit.* p. 905).**

[23] **Lizardo, J., e Cunha, C., *op. cit.* p. 3.**

Assim, desconcentração, descentralização[24], regionalização administrativa, autonomia regional político administrativa e autonomia local[25] são algumas das fórmulas encontradas para prosseguir aquele desiderato de, por um lado, aliviar o Estado de algumas das tarefas que o sobrecarregam, e por outro, garantir uma maior eficácia na gestão da comunidade, isto porque "*...a existência de um ordenamento jurídico específico e adaptado a uma determinada região, vem*

---

[24] Sobre concentração, desconcentração e descentralização, *vid.* Freitas do Amaral, D., *Curso de Direito Administrativo,* vol. I, Almedina, Coimbra, 1998, 2ª ed., p. 657, 658 e 695. A concentração e a desconcentração respeitam à organização administrativa de uma pessoa colectiva, designadamente o Estado, e tem a ver com a organização vertical dos serviços públicos consistindo basicamente "*...na ausência ou na existência de distribuição vertical de competências entre os diversos graus ou escalões da hierarquia.*", enquanto que a descentralização tem a ver com as relações entre várias pessoas colectivas públicas, v.g., entre o Estado e as demais pessoas colectivas públicas. Os princípios da desconcentração e descentralização administrativa estão consagrados no artigo 267/2 da CRP. Continuando a seguir a mesma obra de Freitas do Amaral, no plano jurídico diz-se descentralizado o sistema "*...em que a função administrativa esteja confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas colectivas territoriais – designadamente autarquias locais.*", bastando, pois, que haja autarquias locais para que exista juridicamente descentralização. *Ibid.* p. 658. No entanto, no plano político-administrativo apenas há descentralização quando "*...os órgãos das autarquias locais são livremente eleitos pelas respectivas populações.", ibid.* p. 695. Para o autor são vantagens da descentralização a garantia das liberdades locais, a participação dos cidadãos na toma das decisões públicas em matérias que concernem aos seus interesses, (a participação é um dos grandes objectivos do Estado moderno – v. Artº 2º CRP), e o incentivo à mobilização das iniciativas e energias locais para as tarefas públicas.

[25] A autonomia local é, conforme afirmam Gomes Canotilho e Vital Moreira "*...juntamente com a autonomia regional, um dos princípios constitucionais fundamentais em matéria de organização descentralizada do Estado.". (Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada,* 1993*, op. cit.* p. 881). Para Freitas do Amaral, o princípio da autonomia local pressupõe os direitos de as autarquias regularem e gerirem uma parte dos assuntos públicos, participarem *"...na definição de políticas públicas nacionais que afectem os interesses próprios das respectivas populações…",* partilharem com o Estado ou com a região as decisões sobre matérias de interesse comum e regulamentarem a aplicação das normas ou planos nacionais. Remata o autor dizendo que o princípio da autonomia local vai mais longe que a ideia de participação, exigindo poderes decisórios independentes. *(Curso de Direito Administrativo, op. cit.* p. 428).
Noutra edição do texto constitucional, Gomes Canotilho e Vital Moreira defendem que "*O princípio da autonomia local (...) significa designadamente que as autarquias locais são formas de administração autónoma territorial, de descentralização territorial do Estado, dotadas de órgãos próprios (...) e não meras formas de administração indirecta ou mediata do Estado.". (Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada,* 1984*, op. cit.* p. 86). Os autores consideram ainda que a irrevisibilidade da autonomia local, (*alínea n) do artigo 288 da CRP)*, "*...impede a diminuição da autonomia local no sentido de transformar aquela em administração mediata do Estado...". (Constituição da República Portuguesa Anotada,* 2ª ed. revista e ampliada, 2º volume, Coimbra Editora, 1985, p. 569). Por seu lado, Jorge Miranda, acerca dos vários tipos de administração, refere que "*A administração directa corresponde a centralização administrativa, com ou sem desconcentração: são órgãos e serviços do Estado, centrais e locais ou periféricos. A administração indirecta e a autónoma pressupõem descentralização: são órgãos e serviços de outras pessoas colectivas públicas que não o Estado.". (Manual...,* Tomo III, 4ª ed., 1998, *op. cit.* p. 224).

permitir uma maior ligação do Direito aos seus problemas concretos e sobretudo, uma maior aproximação entre o Direito e os cidadãos"[26], aproximando o poder dos seus destinatários.

2-REGIONALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA

2.1. REFLEXÃO GENÉRICA

Relativamente ao funcionamento e aos princípios organizadores do Estado português, o nº 1 do artigo 6º da CRP reza que *"O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública."*[27].

No que toca ao princípio da descentralização democrática da administração Pública, observa-se que este tipo de descentralização, caracterizado pela *"...separação de certos domínios da administração central..."* pela transferência de certos *"...poderes estaduais para outras entidades jurídicas públicas sem base*

---

[26] Lizardo, J., e Cunha, C., *op. cit.* p. 28. Por seu lado, Marcelo Rebelo de Sousa e Melo Alexandrino referem quanto ao princípio da subsidiariedade que *"...segundo este, deve preferir-se a atribuição de tarefas às instâncias de poder mais próximas dos problemas a resolver e dos destinatários, sem embargo da afirmação do Estado unitário e da correcção das assimetrias dentro dele.". (Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada*, Lex Editora, Lisboa, 2000, p. 77).

[27] Referem Gomes Canotilho e Vital Moreira que esta norma "*...inclui um princípio constitucional geral – a unidade do Estado – e três princípios de âmbito menor, que qualificam aquele sem o contrariarem – a autonomia local a descentralização administrativa e a autonomia regional.". E tanta importância têm um e outros, que aquele e dois destes estão salvaguardados contra a revisão constitucional.". (Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada,* 1984, 1º volume, *op. cit.* p. 86, nota ao artigo 6º). Tais princípios também se encontram inscritos nos artigos 12 e 76 do Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira (doravante *EPAMadeira)* e no artigo 91 do Estatuto Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores, (doravante *EPAçores)*. Acerca dos limites que salvaguardam determinadas disposições contra a revisão constitucional, *vid.* artigo 288 da CRP.
Afirmam Gomes Canotilho e Vital Moreira que a inclusão no artigo 6 da CRP dos princípios autonómicos e descentralizadores "*…constitui uma reacção contra as tradicionais centralização e concentração política e administrativa do Estado Português, acentuadas com o Estado Novo.". (Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada,* 1993, *op. cit.* p. 75).

pessoal nem interesses próprios..."[28], visa sobretudo a optimização das tarefas do Estado na prossecução do interesse público[29] por forma a *"...evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva..."*[30].

Os tipos de descentralização administrativa caracterizados pelo facto de algumas colectividades autónomas dotadas de personalidade moral e autonomia financeira disporem de competências próprias exercidas por órgãos próprios eleitos são também formas de subsidiariedade[31] porque os seus órgãos, estando mais próximos das necessidades dos eleitores, têm prioridade na satisfação das tarefas e necessidades imediatas, limitando a intervenção do poder central aos casos em que, por si sós, não são capazes de as realizar, sendo esta forma de gestão próxima, não só a mais eficaz mas também a menos dispendiosa e a que mais protegerá as colectividades de base da sociedade contra a máquina poderosa e burocrática do Estado longínquo e insensível.

Mas a descentralização não se revela sob uma única forma, podendo assistir-se a uma descentralização funcional ou institucional na qual apenas se descentralizam funções dentro de uma determinada instituição e ainda a descentralização territorial que consiste na criação de pessoas colectivas públicas para a prossecução de determinados fins, podendo esta descentralização territorial

---

[28] O que, como salientam Gomes Canotilho e Vital Moreira, o que diferencia da descentralização das entidades *«de população e território».* (*Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada,* 1993, *op. cit.* p. 76).

[29] Artigo 266/1 da CRP.

[30] Artigo 267/1 da CRP. Refere Mota Campos, relacionando subsidiariedade com a existência de poderes *infra*-estaduais, que "*A atribuição de competências a órgãos regionais ou da administração municipal exprime um propósito de descentralização administrativa que exactamente tem em vista atenuar a voracidade do poder central.". (Direito Comunitário,* I vol., *op. cit.* p. 630).

[31] Fernão Freitas relaciona a subsidiariedade com as cargas competenciais dos vários níveis de poder, designadamente as administrações central, regional autónoma, regional e local, e ainda a União Europeia, referindo que conceitos como *"...autonomia, a descentralização e regionalização são aqui chamados à colação.".* Rebelo de Freitas, F., *op. cit.* p. 134.

revestir a forma de descentralização administrativa ou de descentralização política[32].

Uma forma particular de descentralização funcional com particular conexão com o tema deste trabalho é configurada pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional regidas pelo Decreto-Lei nº 134/2007, de 27 de Abril, cuja caracterização já foi efectuada a propósito da participação destas entidades na cooperação transfronteiriça para a qual se remete[33], cabendo aqui acrescentar que se por um lado, conforme foi afirmado, a participação dessas Comissões na cooperação transfronteiriça não constitui um factor de subsidiariedade, também por outro lado, no seu funcionamento a nível interno inexiste qualquer característica deste princípio uma vez que as mesmas se limitam a executar as políticas definidas pelo governo para as respectivas áreas, sem qualquer direito de iniciativa ou participação nas opções e decisões do sector respeitantes às políticas nacionais ou comunitárias das quais são apenas órgão executivo e de aplicação.

Embora quase todos os Estados do mundo tenham no seu seio diversas formas de descentralização administrativa, apenas alguns Estados comportam descentralização política[34] caracterizada pela existência a nível territorial de

---

[32] **Para Blanco de Morais, descentralização territorial "*...significa pluralidade de centros personalizados de poder público no seio do mesmo Estado...*". *(A Autonomia Legislativa Regional, op. cit.* p. 82). Por seu lado, Jorge Pereira da Silva salienta a ligação entre autonomia política e descentralização, afirmando que "*...uma região autónoma é simultaneamente uma manifestação de autonomia e um fenómeno qualificado de descentralização territorial, assente num equilíbrio entre a unidade do Estado e a sua própria diversidade.*". Prossegue o autor, referindo que "*Falar em região autónoma é, portanto, falar de um particular tipo de autonomia reconhecido pelo Estado a uma comunidade nele inserida - autonomia colectiva, portanto - e formalizada juridicamente com apelo à técnica da descentralização de funções administrativas e políticas*". *(*"Região Autónoma", *op. cit.* p. 906/907).**

[33] ***Supra*, parte II, capítulo II, ponto 2.7.**

[34] **Segundo Rego Pinheiro a descentralização política "*...representa em si mesma uma técnica evoluída de exercício do poder. Comporta, por isso, uma impressionante vantagem de eficácia, vantagem que desde logo a justifica, onde quer que ela se manifeste. Mas quando vem a constituir uma autêntica excepção dentro do país, adquire um significado mais profundo.*". *(*"Para o Enquadramento Jurídico da Autonomia", em *Estudos de Direito Regional, op. cit.* p. 769). O mesmo autor refere ainda que, "*Visando um mais perfeito enlace entre as instituições e a vida, a descentralização política obedece a uma lógica de desmembramento controlado da cúpula institucional.*". *Ibid.* p. 765.**

regiões dotadas de poderes legislativos e de governo[35], encontrando-se diversas formas de regionalização política, desde Estados em que todo o território se encontra dividido em Regiões ou Comunidade dotadas de competências legislativas como a Espanha ou a Itália, (*Estado regional integral),* àqueles em que apenas algumas regiões têm autonomia política a par de outras em que se verifica apenas regionalização administrativa[36].

Não se optou em Portugal pela descentralização ou regionalização política integral do País, prevendo-se no Continente as regiões administrativas com funções de participação na elaboração e execução do plano regional[37] de

---

[35] **Pereira da Silva salienta a importância das especificidades próprias da Região político-administrativa, afirmando que a descentralização administrativa e a política distinguem-se, *"...não apenas pelo diferente tipo de funções atribuídas - administrativas num caso, político-legislativas no outro - mas pelo título que caracteriza o seu fundamento: isto é, o reconhecimento pelo poder soberano - maxime, pelo poder constituinte - de uma diversidade imanente à própria comunidade estadual e reveladora de uma determinada solidariedade de interesses."* Defende ainda o autor que "*Não há descentralização política sem que lhe esteja subjacente, em maior ou menor grau - uma qualquer diversidade no seio da comunidade estadual, seja ela de tipo económico, de índole cultural, étnica, linguística, ou, pura e simplesmente, de 'natureza geográfica (vg. as designadas «regiões naturais».)". (*"Região Autónoma", *op. cit.* p. 906). Para Maria Luísa Duarte, a região política distingue-se das outras formas de regionalismo *"...pela atribuição de poderes legislativos, completada pelo reconhecimento de competências administrativas e financeiras. A região política é uma pessoa colectiva de direito público, de base territorial e dotada de autonomia legislativa e política.". (*"As Receitas Tributárias das Regiões Autónomas 'Contributo para uma análise da al. f) do art. 229º da Constituição'* em *Estudos de Direito Regional*, *op. cit.* p. 493).**

[36] ***Vid.*** **Jorge Miranda,** *"Região Autónoma",* **em** *Estudos de Direito Regional*, ***op. cit.*** **p. 623. *Vid.* também Pereira da Silva, J.,** *"Região Autónoma", op. cit.* **p. 905 e seg's. *Vid.* igualmente Gomes Canotilho e Vital Moreira que referem que a existência de "*…uma certa medida de autonomia política…"* distingue a autonomia regional, enquanto forma de "*…descentralização política do Estado…",* das regiões administrativas. *(Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada,* 1993*, op. cit.* p. 844). Sobre o tema, Pereira da Silva assinala as diferenças entre os vários tipos de Estados regionais contrapondo *"...por um lado, Estados regionais integrais - em que todo o território está dividido em regiões autónomas - a Estados regionais parciais (ou Estados unitários com regiões) - em que apenas uma ou mais parcelas do respectivo território são constituídas como regiões autónomas - e, por outro lado, Estados regionais homogéneos - em que todas as regiões gozam de idêntico grau de descentralização - a Estados regionais heterogéneos - em que algumas regiões gozam, relativamente às restantes, de um nível superior de descentralização. (...) Espanha e Itália são Estados regionais integrais heterogéneos, Portugal e Dinamarca são Estados regionais parciais, ou Estados unitários com regiões, homogéneos.". (*"Região Autónoma", *op. cit.* p. 909). Acerca do Estado simples e composto, regional parcial e integral, homogéneo e heterogéneo, *vid.* Jorge Miranda, *Manual...,* Tomo III, 2ª ed., 1988, *op. cit.* p. 225. Sobre as formas típicas de regionalização política, *vid.* Blanco de Morais que fala da regionalização homogénea e heterogénea, integral ou periférica ou parcial. *(A Autonomia Legislativa Regional, op. cit.* p. 86-90).**

[37] **Acerca do processo de regionalização administrativa do Continente, ver *infra* ponto 3 do presente capítulo.**

coordenação e apoio à acção dos municípios e de direcção dos serviços públicos, optando-se pelo regime de autonomia político-administrativa apenas para os arquipélagos dos Açores e Madeira atendendo, entre outras, às razões específicas da descontinuidade geográfica, da condição insular e inerentes dificuldades económicas, e das demais características sociais e históricas.

No entanto, quer a regionalização administrativa quer a regionalização política respeitam a pessoas colectivas de população e território, a ambas preside a mesma ideia ou princípio que é o princípio da participação associado a formas de descentralização territorial a qual, qualquer que seja o seu conteúdo, consiste num critério de repartição de competências e atribuições entre o Estado e entes distintos[38], sendo no entanto que, enquanto as regiões autónomas são, como assinala **JORGE MIRANDA** *"...entidades políticas...",* as regiões administrativas *"...são autarquias locais como as demais autarquias locais."*[39] sem qualquer tipo de poder legislativo, distinguindo-as ainda o facto de que,

---

[38] ***Vid.*** **Esteves de Oliveira, M., *Direito Administrativo,* Almedina, Lisboa, 1980, p. 183.**

[39] **Miranda, J.,** *"Região Autónoma", op. cit.* **p. 626. O mesmo autor, comparando o tipo de poderes e atribuições das Regiões Autónomas, (artigo 229º CRP), e das Regiões administrativas, (artigo 257 da CRP), chama a atenção "*...para a distância abissal...*" entre ambas. (***"Solidariedade e autonomia", op. cit.* **p. 68). Também Pereira da Silva acentua a natureza de autarquias locais das regiões administrativas, afirmando que "*... num caso, descentralização de funções administrativas essencialmente como instrumento para lançar a melhor forma de organização e administração do território. no outro caso, descentralização também no âmbito da função política - com participação das regiões na constituição da ordem jurídica estadual mediante a atribuição, aos seus órgãos, de poder legislativo - não como mero instrumento, mas como forma de corresponder a uma autonomia reconhecida no seio da comunidade estadual." (***"Região Autónoma", op. cit.* **p. 910). No mesmo sentido *vid.* Luís Sá, Ana Serrano e Daniel Branco, *op. cit.* p. 24. Por seu lado, Freitas do Amaral afirma que ambos os tipos de regiões fazem parte da administração autónoma "*...que se administra a si própria e não deve obediência nem a ordens nem a directivas ou orientações do Governo.". (Curso de Direito Administrativo, op. cit.* **p. 394). De sua vez, Gomes Canotilho e Vital Moreira, salientam que "*O que distingue as regiões autónomas das autarquias locais – incluindo as regiões administrativas – é o facto de possibilitarem uma certa medida de autonomia legislativa e «governamental», com órgãos legislativos e de direcção política próprios. São formas de descentralização política. Contudo não possuem autonomia constitucional, pois não podem, só por si, alterar o seu próprio estatuto, que é da competência legislativa exclusiva da AR. (...) Este elemento, inter allia, distingue as regiões autónomas dos Estados federados.". (Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada,* **1984*, op. cit.* anotação ao artigo 6º, p. 86). De seu turno, Rebelo de Sousa, M., e Melo Alexandrino referem que "*As regiões autónomas traduzem um fenómeno de descentralização política, ao passo que as autarquias locais traduzem um fenómeno de descentralização administrativa.". (op. cit.* **p. 77).**

devendo ambas respeito à Constituição, as Regiões Continentais se regem pelo Direito Administrativo estadual, enquanto as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira se regem por Estatutos Político-Administrativos aprovados pela Assembleia da República, e ainda, como salienta **FREITAS DO AMARAL**, pela circunstância de que "*...as Regiões Continentais têm apenas poderes administrativos...",* enquanto que, por seu lado, "*...as Regiões insulares têm, além desses, poderes legislativos e participam no exercício da função política do Estado (parcialmente)...*"[40], cumprindo também salientar que enquanto que as Regiões Autónomas foram postas a funcionar pela Constituição de 1976, (artigo 302 do texto original) sem dependerem de qualquer consulta aos cidadãos ou órgãos representativos locais, a instituição em concreto das regiões administrativas depende, como se referirá melhor, de consulta e aprovação em referendo, além de outras formalidades[41].

Portugal consagra na sua Constituição dois tipos de autonomias, a autonomia local e a autonomia político-administrativa regional que, embora portadoras de graus distintos, se enquadram ambas no espírito da presente tese, a subsidiariedade, sendo a autonomia local estabelecida a favor dos municípios e autarquias e a autonomia política regional constituída a favor das Regiões Autónomas dos Açores e Madeira.

---

[40] Freitas do Amaral, D., *Direito Administrativo,* Lições policopiadas no ano lectivo 1983/1984, vol. I, Lisboa, 1983, p. 863. Acrescenta o autor que enquanto as regiões administrativas são uma figura de Direito Administrativo que exerce funções de auto-administração, as Regiões Autónomas são uma figura de Direito Constitucional que exerce funções de auto-governo, sendo as primeiras autarquias locais e as segundas verdadeiras regiões político-administrativas. *Vid.* também Luís Sá, Ana Serrano e Daniel Branco que afirmam que em comum, ambos os tipos de regiões têm o aspecto de serem "*...estruturas intermédias entre o Estado-Nação e os municípios, as quais têm órgãos representativos próprios, resultantes de eleições competitivas...". (op. cit.* p. 21 e 24). Por seu lado, Blanco de Morais, analisando a região do ponto de vista da qualidade dos poderes autonómicos que lhes são atribuídos, refere que a regionalização administrativa, concebida como meio adequado para conferir exequibilidade à legislação do Estado, é definida "*...em função do valor regulamentar das normas que qualificam a respectiva autonomia...*", enquanto que a regionalização política supõe a possibilidade de a região participar na sua constituição e dispor de autonomia política podendo produzir legislação. *(A Autonomia Legislativa Regional, op. cit.* p. 72). No mesmo sentido Frank Moderne, *"Les Régions Autonomes dans la Jurisprudence Constitutionnele du Portugal",* em *Estudos de Direito Regional, op. cit.* p. 729. Esta obra pode ser vista também em *"La Justice Constitutionnelle au Portugal"*, em *Economica*, Louis Favoureu, *(dir)*, Paris, 1992, pp. 327-377.

[41] Conforme salienta Jorge Miranda, *Manual...,* Tomo III, 2ª ed., 1988, *op. cit.* p. 245.

De forma breve analisaremos a autonomia local, após o que se abordará com mais pormenor a autonomia regional.

2.2. AUTONOMIA LOCAL – REGIME. BREVE REFERÊNCIA.

Um dos aspectos concretizadores da subsidiariedade é a existência de um poder local democrático que, como escalão mais próximo do cidadão, permita prosseguir localmente, numa óptica de descentralização administrativa, os interesses próprios das populações.

Enquanto forma de concretização da subsidiariedade, a autonomia local goza, como autarquia local que é[42], de administração autónoma territorial, dispondo de órgãos representativos e de atribuições específicas[43], concretizando assim, uma forma de descentralização superior à mera descentralização administrativa do Estado, mas inferior à autonomia regional que dispõe de autonomia política e legislativa.

O regime relativo ao poder local encontra-se, primeiramente, consagrado na Constituição da República Portuguesa, sendo complementado por lei ordinária, verificando-se que na sistemática da Constituição da República Portuguesa, na parte III dedicada à Organização do Poder Político, encontra-se o título VIII consagrado ao Poder Local que refere como entidades do poder local, a Freguesia (Artigos 244 a 248), o Município (Artigos 249 a 254), a Região Administrativa (Artigos 255 a 262), e as Organizações de Moradores (Artigos 263 a 265).

No que se refere aos princípios, organização, funcionamento e objectivos, começa por referir-se que os princípios a que obedece o poder local se encontram

---

[42] Para Freitas do Amaral, as autarquias locais serão "*...pessoas colectivas públicas de população e território correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições de território nacional, e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança, mediante órgãos próprios, representativos dos respectivos habitantes.". (Curso de Direito Administrativo, op. cit.* p. 418). Prossegue o autor afirmando que "*As autarquias locais não são instrumentos não são instrumentos da acção do Estado, mas formas autónomas de organização das populações locais (...) Constituem-se de baixo para cima, emanadas das populações residentes, e não de cima para baixo, emanando do Estado...". Ibid.* p. 419.

[43] Artº 237 CRP.

inscritos no nº 1 do artigo 6º da Constituição da República Portuguesa no qual se estabelece que *"O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento (....) os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública."*.

Da conjugação do artigo 6º com os artigos 235 a 243 da CRP, resulta o regime aplicável às autarquias locais, salientando-se, além dos princípios referidos, o princípio da descentralização administrativa fixado no artigo 237 da CRP, determinando-se no artigo 235/2 da CRP que as autarquias locais "*...visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas.",* prevendo-se ainda nos artigos 238 a 243 da CRP os regimes relativos ao património, finanças, órgãos, pessoal, poderes e tutela das autarquias locais.

Quanto ao regime legal das autarquias locais, encontra-se na Lei das Autarquias Locais constante na Lei nº 169/99, de 18 de Setembro e na Lei das Finanças Locais, que consta na Lei nº 42/98, de 06 de Agosto[44].

2.3. ORIGENS DA AUTONOMIA REGIONAL. UM CAMINHO DE SÉCULOS

Para as autonomias, a componente histórica, conforme afirma **OLIVEIRA MARQUES**, *"...se não é indispensável, é pelo menos desejável..."* pois, afirma o autor, "*...retalhar um país sem bases históricas, pode ser, em alguns casos uma necessidade (...) mas nunca é um processo recomendável e aconselhável."*[45].

O estudo e tratamento da história da autonomia não constitui o tema principal do presente trabalho. No entanto, não parece despropositado efectuar uma breve

---

[44] **De salientar, como já se referiu, que a autonomia local se encontra protegida contra revisão constitucional nos termos do artigo 288/n da CRP.**

[45] **"***Regionalismo e Autonomias em Portugal: Raízes Históricas***", em Actas do Congresso** *do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Histórico***, vol. 1,** ***op. cit.*** **p. 47. Este autor confere importância à componente histórica nos processos de regionalização e autonomia afirmando que "*...*as regiões autónomas dos Açores e da Madeira têm alguma tradição e certas raízes históricas.".**

caracterização histórica, até porque o seu conhecimento poderá ajudar a compreender o estado actual das autonomias portuguesas, quer no contexto interno, quer no âmbito comunitário, sem prejuízo de, aqui e além, ao longo do trabalho se efectuarem as correspondentes considerações, tendo especialmente em atenção a relação íntima que existe entre a autonomia e o tema principal do trabalho, o princípio da subsidiariedade, "*...de que a Autonomia é afinal uma aplicação prática.*"[46].

O actual estatuto político-administrativo das Regiões Autónomas Portuguesas dos Açores e Madeira resulta, à semelhança do próprio conceito de autonomia, *"...como fruto de uma experiência histórica..."*[47], de um vasto movimento autonomista efectuado ao longo de séculos cuja evolução influenciará a compreensão do conteúdo dos actuais estatutos político-administrativos[48], o que o próprio legislador constitucional de 1976 reconheceu ao incluir o elemento histórico entre os cinco fundamentos da própria autonomia regional, afirmando que o regime político-administrativo das Regiões Autónomas se fundamenta *"...nas suas características geográficas, económicas, sociais e culturais e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares"*[49].

---

[46] **Mota Amaral, J. B.,** ***Autonomia e desenvolvimento. Um projecto para os Açores*****, Jornal da Cultura, Ponta Delgada, 1995, p. 12.**

[47] **Pacheco Amaral, C. E.,** ***Autonomia: Uma Aproximação…, op. cit.*** **p. 122. Por sua vez, Pereira da Silva refere que** ***"A autonomia das ilhas dos Açores e da Madeira, longe de ter nascido com a Constituição de 1976, remonta ao Decreto de 2 de Março de 1895. O que a actual Constituição trouxe de novo foi a caracterização dessa autonomia como uma verdadeira e própria autonomia política.". (****"Região Autónoma"****,* ***op. cit.*** **p. 913).**

[48] **José Enes chama a atenção para a influência, e consequente identidade, entre o texto dos artigos 227 e 229, (actuais 225 e 227), da Constituição de 1976 respeitantes à definição e fundamentos da autonomia e aos poderes regionais, e os projectos de Aristides da Mota que antecederam o decreto de 1895 que "…***dava aos distritos insulares a capacidade de se organizarem, segundo os seus interesses, de maneira diferenciada dos continentais.". (****"***Autonomia regional dos Açores numa perspectiva de teoria do Estado****",* **em** *A autonomia como fenómeno cultural e político****,* **VII Semana de Estudos dos Açores,** ***op. cit.*** **p. 29 e seg's). Sobre a documentação relativa à experiência autonómica do século XIX, consultar "***A autonomia dos Açores na legislação portuguesa"****,* **organização, introdução e notas de José Guilherme Reis Leite, Horta, ed. da ARA, 1987. Também Amâncio Ferreira refere certa identidade nos fundamentos da CRP com o Decreto-Lei nº 30214, de 22/12/1939 que aprovou o estatuto dos Distritos Autónomos das ilhas adjacentes.** ***(op. cit.*** **p. 54-55).**

[49] **Artigo 225/1 da CRP.**

Assim, inicia-se o presente tema abordando alguns dos antecedentes mais marcantes da evolução da autonomia nos Açores e Madeira, após o que se observará com mais pormenor o estado actual das autonomias e a sua evolução ao longo das sucessivas revisões constitucionais, com especial tratamento à sua vertente externa atendendo, designadamente, ao relacionamento internacional das RRAA, no âmbito global e comunitário.

Os sistemas regionais de autonomia política e administrativa vigentes nos dois arquipélagos portugueses dos Açores e Madeira, instituídos ou reforçados pela Constituição de 1976, são o resultado de um longo processo iniciado quase após a instalação dos primeiros colonos, isto é, a autonomia, com diferentes nomes e matizes, "*...vem acompanhando a história das ilhas desde os primórdios do seu povoamento...*"[50], podendo registar-se a sua primeira concretização num estatuto de autonomia administrativa concedido aos Açores em 02 de Março de 1895 que viria igualmente a ser reconhecido para a Madeira por lei de 12 de Outubro de 1901, estatutos estes que, constituindo apenas meras formas de descentralização administrativa[51], pouco expressão tiveram e rapidamente foram ultrapassados pela instauração em Portugal do regime resultante da Constituição de 1933 a qual,

---

[50] **Álvaro Monjardino "***Raízes da autonomia constitucional***", em** *Colecção Separatas 56***, Centro de Estudos de História do Atlântico, Funchal, 1990, p. 885. O autor refere que "*Falar dos arquipélagos dos Açores e da Madeira é falar de Autonomia…*", efectuando, (p. 885 a 909), a abordagem dos antecedentes e contexto da autonomia, em especial dos Açores, desde as primeiras formas de administração no início do século XVI exercidas pelos chamados donatários (personalidades às quais o rei entregou a exploração e administração das ilhas após a sua descoberta), passando pela administração municipal e pelas várias formas de administração ao longo do século XX, abordando ainda vários movimentos autonomistas, dedicando ainda alguma atenção ao regime autonómico resultante da Constituição de 1976 o qual assenta "***…por um lado, na representatividade popular (…) e por outro, na solidariedade nacional…***". Esta obra pode ser vista também em** *Estudos de Direito Regional***, *op. cit.* p. 774-796. Para complementar um estudo dos antecedentes históricos da autonomia** *vid.* **também Freitas de Meneses, A., "***A administração dos Açores e as raízes da autonomia***", em Actas do Congresso** *do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Histórico***, vol. 1,** *op. cit.* **p. 57-101.** *Vid.* **ainda Damião Rodrigues, J., "***O poder municipal do antigo regime ao liberalismo: da autonomia jurisdicional às Juntas Gerais***", em Actas do Congresso** *do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Histórico***, vol. 1,** *op. cit.* **p. 120-126.**

[51] **Pacheco Amaral refere a dificuldade de celebrar o primeiro centenário da autonomia açoreana, porque a mesma "*…em sentido estrito, não é centenária (…) pois que o famoso decreto de 2 de Março de 1895 instituiu um regime de estrita descentralização administrativa, ou de autarquia.*". (**"*Autonomia e Estado Autonómico – A autonomia como princípio de organização política do Estado*", *op. cit.* p. 141).**

conforme salienta **ALBERTO VIEIRA** "*...dava mostras de deliberado empenho do Estado Novo em conter o movimento autonómico...*"[52], mantendo *"...uma autonomia mais aparente que real, mitigada ou subestimada…"*[53] embora o artigo 124 da Constituição de 1933 prevesse uma lei especial para a divisão do território nos arquipélagos dos Açores e da Madeira originando a elaboração do

---

[52] **Vieira, A., *A Autonomia - XX Aniversário. Breves notas históricas,* Região Autónoma da Madeira, Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentares e Comunicação. Funchal, 1996, p. 11. Na mesma obra, (*pp. 13, 14 e 15*), encontra-se uma cronologia dos principais factos relativos à autonomia açoreana e madeirense desde 1892 a 1990, anexando-se, (*p. 19 a 41*), textos legais, doutrinais e políticos relativos ao mesmo tema. Para uma visão histórica da autonomia nos Açores e Madeira, *vid.* também Alberto Vieira, *Para a História da Autonomia na Madeira,* Centro de Estudos de História do Atlântico, Funchal, 2000.**
A importância do movimento autonomista dos Açores do século XIX e do decreto de 1895 apelidado de "*Decreto da Autonomia",* como percursores do regime autonómico consagrado pela Constituição de 1976 é salientada por vários autores e obras como Sousa Franco, A., "*A autonomia tributária das Regiões",* em *A autonomia como fenómeno cultural e político,* VIII Semana de Estudos dos Açores, Instituto Açoreano da Cultura, *op. cit.* p. 86-87. Sousa Franco, A., "***As Finanças das Regiões Autónomas: Uma Tentativa de Síntese",* em *Estudos de Direito Regional, op. cit.* p. 518. Madruga da Costa, A. R., *Intervenção na sessão de abertura do Congresso na qualidade de Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores,* em Actas do Congresso *do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Histórico,* vol. 1, *op. cit.* p. 17. Paz Ferreira, E., "***Autonomia Económica e Financeira: Um Balanço Provisório",* em Actas do Congresso do *I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Económico,* vol. 4, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, 1995, p. 45 e 47. Amaral Fortuna, M. J., *"Política económica, autonomia e crescimento. Desafios da nova era autonómica",* em Actas do Congresso do *I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Económico,* vol. 4, *op. cit.* p. 97. Amâncio Ferreira, F., *op. cit.* p. 46. Blanco de Morais, C., *A Autonomia Legislativa Regional, op. cit.* p. 395-398. Para uma perspectiva do contexto económico nacional e internacional e da emigração, em especial para os Estados Unidos da América, como condicionante do movimento autonomista açoreano do século XIX que culminou com o decreto de 1895, *vid.* Sacuntala de Miranda, "***O primeiro movimento autonomista açoreano e a conjuntura económica internacional*", em Actas do Congresso *do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Histórico*, vol. 1, *op. cit.* p. 221-230. *Vid.* também Moita Flores, F, "***A Autonomia Republicana Federal em 1880*" em Actas do Congresso *do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Histórico*, vol. 1, *op. cit.* p. 234-236. Acerca do movimento autonomista no primeiro quartel do século XX, após a implantação da República, *vid.* Luis Meneses, "***A I República e o movimento autonómico*", em Actas do Congresso *do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Histórico*, vol. 1, *op. cit.* p. 243-260. Sobre os antecedentes da autonomia do ponto de vista cultural, *vid.* Carlos Enes, "***A construção da unidade e identidade regional*", em Actas do Congresso *do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Histórico*, vol. 1, *op. cit.* p. 243-260. Por seu lado, Mário de Brito defende que já anteriormente à Constituição de 1976 os arquipélagos dos Açores e da Madeira "*…gozavam de um regime especial de descentralização, conhecido pelo regime autonómico das ilhas…". O autor sustenta a afirmação no Decreto-Lei nº 36453, de 22/12/1939 que estatuiu o "*Estatuto dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes". (*"Competência Legislativa das Regiões Autónomas",* em *Estudos de Direito Regional, op. cit.* p. 245).**

[53] **Carvalho Jordão, *Administração Regional Autónoma: um percurso ao redor da própria dinâmica evolutiva da autonomia*, Direcção Regional dos Assuntos Culturais, Funchal, 1983.**

Estatuto dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes datado de 31 de Dezembro de 1940[54].

No entanto, foi necessário esperar pela Constituição democrática de 1976 surgida após a chamada revolução "*dos cravos*" de 25 de Abril de 1974, para que viesse a ser concretizada a instauração dos regimes autonómicos insulares dos Açores e da Madeira, podendo até afirmar-se que a criação das regiões autónomas insulares, representando uma nova visão da estrutura do Estado, são uma das principais conquistas e inovações da Constituição de 1976[55], constituindo *"...uma das mais profundas inovações constitucionais no domínio da estrutura do Estado."*[56], tendo o legislador constituinte procurado, com a autonomia, dar resposta aos problemas e especificidades das regiões insulares efectuando a mesma opção política praticada por outros Estados europeus.

2.4-AUTONOMIA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NA C.R.P.

Portugal iniciou em 1974 um processo de elaboração de uma Constituição democrática através da eleição de uma Assembleia Constituinte.

---

[54] **Sobre estes Estatutos e o sistema por eles criado, *vid.* Pereira da Silva, J.,** *"Região Autónoma", op. cit.* **p. 914. A revisão da Constituição de 1933 efectuada por lei de 16 de Agosto de 1971, instituiu pela primeira vez a designação de "*regiões autónomas*".**

[55] **Sentido unanimemente reconhecido. *Vid.* Mota Amaral, J. B., *op. cit.* p. 15, Gomes Canotilho, J., "***Os estatutos das Regiões Autónomas em torno de um conceito material de estatuto***", em Actas do Congresso** *do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Jurídico***, vol. 3, *op. cit.* p. 12. Freitas de Meneses, A., "***A administração dos Açores e as raízes da autonomia***", *op. cit.* p. 56. Sousa Franco considera que as transformações verificadas na altura representam "*...a sua viragem histórica mais importante após os descobrimentos.". ("**As Finanças das Regiões Autónomas: Uma Tentativa de Síntese***", op. cit.* **p. 520).** *Vid.* **também Alberto Vieira, *Região Autónoma da Madeira. A Autonomia - XX Aniversário. Breves notas históricas, op, cit.* p. 11. Este autor salienta a importância da actual Constituição para os regimes autonómicos afirmando que a Constituição de 1976 representa "*...a segunda descoberta da Madeira.",* e ainda que "*...para nós, madeirenses, o vinte e cinco de Abril de 1974 é também sinónimo de autonomia". Ibid.* pp. 1/11. Por seu lado, Amâncio Ferreira considera uma inovação da Constituição de 1976 a criação de Regiões políticas nos Açores e na Madeira, argumentando, p. 45, que apesar dos aparentes avanços introduzidos na Constituição de 1933, a experiência do regionalismo político em Portugal se iniciou após a Constituição de 1976. *(op. cit.* p. 9 e 45).**

[56] **Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada,* Coimbra Editora, 1978, nota ao artigo 227. No mesmo sentido *vid.* Rebelo de Freitas, F., *op. cit.* p. 9.**

Após algumas vicissitudes, na sua maioria próprias de períodos revolucionários subsequentes a regimes autoritários, foi aprovada a Constituição da República Portuguesa de 1976 que se mantém em vigor após sete revisões constitucionais contendo, como uma das grandes novidades, o regime constitucional de autonomia político-administrativa dos Açores e Madeira no qual se procurou conciliar o imperativo da autonomia político-administrativa regional com a equilibrada salvaguarda da unidade nacional[57].

A Assembleia Constituinte foi composta por deputados eleitos democraticamente através do jogo plural das várias forças políticas constituídas, pelo que se considera oportuno observar no presente trabalho qual o contributo que, em termos de autonomia regional, cada um dos partidos apresentou nos respectivos projectos de Constituição.

Poderá afirmar-se, em termos genéricos, que a atribuição aos Açores e Madeira do regime de autonomia constitui o reconhecimento das especificidades resultantes da descontinuidade territorial relativamente ao resto do País e da Europa[58], e de que o desenvolvimento destas duas regiões insulares não pode ser apenas traçado à distância com desconhecimento das realidades insulares, representando também um certo triunfo sobre a desconfiança secular que o Estado português sustentou relativamente à capacidade de auto-governo destas regiões insulares e ainda à visão de que a atribuição de um regime de autonomia representaria uma ameaça à unidade do Estado, apresentando também uma nova

[57] O legislador constituinte optou claramente por fazer consagrar este regime de autonomia para os Açores e Madeira no próprio texto constitucional, embora tal consagração constitucional não tenha sido isenta de alguma discussão. *Vid.* declaração do deputado da Assembleia Constituinte Jaime Gama, em nome da Comissão encarregada de preparar o texto do título VIII da Constituição "*Das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira*", em Jorge Miranda, *Fontes e trabalhos preparatórios da Constituição,* II volume, Colecção Estudos Portugueses, INCM, Lisboa, 1978, p. 807 e, na mesma obra, do deputado Monteiro Aguiar. *Ibid.* p. 821.

[58] Nas palavras de Alberto Vieira a autonomia "*...é o reconhecimento do estatuto de diferença dentro da unidade nacional*". *(Região Autónoma da Madeira. A Autonomia - XX Aniversário. Breves notas históricas, op. cit.* p. 1). Por seu lado, Franck Moderne defende que a fundamentação da autonomia regional em Portugal assume carácter "*…quasi-exclusivement géographique…*", porque a autonomia estava praticamente inscrita na configuração dos dois arquipélagos, pela distância do continente e pelo tipo de população descendente de colonos. *(op. cit.* p. 717).

perspectiva de que o sucesso dos regimes autonómicos tem de ser considerado como parte do sucesso do próprio país numa dialética permanente entre os poderes central e regional na qual a solidariedade nacional está presente, sendo a autonomia para **ALBERTO VIEIRA**, *"...a mais perfeita materialização da dimensão regional e a melhor via para a solução dos seus problemas.",* autonomia que o autor considera enquadrável na tradição localista "*...materializada no municipalismo..."* que, numa lógica de subsidiariedade, obedece à necessidade de "*...aproximação dos governados aos governantes."*[59].

Actualmente, a autonomia política regional é caracterizada fundamentalmente pela descentralização política que consiste na existência e exercício de poderes legislativos e executivos regionais a cargo de órgãos de governo próprios[60], acrescendo ainda a intervenção na esfera política a nível nacional através do direito de iniciativa legislativa nacional e também uma "*...adjacente função governativa, concretizada numa faculdade de participação em negociações de tratados e acordos internacionais que lhes digam respeito, na cooperação com outras entidades regionais estrangeiras, na participação em organizações de fins regionais..."*[61]*,* acerca das matérias de seu interesse que sejam da competência dos órgãos de soberania, acrescendo ainda que, estando as regiões autónomas inseridas num Estado unitário, imprescindível se torna a afirmação do princípio da solidariedade nacional.

2.4.1.PROJECTOS PARTIDÁRIOS, TEXTO ORIGINAL DE 1976 E EVOLUÇÃO DO REGIME CONSTITUCIONAL.

---

[59] Vieira, A., *Região Autónoma da Madeira. A Autonomia - XX Aniversário. Breves notas históricas, op. cit.* p. 4. O autor refere ainda, p. 5, que a autonomia é um conceito polifacetado com múltiplos significados, de acordo com a posição do seu emissor, pelo que pode falar-se em "*...autonomia política, administrativa, da junção das duas, da autonomia especial ou ordinária (...) da autonomia ao nível filosófico e psicológico".* O político, o historiador, o economista poucas vezes estão de acordo sobre isso, conclui o autor.

[60] Conforme salientam Gomes Canotilho e Vital Moreira "*Autonomia regional quer dizer poderes próprios exercidos por órgãos de governo próprios".* (*Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada,* 1993*, op. cit.* p. 872).

[61] Blanco de Morais, C., *A Autonomia Legislativa Regional, op. cit.* p. 394. A participação nas matérias internacionais será detalhadamente tratada em local próprio. *Infra*, Capítulos V e VI.

Com o propósito de auscultar a sensibilidade das forças políticas que integraram a Assembleia Constituinte para a questão regional e insular, e a forma como a Constituição de 1976 reflectiu, no seu resultado final, a contribuição de cada uma delas, observaremos o que de relevante para os estatutos dos Açores e Madeira conteve cada um dos projectos constitucionais apresentados na altura por cada um dos partidos representados, designadamente o CDS, MDP/CDE, PCP, PPD, PS, UDP[62], cabendo desde logo assinalar o facto de serem escassas as referências à autonomia regional em todos os projectos, "*...à excepção do Partido Popular Democrático...",* PPD[63].

Assim:

No projecto do C.D.S – Centro Democrático e Social, nos dois números do artigo 9º dedicado à unidade do Estado, previa-se a possibilidade de o Estado compreender duas regiões autónomas as quais disporiam de um estatuto de autonomia legislativa, regulamentar, administrativa e financeira[64].

Por seu turno, o projecto do M.D.P./C.D.E. - Movimento Democrático Popular, continha uma única referência aos Açores e Madeira para afirmar que as ilhas adjacentes integravam o território português, não contemplando qualquer alusão ao conteúdo normativo da autonomia regional[65].

---

[62] Fonte: Caldeira, R., e Silva, Maria do Céu, *Constituição da República Portuguesa 1976.* Projectos, votações e posições dos partidos. Livraria Bertrand, Lisboa, 1976, p. 43 e seg's. *Vid.* também Amâncio Ferreira, F., *op. cit.* p. 49-51.

[63] Amâncio Ferreira, F., *op. cit.* p. 49.

[64] Actualmente C.D.S./P.P. Colocado no leque partidário no centro/direita, democracia cristã. Artigo 9º do projecto do CDS: *"1. Portugal constitui um Estado unitário, podendo compreender regiões autónomas. 2. Os Açores e a Madeira gozarão de um estatuto de autonomia, incluindo a autonomia legislativa, regulamentar, administrativa e financeira.".* Fonte: Caldeira, R., e Céu Silva, Maria, *op. cit.* p. 220.

[65] Actualmente sem representação parlamentar. Colocado no leque partidário próximo da esquerda de inspiração marxista. Artigo 2º do projecto do MDP/CDE: *"O Estado Português é uno e indivisível e o seu território compreende o território continental e as ilhas adjacentes.".*

Por seu lado, o P.C.P., Partido Comunista Português, apresentou inicialmente um projecto contendo duas referências aos Açores e Madeira as quais constavam do artigo 2/2 em que se afirmava que aqueles arquipélagos integram o território da República, e no artigo 97/3 um primeiro esboço do conteúdo da autonomia regional pela afirmação da necessidade de atribuir estatuto próprio aos dois arquipélagos, tendo em conta as suas especificidades[66].

Posteriormente o PCP apresentou um aditamento ao seu projecto inicial relativo às Regiões Autónomas, o qual fundamentava e desenvolvia com mais pormenor e extensão o regime, os objectivos e limites da autonomia e respectivos estatutos, reconhecia as desigualdades derivadas da insularidade e promovia a sua correcção, fixava um conjunto de atribuições e poderes legislativos e administrativos e o direito de audição, previa os órgãos de governo regionais, executivo e legislativo e o representante do Estado na Região.

Por seu lado, o P.P.D. - Partido Popular Democrático[67], apresentou à Assembleia Constituinte um projecto no qual se continha já alguns dos traços que

---

[66] **Artº 2/2 do projecto do P.C.P.: "*O território da República é constituído pelo território historicamente definido na Europa e pelos arquipélagos dos Açores e da Madeira.*". Artº 97/3 do projecto do P.C.P.:*"A administração regional dos Açores e da Madeira terá estatuto próprio que, tendo em conta os problemas específicos criados pela distância geográfica e pelas condições económicas, sociais e políticas deverá contribuir para reforçar a identidade económica de cada arquipélago no quadro da unidade e planificação nacionais."*. Fonte: Caldeira, R., e Céu Silva, Maria, *op. cit.* p. 154.**

[67] **Actual P.S.D. - Partido Social Democrata. Texto do projecto do P.P.D. no que refere às RRAA:**
Artigo 4º: ***"1-O território de Portugal abrange o continente e os arquipélagos da Madeira e dos Açores."***
Artigo 8º:
"1-Os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas, dotadas de estatutos político-administrativos adequados às suas condições geográficas, económicas e sociais.
2- A autonomia regional não afectará a integridade da soberania do Estado, nem a solidariedade entre as várias parcelas do território português. A República assegurará a integração das regiões no processo de desenvolvimento económico-social do País.
3- A soberania do Estado é especialmente representada, em cada uma destas regiões, por um comissário da República, nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Primeiro-Ministro, ouvida a assembleia regional competente. O comissário, assistido pelo conselho regional, superintende nas funções administrativas exercidas na região pelo Estado e coordena-as com as exercidas pela própria região. Cabe-lhe ainda a coordenação da actividade dos serviços centrais do estado no tocante aos interesses da região, dispondo para isso de competência ministerial e tendo assento no Conselho de Ministros.
4-A autonomia regional compreende:

viriam a caracterizar a futura Constituição de 1976 no que respeita aos regimes insulares de autonomia, prevendo designadamente a elaboração de estatutos, os órgãos de governo próprios e alguns poderes autonómicos, o direito de audição, a representação da República nas Regiões, sendo considerado este o projecto que originariamente maior atenção dedicou ao regime de autonomia dos Açores e Madeira e que mais influenciou e mais contributos deu para o regime que viria a ser consagrado pelo texto constitucional de 1976[68].

Relativamente ao projecto do P.S. - Partido Socialista, este afirmava no artigo 5/1 que os Açores e Madeira são parte do território nacional, admitindo no artigo 99º formas especiais de autonomia de acordo com estatutos a elaborar posteriormente[69].

---

a) A existência de uma assembleia regional, eleita por sufrágio universal, directo e secreto, e de um conselho regional perante ela responsável.

b) O poder de legislar, com respeito pelas normas constitucionais e pelas leis de alcance geral emanadas dos órgãos de soberania, sobre as matérias de interesse exclusivo da respectiva região.

c) Poder executivo próprio.

d) O poder de dispor das receitas nelas cobradas, de acordo com a autorização votada pelas assembleias regionais, e de administrar o seu património.

e) O poder de tutela sobre as autarquias locais e os institutos públicos com actividades exclusivas na região.

f) O direito de serem consultadas pelos Órgãos de Soberania relativamente às questões da competência destes respeitantes às regiões.

5- A elaboração dos estatutos político-administrativos próprios compete à Câmara dos Deputados, sob proposta das respectivas assembleias regionais".

Fonte: Caldeira, R., e Céu Silva, Maria, *op. cit.* p. 89-95.

[68] A importância deste projecto partidário para o regime constitucional autonómico é salientada por, *inter allia*, Sousa Franco, A., "*As Finanças das Regiões Autónomas: Uma Tentativa de Síntese*****", *op. cit.* p. 521. O autor salienta que o projecto foi influenciado por um lado, no Estado regional italiano, e por outro, nas Ilhas britânicas do Canal e dinamarquesas de Faroé e Gronelândia. Por seu lado, Franck Moderne afirma que "*La seule formatin politique qui ait alors approfondi le problème des autonomies régionales insulaires fut le Parti Populaire Démocratique…". (op. cit.* p. 718). *Vid.* ainda Mota Amaral, J. B., *op. cit.* p. 21. Bacelar Gouveia, J., *Autonomias Regionais - Que Futuro Político-Constitucional?,* Assembleia Legislativa Regional da Madeira, Funchal, 1999, p. 11. Blanco de Morais, C., *A Autonomia Legislativa Regional, op. cit.* p. 109 e 191 seg's. *Vid.* também declaração do deputado da Assembleia Constituinte Mota Amaral, em Jorge Miranda, *Fontes e trabalhos preparatórios da Constituição, op. cit.* p. 812-815.**

[69] Texto do projecto do Partido Socialista para as RRAA:

Artigo 5: *"1-Portugal é constituído pelo território situado no continente europeu, no quadro das actuais fronteiras, e pelos arquipélagos dos Açores e Madeira."*

Artigo 99:*"Serão conferidas formas especiais de autonomia aos arquipélagos da Madeira e dos Açores, através de estatutos próprios a elaborar pela Assembleia Legislativa Popular.".*

Fonte: Fonte: Caldeira, R., e Céu Silva, Maria, *op. cit.* p. 46-84.

Finalmente, o projecto da U.D.P. - União Democrática Popular[70], referia no seu artigo 1º os arquipélagos dos Açores e da Madeira acerca do território nacional, não efectuando qualquer abordagem ao conteúdo normativo da autonomia regional.

Para o resultado final destes trabalhos que foi a elaboração do texto constitucional de 1976, muito terão também contribuído alguns ensinamentos recolhidos na observação dos regimes existentes em outros Estados dotados de regionalização política, cabendo assinalar de entre eles, as experiências, italiana e dinamarquesa que são consideradas as fontes que mais inspiraram a configuração constitucional do regime português relativamente a esta matéria[71], salientando-se, no entanto, que de entre todas os exemplos de regionalização política que o direito comparado nos possa trazer como inspiradores do direito português, o caso da Dinamarca é aquele que mais se aproxima do português "*...uma vez que constitui um Estado unitário com apenas duas regiões, em que, para lá do factor histórico, desempenharam um importante papel na criação das regiões autónomas - a Gronelândia e as Ilhas Feroé - a descontinuidade geográfica e a ultraperificidade...*"[72].

Como resultado das propostas partidárias e das experiências recolhidas, aparece na CRP o título VII da parte III sob a epígrafe "*Regiões Autónomas",* no qual se estabelece o regime relativo ao enquadramento jurídico-constitucional para as autonomias político-administrativas dos arquipélagos dos Açores e da Madeira.

---

[70] Sem representação actual no Parlamento. Texto do projecto da U.D.P.:
Artigo 1: ***"O Território da República Portuguesa é constituído pelo território continental, na Europa, pelas ilhas adjacentes dos Açores e da Madeira e pelas águas territoriais com uma extensão de duzentas milhas."***

[71] Pereira da Silva refere que, "*As experiências de regionalização político-administrativa que maior interesse apresentam, do ponto de vista da sua proximidade com a nossa experiência regional, são a espanhola, a italiana e a dinamarquesa. Outros exemplos de Estados regionais existem, mas a mera descrição das três experiências referidas permitirá verificar que foram certamente elas que, em maior ou menor grau, serviram de fonte inspiradora para a configuração institucional das nossas regiões autónomas.". (*"Região Autónoma", ***op. cit.* **p. 910).**

[72] *Ibid.* p. 911.

Considerando que ao longo das várias revisões constitucionais as alterações ao regime da autonomia regional não modificaram substancialmente os respectivos artigos e a sua sistemática, indicaremos ao longo da exposição os textos actuais dos respectivos preceitos, indicando-se, quando for caso disso, a redacção original, sendo de referir ainda que no texto original da Constituição o título VII (Regiões Autónomas) da parte III (Organização do poder político) englobava os artigos 227 a 236 os quais correspondem actualmente aos artigos 225 a 234.

2.4.2. TIPO DE ESTADO

A Constituição começa por referir no nº 1 do artigo 5º (Território) que *"Portugal abrange o território historicamente definido no continente europeu e os arquipélagos dos Açores e da Madeira",* o que significa que as RRAA são também destinatárias das actividades centrais do Estado o qual, em consequência, suporta "*...neste âmbito a «concorrência» das actividades desenvolvidas pelos titulares dos órgãos regionais."*[73], seguindo-se o artigo 6º em cujo nº 1 a Constituição da República Portuguesa afirma o tipo unitário de Estado e manifesta solenemente o propósito de respeitar *"...na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular..."*[74], os princípios da subsidiariedade[75], da autonomia local e da descentralização democrática da

[73] Amâncio Ferreira, F., *op. cit.* p. 54.

[74] Esta expressão, bem como o princípio da subsidiariedade, não constavam do texto original da CRP. Numa evidente intenção de reforçar a posição das Regiões Autónomas, foi acrescentada na 4ª revisão constitucional de 1997 ao nº 1 do artigo 6º a expressão destinada a declarar que o Estado respeita também o*"... *funcionamento o regime autonómico insular...",* sendo de afirmar que, mais do que reforçar o estatuto regional, pretende afirmar-se claramente que o relacionamento entre o Estado e as RRAA se submete ao princípio da subsidiariedade porque, apesar de na redacção inicial não constar a expressão agora aditada, já o nº 2 do artigo 6º reconhecia a autonomia político-administrativa das RRAA.

[75] Já foi referida a importância deste preceito enquanto consagração do princípio da subsidiariedade para o nível interno. Ver *supra*, parte III, cap. I, nº 3.

administração pública, afirmando-se no nº 2 o direito das Regiões Autónomas a estatutos político-administrativos e a órgãos de governo próprios. [76]

Relativamente ao tipo e forma de Estado[77], a Constituição da República Portuguesa no seu artigo e 6º/1 caracteriza Portugal como um Estado unitário cujo território abrange, nos termos do artigo 5º/1, a parte continental e os arquipélagos dos Açores e Madeira os quais, nos termos do artigo 6º/2, constituem Regiões Autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e órgãos de governo próprios.

Não tem sido, no entanto, pacífica a qualificação constitucional de Portugal como Estado unitário, sendo quase unânime a sua contestação doutrinal, em especial porque o facto de se atribuir aos Açores e Madeira a categoria de Regiões Autónomas dotadas de estatutos político administrativos constitui, conforme afirma **JORGE MIRANDA**, *"...uma profunda alteração qualitativa, introduzida não somente na situação dos arquipélagos (...) mas também na própria estrutura*

---

[76] **Artigo 6º/1 na redacção actual: *"1. O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, 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."*.**
Redacção original do mesmo artigo: *"1. O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública."*. O nº 2 tinha igual redacção. Gomes Canotilho e Vital Moreira advertem que "*...o nº 2 não constitui uma excepção ao nº 1. A autonomia regional não põe em causa, nem pode alargar-se de modo a pôr em causa a unidade do Estado."*. *(Constituição da República Portuguesa Anotada,* 1984, *op. cit.* p. 86, anotação ao artigo 6º).

[77] **Acerca das diversas formas de Estado enquanto modos de o Estado "*...dispor o seu poder em face de outros poderes de igual natureza (em termos de coordenação e subordinação) e quanto ao povo e ao território (que ficam sujeitos a um ou mais de um poder político)", vid.* Jorge Miranda, *Manual...,* Tomo III, 2ª ed., 1988, *op. cit.* p. 219 e seg's. Para o autor, a contraposição fundamental é entre Estados simples e Estados compostos tendo como critérios de distinção a unidade ou pluralidade de poderes políticos, (ou de poderes soberanos na ordem interna), unidade ou pluralidade de ordenamentos jurídicos originários ou de Constituições, unidade ou pluralidade dos sistemas de funções e órgãos do Estado e unidade ou pluralidade de centros de decisão política autónomos. Considera ainda o autor que o Estado unitário pode ser centralizado ou descentralizado ou regional, relevando para o efeito apenas a descentralização política, não a meramente administrativa. Esta descentralização política efectua-se sempre a nível territorial, sendo províncias ou regiões que se tornam politicamente autónomas por os seus órgãos participarem ao lado dos órgãos estaduais, no exercício de alguns poderes ou competências de carácter legislativo ou governativo. *Ibid.* p. 223.**

do Estado português..."[78], motivo pelo qual o mesmo autor considera que Portugal constitui hoje *"...um Estado unitário regional, apesar de esta designação não estar expressamente consagrada no texto constitucional"*[79].

Por outro lado, atendendo ao facto de que apenas uma parcela do País se encontra regionalizada politicamente, alguns autores, discordando da qualificação de Portugal como Estado Regional e defendendo a caracterização como Estado unitário, afirmando que *"...não se afigura apropriado falar em Estado regional, visto que a regionalização política não é um princípio geral de organização do Estado (...) A componente regional não é irrelevante para a caracterização do Estado, mas não chega para o qualificar como «Estado Regional»...",* até porque, prosseguem **GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA**, *"...não podem ser criadas outras regiões autónomas"*[80].

Igualmente no plano político a questão tem tido bastante controvérsia, verificando-se que logo na altura da 1ª revisão constitucional em 1982 foi

---

[78] Jorge Miranda, *Manual...,* Tomo III, 2ª ed., 1988, *op. cit.* p. 244. No mesmo sentido, Jorge Miranda, *Manual...,* Tomo III, 4ª ed., 1997, *op. cit.* p. 301. Por seu lado Fernão Rebelo de Freitas chama a atenção que, mesmo sem a instituição em concreto das regiões administrativas, "*...a existência de regiões dotadas de autonomia política e poderes legislativos, - Açores e Madeira – marca também inexoravelmente o próprio Estado.". (op. cit.* p. 13/17).

[79] Jorge Miranda, *"Região Autónoma", op. cit.* p. 626. Na sua exposição, o autor contrapõe o Estado unitário centralizado com o Estado unitário descentralizado ou regional. *Vid.* também Jorge Miranda, *Manual...,* Tomo V, 1997, *op. cit.* p. 382 em que o autor refere que Portugal é "*...um Estado unitário regional ou politicamente descentralizado, embora um Estado regional parcial, por só compreender duas regiões autónomas...". Vid.* também Martínez Puñal que afirma que Portugal pode ser considerado, ainda que parcialmente, um Estado regional. *(As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e a actividade externa de Portugal*, Colecção Scientia Ivrídica, Livraria Cruz, Braga, 1983, p. 4). Também Bacelar Gouveia considera que em Portugal se assiste a um regionalismo parcial. *(op. cit.* p. 16).

[80] Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada,* 1993, *op. cit.* p. 76. Parece haver contradição entre esta posição dos autores e a opinião por eles defendida na p. 75 da mesma obra quando afirmam que o Estado Unitário "*...implica a proibição de qualquer forma de pluralismo estadual segundo um esquema federal ou outro.",* pois, embora não existindo, no caso português, pluralidade estadual, existe pluralidade de funções estaduais, tais como a legislativa e a governativa. *Vid.* também Rego Pinheiro, D., *"Para o Enquadramento Jurídico da Autonomia", op. cit.* p. 767.

proposta a alteração da epígrafe do artigo 6º para "*Estado Unitário Regional"*[81], tendo sido evidente a divisão existente entre os vários deputados, considerando alguns ser relevante para a defesa daquela proposta o facto de Portugal dispor de duas Regiões Autónomas, tendo sido afirmado na defesa da mesma proposta que, tecnicamente, "*...para haver um Estado regional não é necessário que o Estado esteja integralmente dividido em regiões autónomas..."*[82], defendendo **JORGE MIRANDA,** que "*...um Estado como o Português, em que existem regiões autónomas, não é já um Estado unitário pura e simplesmente."*[83], enquanto que outros consideram que esse mesmo facto, por constituir uma realidade que abrange apenas uma parte do território português, não é suficiente para justificar a alteração do qualificativo de "*Estado Unitário"*[84].

Relativamente ao assunto, partilhamos a opinião de que deveria ser adoptada a qualificação de tipo regional de Estado[85] ou de Estado unitário regional inserindo-

---

[81] Proposta apresentada pela AD (coligação entre o PPD/PSD, o CDS e o PPM). Vários excertos dos trabalhos e intervenções parlamentares sobre o tema estão publicados em Correia de Jesus, M. F., *Em Defesa da Autonomia,* Secretaria Regional do Turismo e Cultura, Funchal, 1996, p. 197-204. Podem também ser vistos em Morais Cunha, M. M., e Rosário Rego, V., (*org. e notas*), *Constituição da República Portuguesa – A Letra e o Espírito de uma Lei Fundamental,* Biblioteca de Textos Jurídicos Témis, Publicações D. Quixote, Lisboa, 1083, p. 36/37.

[82] Deputado Correia de Jesus, em Correia de Jesus, M. F., *op. cit.* p. 198.

[83] Jorge Miranda proferiu a afirmação na qualidade de deputado da ASDI (Associação Social-Democrata Independente), em Correia de Jesus, M. F., *op. cit.* p. 199-200. Refere ainda Jorge Miranda que se trata "*...não de quebrar a unidade do Estado, mas de a reafirmar e reforçar, levando a que todo o Estado seja visto ou revisto em função da autonomia regional. Todo o Estado e, portanto, toda a ordem jurídica.".* Resta acrescentar que a proposta de epígrafe "*Estado Unitário Regional"* não foi aprovada por não ter recolhido a quantidade de votos favoráveis exigidos. O tema seria retomado na II Revisão constitucional tendo sido apresentadas propostas as expressões *"Estado Unitário e Regional"* ou "*Estado Unitário com Regiões Autónomas".* Ambas as propostas foram rejeitadas.

[84] Na defesa da expressão "*Estado Unitário",* o deputado Almeida Santos do Partido Socialista afirmou que "*...assim como uma andorinha não faz a primavera, também, em nosso entender, duas regiões não fazem um Estado regional",* em Correia de Jesus, M. F., *op. cit.* p. 200-201.

[85] Neste sentido, Sousa Franco afirma que "*…o Estado português deixou de ser unitário para ser um Estado regional (mesmo sem consagração constitucional deste nome).". ("*As Finanças das Regiões Autónomas: Uma Tentativa de Síntese*", op. cit.* p. 521). Por sua vez Amâncio Ferreira afirma ser Portugal, tal como Itália e Espanha, um Estado regional. *(op. cit.* p. 14), enquanto que Franck Moderne defende que Portugal "*…doit être rangé dans la catégorie des Etats régionaux." (op. cit.* p. 239). De seu turno, Castro Ruano na sua

se, assim, a componente regional na estrutura do Estado de forma a *"...a evitar que unidade se confunda com centralismo."*[86], a não ser que se defenda uma rígida compartimentação ou divisão entre Estado federal e Estado unitário sem qualquer subdivisão, o que parece não ser defensável nos dias de hoje[87], pois entendemos que a existência de uma tipologia intermédia entre o Estado unitário e o federal mais não é que o acompanhamento da evolução jurídico-política actual, porque, de facto, observa-se hoje em muitos Estados, em maior ou menor grau, características de Estado unitário e de Estado composto.

Assim, o poder soberano e constituinte é só um, o poder de atribuir as competências descentralizadas é só um, daqui o carácter unitário que não impede a existência de descentralização política com atribuição às RRAA de poderes legislativos e executivos próprios, e ainda que, *"...para certos efeitos, seja reconhecida às RRAA relevância como sujeitos de direito internacional..."*[88], descentralização que confere ao Estado português características de Estado composto, diferenciando-o, portanto, do estado unitário puro ou centralizado pois *"...o poder legislativo acha-se dividido entre os órgãos legislativos centrais - A Assembleia da República e o Governo - e os órgãos legislativo regionais - as*

---

classificação e agrupamento inclui Portugal entre os Estados Regionais. *(La emergente participación política..., op. cit.* p. 119).

[86] Correia de Jesus, M. F., *op. cit.* p. 249.

[87] Conforme salienta Pereira da Silva, quer a forma unitária de Estado enquanto "*expressão da unicidade do poder soberano",* quer a forma composta ou complexa, como "*expressão da pluralidade de soberanias na ordem interna, (…) comportam significativas variantes.". (*"Região Autónoma", *op. cit.* p. 905). O autor acrescenta ainda que "*…é, pois, a existência de regiões autónomas que está na origem dos chamados Estados regionais, ou dos Estados unitários com regiões.".* Por seu lado, Blanco de Morais afirma que "*O despontar do fenómeno regional na Europa Ocidental (...) foi envolvido no plano teórico por fortes expectativas quanto à eventual criação de um modelo intermédio de organização territorial, entre o federalismo e o unitarismo simples.". (A Autonomia Legislativa Regional, op. cit.* p. 609).

[88] Cf. al[s]s. *t), u), x)* do n[o] 1 do art[o] 227 da CRP.

assembleias legislativas."[89]*,* diferença esta que, cremos, é suficientemente forte para merecer ser assinalada no texto constitucional[90].

No entanto, sendo um facto a existência das duas regiões autónomas, da conjugação do princípio da autonomia regional com o tipo unitário de Estado resulta que a autonomia, não colocando em causa a unidade do Estado, não "*...pode alargar-se de modo a afectá-lo..."*[91]*,* autonomia que "*…não estabelece uma contraposição entre o Estado e as Regiões Autónomas; estas vêm acrescer ao próprio Estado."*[92].

2.4.3-ESTATUTOS DE AUTONOMIA, PODERES REGIONAIS, ÓRGÃOS DE GOVERNO, COMPETÊNCIAS.

Continuando na análise do regime constitucional das RRAA, passa-se agora ao título VII sob a epígrafe "*Regiões Autónomas"* da parte III, "*Organização do Poder Político",* no qual se consagra o conteúdo normativo jurídico-constitucional das autonomias político-administrativas dos arquipélagos dos Açores e da Madeira.

---

[89] Jorge Miranda, *Manual...*, Tomo V, 1997, *op. cit.* p. 382.

[90] O deputado Sousa Tavares afirmou durante a 1ª revisão constitucional de 1982, defendendo a expressão "*Estado Unitário Regional"* que "*...as expressões da Constituição devem corresponder às realidades objectivas a que se dirigem...",* em Correia de Jesus, M. F., *op. cit.* p. 199.

[91] Gomes Canotilho, J. J., e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada,* 1993, *op. cit.* p. 76. *Vid.* também p. 865/866 da mesma obra. Por seu turno Rego Pinheiro lembra que "*…o princípio da autonomia deve situar-se, e situa-se efectivamente, abaixo do princípio da unidade do Estado.".* (*"Para o Enquadramento Jurídico da Autonomia", op. cit.* p. 769). Por seu lado Amâncio Ferreira, salienta o papel da jurisprudência constitucional na consolidação das várias linhas da autonomia, considerando já que "*…a implantação das regiões assenta numa dinâmica conflitual em que se defrontam a unidade política e a autonomia…". (op. cit.* p. 11/54).

[92] Pedro Machete, "*Elementos para o estudo das relações entre os actos legislativos do Estado e das Regiões Autónomas no quadro da Constituição vigente***", em** *Estudos de Direito Regional, op. cit.* **p. 103.**

Assim, o artigo 225[93] contém os fundamentos, objectivos e condicionalismos do regime político-administrativo dos Açores e Madeira, preceituando no seu nº 1 que *"1. O regime político-administrativo próprio dos arquipélagos dos Açores e da Madeira fundamenta-se nas suas características geográficas, económicas, sociais e culturais e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares.",* fundamentação que o legislador constitucional efectua por forma a pesquisar "*...o âmago das realidades açoriana e madeirense, descobrir as razões do seu atraso económico e social, avaliar dos contratempos derivados da insularidade..."*[94]*,* designadamente as dificuldades de comunicação entre as ilhas e com o continente[95].

Continuando, o nº 2 do artigo 225, tendo em vista especialmente os objectivos da autonomia, estabelece que *"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 de solidariedade entre todos os portugueses"*[96].

Entre os objectivos delimitados neste artigo salienta-se a correcção de desigualdades, a promoção do desenvolvimento regional e a solidariedade entre os portugueses e entre o Estado e as RRAA como motor desse desenvolvimento, podendo considerar-se a solidariedade como um "*...dos objectivos da autonomia regional..."*[97].

---

[93] Ex-artigo 227 na versão original da CRP.

[94] Amâncio Ferreira, F., *op. cit.* p. 55.

[95] Estas características são referidas também nos estatutos de autonomia, artigos 10º do EPAçores e 10º do EPAMadeira.

[96] O *"...reforço da unidade nacional..."* constitui limite da autonomia na medida que não podem ser praticados actos que possam pôr em causa a unidade nacional.

[97] Amâncio Ferreira, F., *op. cit.* p. 56. Por seu lado, Jorge Miranda considera a solidariedade simultaneamente como a razão de ser e uma conquista da autonomia. (*"Solidariedade e autonomia", ***op. cit.* p. 69). O mesmo autor afirma que "*Porque a vida nas ilhas, mormente nas menores e mais afastadas, arrasta carências e obstáculos ao pleno fruir de direitos económicos, sociais e culturais, incumbe ao Estado e às regiões, em diálogo e obra comum, procurar remover tais carências e obstáculos através do desenvolvimento e da solidariedade.*". (*Manual...*, Tomo III, 4ª ed., 1998, *op. cit.* p. 305). Por sua vez Rebelo de Freitas salienta que o que se pretende com a solidariedade é "*...que as assimetrias se reduzam, e que o***

O princípio da solidariedade deve ser articulado com outros princípios constantes no texto constitucional, designadamente os princípios da unidade, (artigo 6), da igualdade, (artigo 13), e da cooperação (artigo 229), resultando daí que a solidariedade se apresenta como um conjunto de obrigações recíprocas das Regiões e do Estado de forma a promover a harmonia entre todo o território nacional, a fim de que não existam diferenças para os cidadãos conforme a sua área de residência, acarretando um dever genérico de contribuição para o esforço nacional, um dever de lealdade institucional e de colaboração com os órgãos de soberania e com os da outra Região Autónoma[98].

Mas se a solidariedade acarreta para o Estado a obrigação de ajudar as Regiões Autónomas a ultrapassar as condições naturais desfavoráveis, não se deve esquecer que isso não deve consistir apenas em efectuar meras transferências financeiras compensatórias, mas principalmente dar aos arquipélagos "*...instrumentos de trabalho atractivos que posicionem essas regiões no mercado internacional, colocando-as em pé de igualdade com as outras.*"[99].

Seguidamente, o nº 3 do artigo 225[100] estabelece a relação entre a soberania que, nos termos do nº 1 do artigo 3º, é una e indivisível, e a autonomia que, exercida no quadro constitucional, não pode afectar a integridade da soberania do Estado que constitui, assim, o primeiro grande limite à autonomia[101].

***«fosso» económico-social e de nível de vida entre o Continente e Regiões insulares e ultraperiféricas seja colmatado (...), o que está em causa é tornar as economias (da Região e do País) mais «pujantes e competitivas". (op. cit.* p. 412). Acerca do princípio da solidariedade nas perspectivas nacional, regional e inter-regional, *vid.* também Blanco de Morais, C., *A Autonomia Legislativa Regional, op. cit.* p. 405-413. Os actuais estatutos regionais referem-se ao princípio da solidariedade no artigo 5, 101, 103, 107/3, 108/g, 118/1, 124 do EPAMadeira e 2, 98, 99 e 106 do EPAçores.**

[98] Blanco de Morais, C., *A Autonomia Legislativa Regional, op. cit.* p. 405 seg's.

[99] Monteiro da Silva, J. M., *"A economia regional e a autonomia",* **em Actas do Congresso do** *I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Económico,* **vol. 4, *op. cit.* p. 95.**

[100] *"A autonomia político-administrativa regional não afecta a integridade da soberania do Estado e exerce-se no quadro da Constituição".* Corresponde, com a mesma redacção, ao ex-artigo 227. Este princípio consta dos EPAçores (artigo 2/1) e do EPAMadeira (artigo 5/1) que afirmam que a autonomia se exerce no quadro da Constituição e *"...não afecta a integridade da soberania do Estado...".*

Continuando na análise do regime constitucional das RRAA, segue-se o artigo 226º dedicado aos estatutos e leis eleitorais, estabelecendo que *"1.* Os *projectos de estatutos político-administrativos e de leis relativas à eleição dos deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas são elaborados por estas e enviados para discussão e aprovação à Assembleia da República; 2. Se a Assembleia da República rejeitar o projecto ou lhe introduzir alterações, remetê-lo-à à respectiva Assembleia Legislativa para apreciação e emissão de parecer; 3. Elaborado o parecer, a Assembleia da República procede à discussão e deliberação final; 4. O regime previsto nos números anteriores é aplicável às alterações dos estatutos político-administrativos e das leis relativas à eleição dos deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas."*[102], sendo de observar que no nº 1 deste artigo encontramos aquilo a que alguma doutrina chama de momento impulsivo do procedimento estatutário, o qual pertence "*...de jure constitutione...*"[103] às assembleias legislativas regionais, seguindo-se-lhe o

---

[101] **Até 1997 existiu na CRP o artigo 237 dedicado aos limites dos poderes das RRAA o qual rezava que: *"É vedado às regiões autónomas: a)Restringir os direitos legalmente reconhecidos aos trabalhadores. b)Estabelecer restrições ao trânsito de pessoas e bens entre elas e o restante território nacional. c)Reservar o exercício de qualquer profissão ou acesso a qualquer cargo público aos naturais ou residentes na região.".* Este artigo não tem correspondência a partir da 4ª revisão constitucional de 1997 no texto constitucional, porque, como afirmou Amâncio Ferreira, a sua existência era, "*…na sua quase totalidade redundante, face ao que se estipula, designadamente em matéria de direitos fundamentais, na própria Constituição…". (op. cit.* p. 72). O autor refere ainda que o território constitui outro limite à autonomia regional, pois sendo um elemento constitutivo da Região no sentido do artigo 5/1 da CRP, é também "*...um limite à eficácia..."* das suas normas, pois um diploma normativo proveniente dos Açores e da Madeira "*...não pode encontrar aplicação fora dos respectivos arquipélagos.". Ibid.* p. 54. Por seu lado, Álvaro Monjardino em trabalho datado de 1988 acerca dos limites da autonomia regional, considera que aquele artigo 237 constituía um "*…limite redundante, pois não precisa de vir onde vem, sabido que a Constituição não pode ser contrariada por nenhuma lei que não seja constitucional - e que a autonomia se exerce no seu quadro, como não podia, aliás, deixar de ser". (*"Sobre os limites da autonomia", em *Estudos de Direito Regional, op. cit.* p. 645). *Vid.* ainda do mesmo autor "*Ainda sobre a autonomia. 'O Limite' e 'Os limites'.",* em *Estudos de Direito Regional, op. cit.* p. 676-695. Por seu lado Albuquerque Calheiros e Rui Medeiros consideram que "*...a imposição de limites à actividade das Regiões é conatural ao próprio conceito de autonomia.".* (*op. cit.* p. 858).

[102] **É de notar que a revisão dos estatutos, sujeita à iniciativa regional, pode ser imposta pela necessidade de compatibilizar normas estatutárias com revisões constitucionais posteriores. Nestes casos, e dada a proibição de modificação unilateral, as assembleias regionais não poderão protelar excessivamente a iniciativa de revisão. O poder estatutário regional configura-se em termos de autonomia regional, como refere Amâncio Ferreira *"…como uma participação no exercício da função legislativa da Assembleia da República. (…) A favor das regiões autónomas não se prevê uma descentralização constituinte, uma vez que a comunidade regional não tem o direito de elaborar os seus próprios estatutos." (op. cit.* p. 91).

momento deliberativo que cabe à Assembleia da República nos termos dos nºs 1/2/3 do mesmo artigo[104].

Verifica-se que o legislador constituinte opta por não condensar na lei fundamental a totalidade do quadro normativo da autonomia político-administrativa das Regiões autónomas, deixando uma ampla margem da sua concretização aos estatutos, no exercício de uma função estatutária no âmbito da qual se vão fixar os esquemas fundamentais de organização das regiões autónomas e a regulação jurídica do exercício dos poderes regionais o que, apesar da sua importância, não constitui um poder constituinte nem sequer uma "*fase estatutário-constituinte*"[105], devido ao facto de, como já se referiu, a autonomia e os respectivos poderes não serem originários, mas derivados do Estado que é a única comunidade soberana que pode distribuir às outras comunidades os poderes normativos os quais, como afirma **AMÂNCIO FERREIRA**, não resultam de qualquer poder originário das Regiões que não existe, mas do poder do Estado, pelo que "*A autonomia normativa não pode ser considerada expressão de soberania, mas pressuposto de integração no Estado.*"[106], questões que **GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA** abordam a propósito da competência da Assembleia da República para a alteração dos estatutos-político administrativos[107], afirmando que as Regiões Autónomas "*...não possuem*

---

[103] **Gomes Canotilho, J., "***Os estatutos das Regiões Autónomas em torno de um conceito material de estatuto***", *op. cit.* p. 13.**

[104] **Blanco de Morais considera quatro fases procedimentais de produção estatutária, fase de iniciativa ou de impulso que cabe à Assembleia Legislativa Regional, fase instrutória, fase constitutiva e fase de eficácia. *(A Autonomia Legislativa Regional, op. cit.* p. 207 e seg's).**

[105] **Gomes Canotilho, J., "***Os estatutos das Regiões Autónomas em torno de um conceito material de estatuto***", *op. cit.* p. 12.**

[106] ***op. cit.* p. 62. É que, conforme afirma Pereira da Silva, "*A autonomia que é objecto de reconhecimento é, todavia, uma autonomia derivada. Originária só é, verdadeiramente, a autonomia constituinte e as autonomias que, derivando imediatamente da dignidade da pessoa humana, se impõem ao próprio poder constituinte.*" (***"Região Autónoma", *op. cit.* p. 907).**

[107] **Conforme alínea b) do artigo 161º da CRP.**

autonomia constitucional pois não podem, só por si, alterar o seu próprio estatuto...", o que distingue "*...as RRAA dos Estados federados...* "[108].

A Constituição da República Portuguesa, na sua versão original, estabelecia no artigo 302/2 que até 30 de Abril de 1976[109] o Governo elaboraria os estatutos provisórios para as regiões autónomas destinados a vigorar até à elaboração de estatutos definitivos[110], na sequência do que foram aprovados os primeiros estatutos provisórios que constaram, respectivamente, do decreto-lei nº 318-B/76 de 30 de Abril para os Açores e decreto-lei nº 318-D/76 de 30 de Abril, para a Madeira.

Tendo em conta o seu carácter inovador relativamente ao ordenamento constitucional português que evidenciava manifesta falta de experiência na matéria e da escassez de literatura sobre o tema[111], efectua-se aqui uma caracterização breve e genérica acerca destes primeiros estatutos, salientando-se desde já que posteriormente será detalhadamente referido o seu conteúdo naquilo que consagraram sobre o relacionamento internacional dos Açores e Madeira.

Assim, numa primeira abordagem, ressalta logo a semelhança de redacção dos dois diplomas cujos preâmbulos são iguais, sendo os dois arquipélagos classificados como Regiões Autónomas da República Portuguesa e considerados

---

[108] Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada,* 1993, *op. cit.* p. 76. Por seu lado, diz Duarte Rego Pinheiro que "*…uma região que, por hipótese, fosse dotada de competência de aprovar o seu próprio estatuto, assumiria imediatamente contornos de natureza federativa. Nesse caso toda a estrutura do próprio poder central se alteraria por completo.*". (*"Para o Enquadramento Jurídico da Autonomia", *op. cit.* p. 765). Por seu turno Jorge Miranda afirma que, embora não possuindo poder constituinte, as RRAA "*…intervêm, todavia, de modo qualificado no processo estatutário através da reserva de iniciativa legislativa sobre os estatutos e sobre alterações aos estatutos.*". (***"Estatutos das Regiões Autónomas", em *Estudos de Direito Regional*, *op. cit.* p. 799).**

[109] A Constituição foi aprovada em 02 de Abril de 1976, restando só 28 dias para a elaboração dos estatutos.

[110] Como era referido pelos próprios estatutos provisórios nos artigos 63º.

[111] Que o legislador salienta no preâmbulo dos dois estatutos provisórios e que salvaguardou nos artigos 67 do EPAçores e 69 do EPA Madeira, reservando a possibilidade de, até à entrada em funcionamento da Assembleia da República, aprovar diplomas interpretativos e integradores de lacunas.

pessoas colectivas territoriais dotadas de personalidade jurídica de direito público (artºs 1º)[112] afirmando-se no nº 2 do artigo 1º que "*A região abrange ainda o mar circundante e seus fundos...*"[113], não afectando a integridade da soberania do Estado, (artºs 2º), visando a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico e social e a promoção dos interesses regionais a par do reforço da unidade nacional e da solidariedade entre os portugueses. (artºs. 2/2).

Relativamente ao tempo de duração que tiveram ambos os estatutos provisórios, cabe dizer que o Estatuto provisório da Região Autónoma dos Açores teve quatro anos de vigência, sendo substituído em 5 de Agosto de 1980 pela Lei 39/80 que aprovou o Estatuto-Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores, a qual foi alterada pela Lei 09/87, de 26/3, e Lei 61/98, de 27/8, enquanto que o Estatuto provisório da Madeira teve um tempo de vida bem mais prolongado[114], mantendo-se em vigor até 5 de Junho de 1991, data em que foi aprovado pela Lei nº 13/91, de 05/06, o Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma das Madeira[115], o qual foi alterado pela Lei nº 130/99, de 21 de Agosto[116].

---

[112] A indicação de um só artigo significa que é igual a sua numeração e sentido nos dois diplomas.

[113] Corresponde a uma ideia já aceite pela Comunidade Internacional e que veio a ser consagrada pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (Montego Bay, 10 de Dezembro de 1982). Esta redacção consta actualmente do nº 2 do artigo 1º do EPAçores e nº 2 do artigo 3º do EPAMadeira. A recepção destes conceitos pelos estatutos foi intencional garantindo, em termos práticos, a participação regional nos acordos internacionais relativos à área económica exclusiva. Ver *infra* parte III, capítulos III e IV, os comentários sobre os artigos 82 a 84 EPAçores e 93 a 96 EPAMadeira. *Vid.* Monjardino, A., "*Sobre o antigo património do Estado na Região Autónoma dos Açores*", em Actas do Congresso *do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Jurídico*, vol. 3, *op. cit.* p. 29.

[114] Situação que chegou a ser prevista no artigo 297 da CRP após a 2ª Revisão constitucional de 1989 "*O estatuto provisório da Região Autónoma da Madeira continua a vigorar até à data da entrada em vigor do correspondente estatuto definitivo.*".

[115] Várias razões concorreram para a não existência mais cedo de um estatuto definitivo para a Madeira, designadamente a não aprovação pela Assembleia da República de um projecto recebido da Assembleia Legislativa Regional em Junho de 1977, devido ao facto de a Assembleia da República ter sido dissolvida. Posteriormente viria a ser aprovado pela A. R. em 27 de Junho de 1980 um decreto com novo estatuto o qual não chegaria a entrar em vigor por ter sido declarado inconstitucional. Em 1985 é enviado à A. R. nova versão do estatuto que vem a caducar por dissolução do Parlamento. Em 1989 é apresentado novo

Abordando a polémica relacionada com o facto de a Assembleia da República se encontrar limitada relativamente aos projectos de estatutos apresentados pelas Assembleias Legislativas Regionais, **GOMES CANOTILHO** defende que, se por um lado se não pode limitar a acção da Assembleia da República dando-lhe o papel de mero "*ratificador*" dos estatutos porque esta tem competência nos termos do artigo 228º para discutir, aprovar, rejeitar e introduzir emendas no projecto, por outro não se pode deixar de reconhecer existirem limites ao poder estatutário da A.R.[117], limites que assentarão na própria ideia de autonomia regional e consistirão em não ser possível a A.R. rejeitar o projecto de estatuto ou de alteração que lhe for apresentado, não podendo ainda qualquer alteração introduzida nesse projecto pela A.R. *"...traduzir-se na imposição unilateral da vontade da Assembleia da República sobre os órgãos legislativos regionais constitucionalmente competentes para a elaboração do projecto de estatutos"*[118], o que conduziria a que a Assembleia da República, através da partilha de poder estatutário que exerce, viesse a neutralizar a iniciativa estatutária das Regiões Autónomas, considerando-se em consequência, que qualquer projecto de estatuto

---

projecto o qual, enviado à A. R. em Fevereiro de 1990, vai percorrendo várias vicissitudes de apreciação de constitucionalidade, sendo aprovado em Abril e publicado em Junho de 1991, constituindo a Lei nº 13/91.

[116] Os estatutos das RRAA não tomam a forma de lei constitucional, ao contrário do que acontece com alguns países, assumindo a forma de lei ordinária, (artº 169/1 CRP) embora com regime específico no que respeita à sua elaboração e modificação e no respeitante às suas relações com as outras leis. *Vid.* Jorge Miranda, *"Região Autónoma", op. cit.* p. 627. Acerca das teorias de elaboração dos estatutos de autonomia, seu valor e natureza jurídica no direito comparado e doutrina, em especial em Itália e Espanha, *vid.* Blanco de Morais, C., *A Autonomia Legislativa Regional, op. cit.* p. 130-191.

[117] O poder estatutário da A. R. é claramente de exercício condicionado pelo direito de iniciativa pertencente em exclusivo aos parlamentos regionais, conforme os artigos 226 da CRP e 31/1/a do EPAçores e 37/1/a, 85/2 do EPAMadeira.

[118] Canotilho, J., "*Os estatutos das Regiões Autónomas em torno de um conceito material de estatuto***", *op. cit.* p. 15. Considerando que o estatuto regional resulta da conjugação da iniciativa regional com a aprovação do parlamento nacional, o autor fala do concurso da "*vontade da República*" com a "*vontade regional*". *Ibid.* p. 16. Esta iniciativa estatutária regional, por retirar ao Estado a livre disposição dos Estatutos, constitui mais uma garantia constitucional da autonomia regional, a par da alínea *o)* do artigo 288. No entanto, apesar de defenderem a eficácia da iniciativa regional e a limitação da intervenção da AR, Gomes Canotilho e Vital Moreira afirmam que "*...as RAs não gozam do poder de autoconstituição ou de auto-organização, isto é, não têm autonomia estatutária.*". *(Constituição da República Portuguesa Anotada,* 1985, *op. cit.* p. 353, nota ao artigo 228º). Acerca da iniciativa estatutária *vid.* artigo 37/1/*a*, e 148 do EPAMadeira e 31/1/*a* do EPAçores.**

não pode ser definitivamente alterado ou rejeitado sem que a respectiva Assembleia Legislativa Regional tenha oportunidade de se pronunciar.

O processo de autonomia caracteriza-se, entre outros factores, pelo conjunto de órgãos e poderes de que as Regiões dispõem, pelo modo do seu exercício, pelo relacionamento com o poder central do Estado e pela prática da subsidiariedade através da participação regional nos processos de decisão nacional e internacional do Estado.

Assim, prosseguindo na análise do regime constitucional da autonomia, abordaremos o artigo 227 da CRP dedicado aos poderes das Regiões Autónomas, o qual estabelece que "*1. As regiões autónomas são pessoas colectivas territoriais e têm os seguintes poderes, a definir nos respectivos estatutos:",* preceito que reconhece a personalidade jurídica de direito público das RRAA e clarifica que se trata de "*...pessoas colectivas de população e território, ou pessoas colectivas territoriais."*[119]*,* tendo no conjunto de cidadãos residentes o substrato pessoal, "*...independentemente do seu lugar de nascimento"*[120].

Trata-se de um dispositivo bastante extenso que seria despropositado reproduzir[121], pelo que, tendo em atenção que alguns deste poderes podem funcionar "*...como instrumentos privilegiados de integração das regiões autónomas na dinâmica de decisão política da União Europeia…"*[122]*,* daremos apenas uma resumida visão de conjunto do conteúdo dos poderes nele previstos e, deste modo, do estado actual das autonomias[123], deixando para uma fase posterior

---

[119] **Amâncio Ferreira, F.,** ***op. cit.*** **p. 53.** ***Vid.*** **também Gomes Canotilho e Vital Moreira,** ***Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada,*** **1993,** ***op. cit.*** **p. 851.**

[120] ***Ibid.*** **p. 845.**

[121] **Este artigo tem 4 números e 22 alíneas.**

[122] **Luísa Duarte, Mª., "***União Europeia e entidades regionais: As Regiões Autónomas e o processo comunitário de decisão***",** ***op. cit.*** **p. 57.**

[123] **Refere Gomes Canotilho que os poderes constantes neste preceito constitucional constituem o conteúdo necessário do estatuto regional, ou a** ***"...reserva de estatuto regional...",*** **tendo como consequência que não poderão deixar de estar reguladas no**

a análise mais desenvolvida daqueles poderes que estão relacionados com a actividade internacional das Regiões Autónomas a nível global e comunitário, sem prejuízo de algumas breves referências doutrinais acerca de alguns dos restantes poderes que mais têm despertado a atenção das doutrina.

De uma análise ao articulado, observa-se que os poderes previstos no referido artigo 227º da CRP respeitam a actividades e áreas diversas, tais como o exercício do poder legislativo regional[124], alíneas *a), b), c), d), e) f),* cuja importância na caracterização da autonomia regional é realçada por **AMÂNCIO FERREIRA** ao referir que "*...é a competência de tipo legislativo que confere fundamentalmente à autonomia o seu carácter político."*[125]*,* salientando-se que o exercício da iniciativa legislativa, alínea *f),* concretiza a faculdade de abrir junto da Assembleia da República o processo legislativo comum, submetendo à A. R. propostas de lei ou de alteração[126].

---

estatuto, constituindo, assim, o seu conteúdo mínimo. ("*Os estatutos das Regiões Autónomas em torno de um conceito material de estatuto***", *op. cit.* p. 18).**

[124] **Acerca das matérias reservadas à competência legislativa da Assembleia da República e do Governo que constituem limites ao poder legislativo regional, *vid.* artigos 161, 164 e 165, e 198 da CRP. Pode ver-se grande quantidade de jurisprudência constitucional sobre os limites à competência legislativa regional em Amâncio Ferreira, F., *op. cit.* p. 89-99. Acerca dos limites ao poder legislativo regional, *vid.* Blanco de Morais, C., *A Autonomia Legislativa Regional, op. cit.* p. 494 e seg's.**

[125] ***op. cit.* p. 60. Acerca da evolução dos poderes legislativos regionais, considera Blanco de Morais que "…*o diâmetro de liberdade política do legislador autonómico evolui pendularmente: primeiro no sentido de uma descentralização entusiástica e por vezes desordenada no decurso da fase da juventude da regionalização política, depois, em direcção a uma rigorosa centralização uniformizadora que, na península, se tornou palpável a partir da segunda metade da década de oitenta.". ("***Poderes legislativos regionais em direito comparado: um balanço a duas décadas de autonomia legislativa***", em Actas do Congresso** *do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Jurídico***, vol. 3, *op. cit.* p. 95).**

[126] **A iniciativa legislativa regional pertence apenas às Assembleias Legislativas Regionais, e visa permitir que as regiões autónomas possam "…*desencadear leis em matérias que estão vedadas à legislação regional."* Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada,* 1993*, op. cit.* p. 857. Acerca do poder de iniciativa regional, *vid.* Rego Pinheiro, D., "***O poder de iniciativa legislativa regional*", em Actas do Congresso** *do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Jurídico***, vol. 3, *op. cit.* p. 73-93. *Vid.* do mesmo autor,** *"Notas sobre o poder de iniciativa"***, em** *Estudos de Direito Regional***, *op. cit.* p. 803-812.**

Prosseguindo na descrição dos poderes e áreas, surge o exercício do poder executivo alínea *g)*[127], de administração geral, de poderes patrimoniais, alínea *h)*[128], de poderes tributários, orçamentais, fiscais e financeiros, alíneas *i), j), p), r)*[129], poderes de tutela e definição sobre autarquias, alíneas *l), m), n),* de definição de ilícitos não criminais, alínea *q)* e poderes no domínio internacional, alíneas *s), t), u), v), x)*, podendo ainda, de acordo com outro critério, afirmar-se que são essencialmente de dois tipos as funções atribuídas às Regiões Autónomas, "*...de actividade interna e de participação na actividade do Estado.*"[130], sendo as relativas à actividade interna as funções contidas nas alíneas *a), c), d), e), g) h), i), l), m), n), o), u),* cabendo na participação da actividade do Estado as matérias previstas no artigo 227/1, alíneas *b), f) r), s) t), v), x),* salientando-se ainda que os poderes de participação na política e na administração geral do País assumem uma "*...dupla perspectiva de representação regional e de integração nacional.*"[131].

---

[127] Permite falar de um sistema de auto-governo, com atribuições de direcção política e de órgão superior da administração pública regional.

[128] Acerca da autonomia patrimonial nos Açores, *vid.* Paz Ferreira, E., "*Domínio público e privado da Região***", em** *A autonomia como fenómeno cultural e político***, *op. cit.* p. 71 e seg's. O autor efectua, p. 77-80, uma perspectiva comparada na óptica patrimonial com as regiões espanholas e italianas.**

[129] As alíneas i), j), r) consubstanciam o regime económico-financeiro regional. Acerca da autonomia tributária e financeira, *vid.* Sousa Franco, A., *"A autonomia tributária das Regiões"*, ***op. cit.* p. 83–103. Sousa Franco, A., "***As Finanças das Regiões Autónomas: Uma Tentativa de Síntese***", op. cit.* p. 517-566. Teixeira Ribeiro, J. J.,** *"Criação de Impostos pelas Regiões Autónomas"*, **em** *Estudos de Direito Regional***, *op. cit.* p. 455-458. Paz Ferreira, E., "***O Redimensionamento dos Poderes Económicos e Financeiros das Regiões Autónomas pela Jurisprudência Constitucional***", em** *Estudos de Direito Regional***, *op. cit.* p. 567-584. Por seu lado Amâncio Ferreira chama a atenção para a importância do sistema financeiro regional declarando que "*…a autonomia regional não terá qualquer significado se as regiões não possuírem independência financeira, tendo à sua disposição recursos suficientes que lhes permitam libertar-se do poder central e exprimir livremente a própria direcção político-administrativa.*". *(op. cit.* p. 120). De seu turno, Luísa Duarte chama a atenção para que "*A forma mais refinada de esvaziamento dos poderes autonómicos é a negação às regiões de recursos financeiros próprios deixando-as na dependência da vontade política do governo central. Em sintese, a autonomia financeira é consequência e condicionante da autonomia política das regiões.*". (***"As Receitas Tributárias das Regiões Autónomas", *op. cit.* p. 493). A autora efectua ainda uma perspectiva comparada com as receitas tributárias das regiões em Itália e Espanha. *Ibid.* p. 498-501.**

[130] Amâncio Ferreira, F., *op. cit.* p. 69.

[131] Jorge Miranda, *"Região Autónoma"*, ***op. cit.* p. 629. O autor salienta que as RRAA detêm ainda poderes adjectivos, isto é, poderes instrumentais de defesa da autonomia perante o Tribunal Constitucional.**

No que respeita mais particularmente ao relacionamento internacional geral e comunitário, contempla-se também no mesmo artigo 227 da CRP a participação nas políticas respeitantes às aguas territoriais, zona económica exclusiva e fundos marinhos contíguos, alínea *s)*, na negociação de tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito e nos benefícios deles decorrentes, alínea *t)***,** cooperação com entidades regionais estrangeiras e participação em organizações internacionais de âmbito regional, alínea *u),* direitos de pronúncia e de participação no processo de construção europeia, nas respectivas instituições regionais, e transposição de actos jurídicos comunitários, alíneas *v), x)*[132].

Apresenta-se de seguida um quadro que permite ter uma avaliação global dos vários poderes, competências, atribuições e direitos que assistem às duas Regiões autónomas, identificando-se os respectivos preceitos estatutários e constitucionais.

	ESTATUTOS		
	AÇORES	MADEIRA	**CONSTITUIÇÃO**
Alteração Estatuto autonomia	Artº 31/1/a	Artº 37/1/a,46/3/a,85/2	226, 227/1/e
Iniciativa legislativa nacional	Artº 31/b	Artº 37/1/b	227/1/f
Poder legislativo regional	Artº31/1/c/d	Artº 37/1/c	227/1/a/b//c/d

[132] **Na versão original da CRP, no que respeita ao relacionamento internacional das RRAA, apenas constava a alínea *l)* do nº 1 do artigo 229 cujo conteúdo correspondia ao da actual alínea *t)* do nº 1 do artigo 227: "*Participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes".***

Definição de ilícitos	Artº 32/1/e	Artº 37/1/j	227/q
Criação/tutela autarquias	Artº 31/1/g/f, 60/a	Artº 37/1/g	227/1/l/m
Rel. Internacional Geral	Artºs 32/l,60/h,82/c/d/e, 83,84,101,105	Artº 36/m,69/r,93/c/d, 94, 95, 108/e, 132/1	227/1/t
Rel. Inter. comunitário	Artºs.30/h/i/j, 32/e,60/j/e, 83/c, 97, 100,102/i	Artºs36/h/j/l,38/d, 69/v/x,94/c,96, 103, 104, 105/1, 108/i, 119, 126, 127;	227/v/x
Condução da política regional	Artº 60/m	Artº 69/a	227/1/g
Direcção da Administração Pública	Artº 60/r	Artº 69/e	227/1/o
Iniciativa de fiscalização de leis pelo Tribunal Constitucional	Artº 32/c/d	Artº 38/c	
Autonomia/financeira/fiscal	Art.º8/dd/ee,31/1/f,60/ 127	Artt.º5,69/aa/h/z,8 2/b,93/b, 105,108 a 112, 134	227/1/j
Regime financeiro das AALL	Art.º 104	Art.º 122	
Património próprio	Art.ºs 60/b, 111 a 113	Art.º s 69/i, 143 a 145	227/1/h
Poderes tributários	Art.º 10, 31/f, 103	Art.º 37/1/f,107,135,	227/1/i

		136;	
Recurso ao crédito:	Art.º s 30/d, 109	Art.ºs 36/1/d, 113 a 117;	
Princípio da solidariedade	Art.º 2, 98 - 99;	Art.ºs 5,10,101,103,107/3/4108/g,118/1,120, 124,130,133;	
Princípio da subsidiariedade		Artº 11	
Orçamento	Art.º 30/c, 60/v	Art.º 36/1/c, 69/n	227/1/p
Tribunal de Contas	Art.º 110	Art.º 109/2	
Organização judiciária regional	Artº 9	Artº 149	

Continuando na observação dos preceitos constitucionais dedicados às RRAA, surge o artigo 229 dedicado à cooperação dos órgãos de soberania e dos órgãos regionais, o qual no seu nº 1 estabelece que *"1. Os órgãos de soberania asseguram, em cooperação com os órgãos de governo próprio, o desenvolvimento económico e social das regiões autónomas, visando, em especial, a correcção das desigualdades derivadas da insularidade"*[133].

[133] **Este artigo deve ser interpretado em relação com o artigo 9º/*d* CRP, que visa promover uma igualdade real entre os portugueses, e com o artigo 227 em que se atribuem os poderes de autonomia. Deste regime resulta, como salienta Maria Luisa Duarte, "…*uma adequada convergência entre a Constituição Portuguesa e o Tratado de Comunidade Europeia seja no que toca à identificação das causas objectivas do atraso estrutural das regiões autónomas – a ultraperificidade e a insularidade (v. artigo 299 nº 2, artigo 158 paragrafo 2º do Tratado CE completados pela declaração nº 30 anexa ao Tratado de Amesterdão relativa às regiões insulares…").* ("***União Europeia e entidades regionais: As Regiões Autónomas e o processo comunitário de decisão", *op. cit.* p. 58). *Vid.* ainda Jorge Miranda, *Manual...,* Tomo III, 3ª ed., 1994, *op. cit.* p. 283 e Jorge Miranda, *"Solidariedade e autonomia", *op. cit.* p. 67, bem como o parecer nº 20/77 da Comissão Constitucional de 18/8/1977, em Pareceres, II, p. 165.**

Este artigo, complementando a solidariedade individual entre todos os portugueses expressa no artigo 225/2 CRP, constitui "*O mais impressivo dos preceitos específicos concretizadores da solidariedade inter-regional...*"[134] e, embora a letra da parte inicial do nº 1 do artigo possa transmitir a ideia de que se cria uma obrigação que vincula apenas os órgãos de soberania, o certo é que a grande especificidade deste artigo reside especialmente na "*...cooperação dos órgãos de soberania com os órgãos das regiões, a qual, por sua vez, radica no princípio da autonomia.*"[135], cooperação que vincula quer os órgãos centrais quer os regionais, indiciando, portanto, competências e deveres conjuntos e complementares, ideia que o dever de audição constante do nº 2 do mesmo artigo reforça.

O relacionamento entre os órgãos de soberania e os órgãos de governo regional é pautado pelo dever de cooperação e direito de audição dos órgãos regionais relativamente às questões da competência dos órgãos centrais respeitantes às RRAA consagrados quer a nível constitucional no artigo 229/2 da CRP[136], quer a nível estatutário[137], reflectindo a prossecução e fortalecimento das autonomias e

---

[134] **Miranda, J.,** *"Solidariedade e autonomia"*, ***op. cit.*** **p. 55 em que o autor efectua ainda um confronto, no que se refere à solidariedade inter-regional, entre este artigo da CRP e o artigo 138 da Constituição espanhola. O autor considera ainda que não parece ajustada à solidariedade enquanto correcção das desigualdades provindas da insularidade, uma concepção de subsidiariedade como ideia de que "*...*tudo quanto as regiões podem fazer deve ser excluído da acção do Estado.", porque, considera o autor, a Constituição tem por destinatários os órgãos regionais e os do Estado, apontando "*...*para o exercício em comum de actividades, e não para a compartimentação.". Ibid.* p. 70. Também Amâncio Ferreira efectua breve comparação entre o artigo 231 da CRP (actual 229) e os artigos 2º e 138º da Constituição espanhola onde se salvaguarda a solidariedade entre as Comunidades Autónomas. *(op. cit.* p. 56).**

[135] **Miranda, J.,** *"Solidariedade e autonomia"*, ***op. cit.*** **p. 66.**

[136] **Artigo 229/2: "*2. Os órgãos de soberania ouvirão sempre, relativamente às questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas, os órgãos de governo regional".* O artigo tem mais dois números. Sobre o que sejam as questões respeitantes às RRAA, refere Amâncio Ferreira que serão 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 à sua incidência nas regiões…". Vid. infra* os comentários ao artigo 227/1/x da CRP a propósito do *interesse específico regional*. (*op. cit.* p. 71).**

[137] **Artigos 78 a 84 do EPAçores e 89 a 94 do EPAMadeira.**

visando assegurar o desenvolvimento económico e social das RRAA e também a correcção das desigualdades resultantes do afastamento.

A consagração constitucional do direito de audição que abrange vastíssimas áreas nos foros interno e internacional, é complementada pela Lei nº 40/96, de 31 de Agosto, a qual determina a obrigatoriedade de a Assembleia da República e o Governo ouvirem os órgãos próprios de governo regional sempre que exerçam poder legislativo ou regulamentar em matérias da respectiva competência que às Regiões Autónomas digam respeito, (artigos 1º e 7º), regula a respectiva forma e interlocutores válidos, (artigos 3º e 4º), documentações e prazos, (artigos 5º e 6º), fixando ainda a respectiva sanção pelo incumprimento do dever de audição a qual pode ser a inconstitucionalidade ou a ilegalidade, conforme a natureza dos actos (artigo 9º)[138].

Para além do direito de audição, a forma como se prevêem e exercem os poderes dos órgãos de soberania da República face às Regiões Autónomas pode ajudar a caracterizar o tipo de cooperação institucional entre os órgãos de soberania e as RRAA, bem como o grau de autonomia e participação na condução dos assuntos regionais, nacionais, comunitários e internacionais em sentido amplo, pelo que se dará uma perspectiva das normas que disciplinam tais actuações.

Assim, é da competência da Assembleia da República aprovar os Estatutos Político-Administrativos, nos termos do artigo 161/b da CRP, legislar sobre a eleição dos deputados às Assembleias Regionais dos Açores e Madeira, artigo

---

[138] Acerca do direito de audição *vid.* Rebelo de Freitas, F., *op. cit.* p. 329-337. O autor considera esta aparentemente generosa "*penetração*" dos órgãos regionais junto dos órgãos de soberania "*...mais teórica ou ritualista que efectiva e consequente...*", apesar do regime sancionatório (*inconstitucionalidade ou ilegalidade)* que consta do artigo 92º do EPAMadeira. O mesmo autor reforça a ideia afirmando que "*A falência ou insuficiência do instituto de audição, o qual podendo ser um instrumento útil e de efectiva co-participação e penetração das autonomias no Estado desconcentrado, é - e a prática comprova-o - um mecanismo de cariz ritualista, formal, desvitalizado, pouco considerado e respeitado, na realidade pelos órgãos de soberania que dele fazem uma utilização a contragosto, como ressalta também de algumas considerações ínsitas nas decisões do Tribunal Constitucional.*". *Ibid.* p. 351.

164/j da CRP, e ainda legislar sobre o regime de finanças das RRAA, nos termos do artigo 164/t da CRP.

Por seu lado, ao Presidente da República compete, nos termos do artigo 133/b da CRP, marcar as eleições dos Deputados à Assembleia Regional, ao abrigo do artigo 133/j da CRP, dissolver os órgãos de governo próprios das RRAA nos termos do artigo 234 e, de acordo com o artigo 133/l da CRP, nomear os Representantes da República para as RRAA, competindo ao Governo ser ouvido pelo Presidente da República quanto à nomeação dos Representantes da República para as RRAA, conforme o mesmo artigo 133/l da CRP e ainda exercer a tutela sobre a administração autónoma de acordo com o artigo 199/d da CRP.

O Estado surge representado nas Regiões Autónomas por um Representante da República nos termos do artigo 230 da CRP[139] nomeado pelo Presidente da República, competindo-lhe, designadamente, nomear o Presidente do governo regional tendo em conta os resultados eleitorais, (artºs 231/3 da CRP, 48/1 e 70/c do EPAçores e 57/1 EPAMadeira) assinar e mandar publicar os decretos regionais, (artºs 35, 62 e 70/b do EPAçores e 83 do EPAMadeira)[140].

---

[139] **O artigo teve como fonte principal o nº 3 do artigo 8º do projecto constitucional apresentado pelo Partido Popular Democrático, o qual, por seu turno, foi influenciado pelo artigo 124ºda Constituição italiana. *Vid.* Rui Machete,** *"As competências administrativas do Ministro da República",* **em** *Estudos de Direito Regional,* ***op. cit.*** **p. 409.**

[140] **Acerca do Ministro da República, consultar artigos 7, 69 a 74 do EPAçores e 57, 82 a 84 do EPAMadeira. Conforme salienta Amâncio Ferreira, o processo de nomeação e exoneração torna-o "…** ***mais dependente do Presidente da República do que do Primeiro Ministro e põe-no a coberto das quedas de governo, por demissão ou exoneração, e isenta-o de responsabilidade governamental.". (op. cit.*** **p. 132). Por seu lado, Luísa Duarte considera que o Ministro da República constitui "…*uma ponte de extrema importância entre o plano nacional e o plano regional de exercício do poder político pelo Estado Português.". (*"***_União Europeia e entidades regionais: As Regiões Autónomas e o processo comunitário de decisão_***",* ***op. cit.*** **p. 57). *Vid.* Rebelo de Freitas que faz um apanhado das várias posições doutrinais acerca do tema e uma incursão no direito comparado. *(op. cit.*** **pp. 306-323). Segundo Bacelar Gouveia, no sistema italiano para a representação da República nas Regiões a Constituição consagra um comissário do governo apenas com funções administrativas, enquanto que o sistema espanhol prevê um delegado igualmente com funções administrativas. *(op. cit.*** **p. 17, 18 e 26). Sobre o *Alto Comissário* previsto no regime dinamarquês, *vid.* Pereira da Silva, J.,** *"Região Autónoma", op. cit.* **p. 912. *Vid.* também Jorge Miranda,** *"Ministro da República",* **em** *Estudos de Direito Regional,* ***op. cit.*** **p. 325-338. Diogo Freitas do Amaral e João Amaral e Almeida** *"As competências de coordenação e de superintendência do Ministro da República",* **em** *Estudos de Direito Regional,* ***op. cit.*** **p. 373-406. Rui Machete,** *"As competências administrativas do Ministro da República",* ***op. cit.*** **p. 409-425. Pereira da Silva, J.,** *"O Ministro da República para as Regiões Autónomas na*

Relativamente aos órgãos de governo próprios das Regiões Autónomas e respectivos poderes e competências estatutários, será efectuada seguidamente uma análise breve, abordando-se o exercício do poder regional e respectivas competências e poderes estatutários, começando pela abordagem dos dois órgãos de governo próprios que desde 1976, nos termos do artigo 231/1 da CRP (artºs. 3º/1 EPAçores e 6º/1 EPAMadeira), cada uma das Regiões Autónomas dispõe, nomeadamente as assembleias legislativas e os governos regionais.

As Assembleias Legislativas[141], cujo regime se prevê nos artigos 231/1/2 e 232 da Constituição e no estatuto dos Açores nos artigos 4/1 e 11 a 45, e no da Madeira nos artigos 6/1, 13 a 54[142], são compostas por deputados regionais democraticamente eleitos por sufrágio universal directo e secreto[143] de harmonia com o princípio da representação e por círculos eleitorais, através de listas apresentadas por partidos políticos de âmbito nacional[144], com mandatos de 4

---

próxima revisão constitucional", **em** *Estudos de Direito Regional, op. cit.* **p. 430-450. Blanco de Morais, C., "***O Ministro da República, Digressão sobre as Figuras Comissariais do Estado em Regiões Autónomas***", em INCM (***Imprensa Nacional Casa da Moeda)***, Série Universitária, 1995.**

[141] Constituem verdadeiros órgãos parlamentares representativos das respectivas populações, cujos membros têm um estatuto com poderes, direitos, deveres, incompatibilidades e imunidades idênticos aos dos deputados à Assembleia da República.

[142] A Assembleia Legislativa Regional dos Açores está instalada na cidade da Horta, ilha do Faial, e a da Madeira na cidade do Funchal.

[143] Artºs 231/2 da CRP, 3º/2 EPAçores e 6º/2 EPAMadeira. Daquelas eleições pode resultar uma maioria diferente da maioria nacional. Neste sentido, como afirma Pereira da Silva, a construção destas democracias regionais ***"...tem um efeito limitador do princípio democrático nacional, desde logo pela possibilidade de não coincidência entre a maioria regional e a maioria nacional. O poder político da maioria nacional deve, em consequência, considerar-se limitado às funções ou atribuições que cabem ao Estado, enquanto o poder das maiorias regionais se deve restringir igualmente às suas atribuições.".*****, (***"Região Autónoma", op. cit.* **p. 907). Acrescenta o autor que a autonomia político-administrativa implica uma relativa atenuação da acção estadual, não o seu desaparecimento.**

[144] Ao contrário de outros Estados europeus com regiões autónomas, casos de Espanha e Itália, não é permitida em Portugal a existência de partidos regionais. Artigo 51/4 da CRP. Pereira da Silva considera o artigo 51/4 CRP uma "*Norma de conteúdo algo discutível, pela restrição à liberdade de associação que representa, o artigo 51°, n° 4, parece encontrar a sua justificação na ideia de protecção do princípio da unidade do Estado". (***"Região Autónoma", ***op. cit.* **p. 921). Por seu lado, Blanco de Morais afirma que "***A obrigatoriedade das aspirações autonómicas fluirem através de canais insertos em formações políticas nacionais, obsta a que fenómenos de ilegítima pressão podessem ser conseguidos por parte de organizações bairristas, desejosas de florescer demagogicamente na impunidade fornecida pela distância e pela descontinuidade geográfica. O sistema constitucional de 1976, teve,**

anos, destacando-se entre as competências da Assembleia Regional, (artºs 30 a 33 do EPAçores e 36 a 39 do EPAMadeira), a de elaboração dos projectos de estatutos, as competências legislativas, regulamentares, económicas e financeiras, relativas à fiscalização da constitucionalidade, e de vigiar os actos do governo regional.

Relativamente aos governos regionais[145], os mesmos são nomeados tendo em conta os resultados das eleições para as Assembleias Legislativas perante a qual são politicamente responsáveis[146] (artºs 231/3 da CRP, 48/1, 49 do EPAçores e 57/1 e 58 do EPAMadeira), estando o restante regime relativo à respectiva composição, funcionamento, nomeação, demissão, responsabilidade, estatuto e competências, previsto, respectivamente, o da RRAA dos Açores nos artigos 46 a 68 do EPAçores, e o da RRAA da Madeira nos artigos 55 a 74 do EPAMadeira, competindo-lhes, designadamente, (artºs. 60 do EPAçores e 69 do EPAMadeira), conduzir a política regional, elaborar decretos regulamentares, dirigir a administração pública regional e tutelar as autarquias locais, administrar o património regional, elaborar propostas de plano e orçamento e participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente digam respeito à região e administrar os benefícios deles decorrentes[147], participar no processo de construção europeia e pronunciar-se sobre a definição das posições do Estado português no âmbito do processo de construção europeia quando estejam em causa matérias de interesse específico regional.

***talvez, o mérito de suprimir de início, virtuais fontes políticas de incubação de fenómenos de chantagem política ou separatismo, por via de partidos autonómicos.". (A Autonomia Legislativa Regional, op. cit.* p. 629).**

[145] O governo Regional dos Açores tem a Presidência na ilha de S. Miguel, cidade de Ponta Delgada e as diferentes Secretarias Regionais repartidas por outras ilhas e cidades. O Governo Regional da Madeira está sediado na cidade do Funchal.

[146] Esta responsabilidade política apenas perante a Assembleia Legislativa e não também perante o Ministro da República confere ao sistema de governo um carácter exclusivamente parlamentar dado a manutenção do governo depender sempre e apenas da respectiva Assembleia Legislativa. *Vid.* Amâncio Ferreira, F., *op. cit.* p. 145.

[147] De que é exemplo a participação açoreana na negociação do Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e os Estados Unidos da América, bem como nos benefícios dele decorrentes, cujo regime é seguidamente referido no capítulo V.

De referir finalmente, em relação aos órgãos de governo próprio das RRAA, que a Assembleia Legislativa pode ser dissolvida pelo Presidente da República nos termos do artigo 234 da CRP[148], ouvidos o Conselho de Estado e os partidos políticos nelas representados, acarretando automaticamente a demissão do Governo Regional[149].

Prosseguindo, efectuamos agora um breve balanço acerca da evolução das várias revisões constitucionais tendo em vista, especialmente, os reflexos das mesmas nos regimes de autonomia insulares.

Assim, acerca da primeira revisão de 1982, afirmamos com **BACELAR GOUVEIA** que *"...da óptica da projecção das autonomias regionais, foi uma revisão de aperfeiçoamento da organização dos seus poderes e de estabilização de um regime que, na altura, tinha poucos anos de vida e que pretendia enfileirar numa senda de sedimentação e de consolidação, deixando um estatuto quase-experimental"*[150].

Por outro lado, a segunda revisão constitucional ocorrida em 1989 foi a revisão do aprofundamento legislativo dos poderes regionais, tendo sido previstos dois novos mecanismos, designadamente as leis de autorização legislativa dadas pela Assembleia da República, e a possibilidade de as assembleias legislativas regionais fazerem leis de desenvolvimento de leis gerais da República, tendo sido desenvolvido ainda o poder tributário permitindo às Regiões adaptar o sistema fiscal às suas especificidades, sendo ainda aberta a possibilidade de as regiões autónomas participarem em organizações internacionais com caracter regional, pondo em comum interesses com outras regiões de outros países, numa cooperação de carácter regional.

---

[148] Ver artigo 147 EPAMadeira.

[149] A dissolução e demissão correspondem àquilo a que Amâncio Ferreira chama de mecanismos de "…*controlo repressivo sobre os órgãos de governo regional*…" que, embora dificilmente conciliáveis com a autonomia regional, se destinam a salvaguardar a unidade do Estado e a preservar o ordenamento jurídico-constitucional . *(op. cit.* p. 150).

[150] Bacelar Gouveia, J., *op. cit.* p. 13.

Relativamente à revisão constitucional de 1992, esta não teve qualquer influência nos regimes de autonomia, sendo que, quanto à revisão constitucional de 1997, esta foi a revisão que teve mais consequências na autonomia regional conferindo-lhe um maior incremento de carácter político-legislativo, designadamente pela consagração da possibilidade de realização de referendo regional, pela mudança de relacionamento entre o poder legislativo regional e o poder legislativo nacional, deixando as leis regionais de estar submetidas às leis gerais da República.

Esta revisão passou a incluir no texto constitucional uma tipificação exemplificativa das matérias de interesse específico das Regiões Autónomas[151], lista que apenas constava dos Estatutos Político-Administrativos, passando também a ser restringida a possibilidade de dissolução dos órgãos regionais, por se ter acrescentado que os actos contrários à Constituição justificativos de tal medida devam ser "*gravemente"* contrários ao texto constitucional.

Concluindo, a revisão constitucional de 2004 criou a possibilidade de as Regiões Autónomas legislarem em matérias de reserva relativa da Assembleia da República mediante autorização desta, eliminou a referência à cláusula de *interesse específico* no artigo 227/1/*a),b),c),x),* eliminou o artigo 228 do qual constava uma lista exemplificativa das matérias consideradas de interesse específico, alargou as competências regionais no âmbito da integração europeia (artigo 221/1/*x*) atribuindo às RRAA a competência para a transposição dos actos jurídicos da União nas matérias de âmbito regional enunciadas no estatuto político-administrativo que não estejam reservadas aos órgãos de soberania.

---

[151] **Bacelar Gouveia considera que a existência de uma cláusula de interesse específico poderá não ser benéfica para a autonomia regional pois este interesse não pode ser visto em abstracto e, colocado perante os casos concretos pode, por exemplo, o Tribunal Constitucional não sufragar a especificidade desse interesse. O autor defende antes a definição da competência legislativa regional num conjunto rígido de matérias em que o interesse nacional seria defendido pela imposição de alguns princípios orientadores de uificação legislativa e jamais empregar uma cláusula de interesse específico que considera "*....uma cláusula verdadeiramente enganadora...*". *(op. cit.* p. 22).**

Por outro lado o cargo de Ministro da República passa a ser designada por Representante da República, tendo também sido alterado o artigo 234 respeitante ao regime e requisitos da dissolução e demissão dos órgãos de governo próprio, deixando de constar nos pressupostos da dissolução e demissão a prática de actos graves contrários à Constituição.

3-REGIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA: UM PROCESSO INACABADO. A CONSTITUIÇÃO E A LEI. DA LEGITIMIDADE INDIRECTA AO REFERENDO.

Nos momentos anteriores do presente trabalho foi efectuada uma abordagem daquilo que se encontra já concretizado em Portugal desde uma perspectiva de regionalismo, descentralização e desconcentração administrativa, restando agora fazer sucinta referência a um processo que se encontra todavia por concluir, mas que continua inscrito na Constituição da República Portuguesa como uma meta a realizar: a regionalização administrativa do Continente.

Os processos de regionalização administrativa constituem uma das formas de promover aproximação da decisão pública ao cidadão[152], assumindo ainda uma das formas possíveis de concretização da autonomia e da subsidiariedade como salienta, aliás, **FAUSTO DE QUADROS** quando historia o contexto da encíclica "***Rerum Novarum",*** dizendo que o Estado só deve interferir quando a Comunidade inferior não poder cumprir melhor, adiantando que esta Comunidade inferior será, entre outras, aquela a que hoje chamaríamos de "*...Região administrativa, nos Estados unitários descentralizados administrativamente."*[153].

---

[152] **Sobre conceitos de regionalização e regionalismo *vid.* Castro Ruano que afirma que a regionalização *"...tiene su origen en la cima del poder central, con un deseo por parte de éste de desconcentrar sus actividades, en aras a lograr una gestión más eficaz. La principal motivación suele ser la toma de conciencia por parte del poder central de la existencia de graves desequilibrios territoriales.". (La emergente participación política..., op. cit.* p. 30). O mesmo autor salienta que a Conferência de Poderes Locais e Regionais do Conselho da Europa considera a regionalização *"…no sólo como un factor de constitución de la vida democrática, sino como condición esencial de la unidad europea…". Ibid. p.* 151.**

[153] **Quadros, F.,** *"O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado",* ***op. cit.*** **p. 236.**

No entanto, os processos de regionalização administrativa estão inseridos num movimento mais vasto que é o da descentralização do Estado[154] que, conforme já foi referido, engloba outras formas de descentralização de poderes tais como o poder local[155] e o poder regional autónomo, embora, como se viu, cada um deles seja portador de graus diferenciados de exercício de poderes públicos[156].

O regime relativo à regionalização administrativa encontra-se inscrito na Constituição da República Portuguesa e na Lei, do que daremos conta seguidamente.

A instituição ou criação das regiões administrativas encontrava-se já prevista nos artigos 256 e seguintes da versão original da CRP, prevendo-se no artigo 256

---

[154] **Fausto de Quadros considera que descentralizar em Portugal *"...significa regionalizar, desde logo, porque sem um nível autárquico intermédio entre o município e o Estado, não é possível descentralizar o Estado. ". (*** *"O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado"* **, *op. cit.* p. 246). Adianta o autor que "*É por isso que a ausência das regiões administrativas tem sido um bom pretexto para os sucessivos governos não descentralizarem atribuições na administração autárquica local.".***

[155] **As regiões administrativas são autarquias locais juntamente com as várias formas de poder local, municípios e freguesias, conforme o artigo 236/1 da CRP. Freitas do Amaral chama às regiões administrativas "*...autarquias locais supra-municipais...". (Direito Administrativo,* Lições policopiadas, *op. cit.* p. 859). Cremos, no entanto, que o sentido será mais o do tamanho ou área geográfica de ambas as autarquias do que a existência de qualquer hierarquia entre elas o que, aliás, o próprio artigo 257 da CRP, respeitante às atribuições dos municípios clarifica ao afirmar que "*Às regiões administrativas são conferidas (...) tarefas de coordenação e apoio à acção dos municípios no respeito da autonomia destes e sem limitação dos respectivos poderes.". As autarquias locais são, aliás, parte importante do Estado, nos termos do disposto no nº 1 do artigo 235 da CRP, em que se diz que "*A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais.", sendo que, nos termos do nº 1 do artigo 236, são autarquias locais as freguesias, os municípios e as regiões administrativas. O regime constitucional do poder local consta dos artigos 235 a 254, acrescendo ainda, dentro das autarquias locais, o regime relativo às regiões administrativas nos artigos 255 a 262. O mesmo autor considera que a autarquia local, sendo uma pessoa colectiva *per se,* distinta do Estado, é "*...uma comunidade de pessoas, vivendo numa certa circunscrição, com uma determinada organização, para prosseguir certos fins.". (Curso de Direito Administrativo,* p. 311). Refere ainda o autor que "*Para efeitos de administração local autárquica, o território divide-se, actualmente, em freguesias e municípios. Serão ulteriormente criadas as regiões administrativas...*". *Ibid.* p. 313.**

[156] **Sousa Franco, englobando a autonomia regional num processo mais vasto a que chama regionalização, chama a atenção para ambos os processos afirmando relativamente à regionalização administrativa do Continente, que aqui se trata de uma regionalização puramente administrativa, portanto sem conteúdo político. O autor salienta que a mesma, ao contrário do que se passa com as RRAA, tem a "*…intenção de cobrir a totalidade do território nacional em constante sobreposição de funções com o Estado…". (*** "*A autonomia tributária das Regiões*" **, *op. cit.* p. 89).**

que o processo de regionalização fosse efectuado simultaneamente em todo o Pais, dependendo para tal, de voto favorável da maioria das assembleias municipais, fixando-se ainda constitucionalmente as suas atribuições e órgãos[157].

O regime constitucional relativo à regionalização foi objecto de sucessivas alterações ao longo das várias revisões constitucionais, sendo que a primeira revisão constitucional de 1982 apenas alterou as atribuições, introduzindo o princípio da não limitação dos poderes municipais no artigo 257, enquanto que a segunda revisão, operada em 1989, foi influenciada pela ratificação por Portugal da Carta Europeia da Autonomia Local e estabelece a distinção entre criação legal das regiões, artigo 255 e a instituição em concreto, artigo 256, prevendo-se que as regiões administrativas são criadas prévia e simultaneamente por lei que define os poderes, competências, funcionamento e composição dos órgãos, dependendo a sua instituição em concreto da lei prevista neste último artigo e do voto favorável da maioria das assembleias municipais, mantendo-se as mesmas atribuições, tendo sido acrescentado no artigo 257 o princípio do respeito pela autonomia municipal, sendo que, relativamente aos órgãos é eliminado o conselho regional mantendo-se o representante do governo.

A terceira revisão constitucional efectuada em 1992 não alterou o regime em vigor, sendo que o regime constitucional em vigor é o decorrente da quarta revisão constitucional operada em 1997 a qual, relativamente à criação das regiões mantém que a divisão do País em regiões seja efectuada por lei que define os poderes, competências, funcionamento e composição dos órgãos[158].

Quanto aos princípios constitucionalmente expressos relativos ao regime da criação e instituição das regiões ocorreram algumas alterações desde 1976 até à

[157]O artigo 257 CRP fixava as atribuições de coordenação e apoio aos municípios e direcção de serviços públicos, prevendo-se no artigo 258 os respectivos órgãos, designadamente a assembleia regional, junta regional e conselho regional. No artigo 262 criava-se ainda um representante do governo nomeado pelo Conselho de Ministros.

[158] Relativamente às atribuições mantém-se a redacção dada pela revisão de 1989, sendo os órgãos regionais a junta regional que é o executivo colegial da região, e a assembleia regional, artigo 259, mantendo-se o representante do governo, artigo 262.

realização do referendo em 1998 salientando-se, em especial, a consagração do respeito pela autonomia municipal e da não limitação dos poderes municipais.

No entanto, é de salientar que o aspecto em que o regime constitucional relativo à regionalização administrativa sofreu alteração mais profunda desde a sua consagração em 1976, foi o relativo à questão da legitimidade da instituição em concreto dessas regiões que inicialmente dependia do voto favorável da maioria das assembleias municipais, isto é, dependia de uma legitimidade indirecta, e que a partir da revisão de 1997 passou a depender do voto favorável dos cidadãos eleitores em consulta directa através de referendo popular, passando assim, a dispor de uma legitimidade directa que acentua a vertente democrática do processo[159].

O regime legal relativo à criação e instituição das Regiões Administrativas encontra-se plasmado em dois diplomas[160], concretamente a "*Lei-Quadro da Regionalização"* constante da Lei nº 56/91, de 13 de Agosto e a *"Lei de Instituição/Criação em Concreto*" constante da Lei nº 19/98, de 28 de Abril.

Relativamente à *Lei-Quadro da Regionalização,* Lei nº 56/91, de 13 de Agosto, está dividida em 7 títulos e 48 artigos, onde se abordam os princípios gerais, instituição, órgãos, atribuições e competências[161], estando expressos como princípios conformadores da actuação das futuras regiões administrativas os

---

[159] Jorge Miranda considera que a instituição do referendo foi uma forma de o Parlamento ultrapassar a controvérsia resultante dos movimentos de resistência à regionalização por um lado, e favoráveis à mesma. Caso os eleitores votassem favoravelmente, "*...a Assembleia da República ficará vinculada a concretizar a criação das Regiões.". (Manual...*, Tomo III, 4ª ed., 1998, *op. cit.* p. 223).

[160] Sobre o enquadramento legal da regionalização administrativa *vid.* Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, "*Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado", op. cit.* p. 24-25.

[161] Esta lei prevê o exercício pelas regiões administrativas de atribuições em domínios como os respeitantes ao desenvolvimento económico e social, ordenamento do território, ambiente, conservação da natureza e recursos hídricos, equipamento social e vias de comunicação, educação e formação profissional, cultura e património histórico, juventude, desporto e tempos livres, turismo e abastecimento público.

princípios da subsidiariedade[162], da atribuição de competências, da legalidade, da independência, da descentralização administrativa e da administração aberta.

Por seu lado, a *Lei de Instituição/Criação em Concreto*" consta da Lei nº 19/98, de 28 de Abril composta por 10 artigos, efectuando a divisão de Portugal continental em 8 regiões administrativas, designadamente Entre Douro e Minho, Trás-os-Montes e Alto Douro, Beira Litoral, Beira Interior, Estremadura e Ribatejo, Lisboa e Setúbal, Alentejo e Algarve, indicando a composição de cada uma das regiões[163].

Relativamente ao referendo, o seu regime constitucional está previsto nos artigos 115 e nºs 1 e 2 do artigo 256 da CRP onde são referidas as matérias que podem ser submetidas a consulta popular sob a forma de referendo, respectivo regime de iniciativa, validade e efeitos do resultado do referendo, sendo de salientar que qualquer referendo só tem efeito vinculativo quando o número de votantes for superior a metade dos eleitores recenceados e ainda que as propostas de referendo que obtiverem resposta negativa do eleitorado não podem ser renovadas na mesma sessão legislativa, encontrando-se o regime legal do referendo na Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril, titulada Lei Orgânica do Regime do Referendo.

Em 8 de Novembro de 1998 realizou-se um referendo submetendo a consulta popular a instituição em concreto da regionalização, dependendo a instituição das regiões administrativas de que o número de votantes fosse superior a metade dos eleitores recenceados[164] e do voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores que se tivessem pronunciado[165].

---

[162] Acerca do princípio da subsidiariedade nesta lei, ver *infra* ponto 4 do presente capítulo.

[163] Em anexo ao presente trabalho junta-se mapa das regiões administrativas tal como constam desta lei.

[164] Artigo 115/11 da CRP.

[165] Artigo 256/1 da CRP.

Este referendo integrou duas perguntas, uma de carácter nacional expressa da seguinte forma: *"Concorda com a instituição em concreto das Regiões Administrativas?"* e outra de carácter regional colocando ao eleitor a pergunta "*Concorda com a instituição em concreto da Região Administrativa da sua área de recenseamento eleitoral ?"*.

Ao cidadão eleitor foi pedido para optar pelo sim ou pelo não em cada uma delas, tendo resultado do referendo sido 64% dos votos *"NÃO"* e 36% dos votos "*SIM",* verificando-se uma abstenção de 60%.

Analisando resumidamente o resultado do referendo que se caracterizou pela rejeição da instituição das regiões administrativas, começamos por afirmar que o alinhamento das principais forças políticas face à questão se processou da seguinte forma: A favor do *SIM* posicionaram-se o Partido Socialista (PS) e o Partido Comunista (PCP), e a favor do *NÃO* o Partido Social-Democrata (PSD), o Partido Popular (CDS/PP) e o Movimento Portugal Único[166].

A campanha eleitoral transmitiu a ideia de um clima de grande divisão da sociedade civil que fez manter grande dúvida sobre o resultado final.

Observado o resultado dos votos expressos em referendo e o facto de os eleitores não se terem apresentado a votar em número superior a metade dos inscritos no recenseamento conclui-se, em objectivo, que a rejeição foi clara.

Não sendo pretensão deste trabalho opinar acerca do processo, será, no entanto, forçoso concluir, face à frieza dos números, que a divisão que se observou foi mais da classe política que dos cidadãos eleitores[167], sendo ainda

---

[166] Associação constituída exclusivamente para participar neste acto, integrando personalidades conotadas com vários quadrantes políticos e independentes.

[167] Algumas das vicissitudes político-partidárias relativas ao processo de regionalização, designadamente as alterações do posicionamento dos partidos face à regionalização ao longo dos mais de 20 anos que decorreram desde a sua consagração na Constituição de 1976 até à IV revisão constitucional de 1997, estão descritas em José Magalhães, *Dicionário...*, Editorial Notícias, 1999, p. 174-176. Já antes, a propósito da II revisão constitucional, o mesmo autor declarara: "*Já se sabia mas ficou confirmado: o que bloqueia o processo de regionalização não é o quadro constitucional.*". Prosseguindo, afirma o autor

possível afirmar que transpareceu a ideia de que, até pela abstenção ocorrida, uma larga camada dos eleitores não chegou a alcançar um esclarecimento perfeito sobre o regime jurídico, o significado político[168] e o que estava verdadeiramente em jogo com a instituição em concreto das Regiões Administrativas[169].

Naturalmente que, continuando a regionalização a ser um objectivo inscrito na Constituição, a mesma será de novo colocada a referendo, cabendo aqui colocar algumas questões relativamente à forma como, caso o resultado de referendo seja positivo e haja que avançar para a instituição em concreto das Regiões

---

em tom crítico relativamente aos adversários da regionalização: "*Indesejadas pelos que aspiram à concentração de todos os poderes, as regiões vêm atrasado o processo da sua criação, no próprio momento em que a integração europeia mais exige que através de representantes eleitos sejam tomadas opções decisivas para o futuro".(Dicionário...*, Publicações Europa-América, 1989, *op. cit.* p. 98-99).
Por seu turno, Lizardo, J., e Cunha, C. afirmam que o regionalismo não constitui um "*...um modernismo de ocasião, mas (...) corresponde a realidades e necessidades objectivas, de dotar de autonomia equilibrada, e mais larga, as regiões...". (op. cit.* p. 3).

[168] Existe uma grande confusão na opinião pública, por vezes intencionalmente estimulada, entre descentralização ou regionalização política e regionalização administrativa. *Vid.* Valente de Oliveira, L., *op. cit.* p. 20 e seg's. Por seu lado Luís Sá, Ana Serrano e Daniel Branco referem que "*Quando se fala em regionalização é corrente a confusão de realidades muito diversas que pouco têm a ver umas com as outras.". (op. cit.* p. 21). Adiantando não ser possível debater seriamente a regionalização sem ter em conta a diferença, por vezes difícil de estabelecer, entre o regionalismo político e o regionalismo meramente administrativo, os autores afirmam, relativamente à confusão sobre o tema, por vezes provocada por elementos da classe política, que "*...a identificação das regiões administrativas do Continente com as regiões de Espanha ou com as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, por exemplo, ou revela ignorância ou má-fé.". Ibid.* p. 23.

[169] Fausto de Quadros refere a existência de alguma confusão no sentido de que há quem pense que "*...vamos ter no Continente regiões políticas...",* esclarecendo que "*...não há qualquer analogia entre elas e as regiões italianas, espanholas, ou as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores". (*"O Princípio da Subsidiariedade (...): Contributos para a revisão do Tratado", *op. cit.* p. 236). Por seu lado, Castro Ruano, afirma relativamente à regionalização administrativa em Portugal "*...son frecuentes las argumentaciones en torno a la pequeña dimensión geográfica y económica del país, como justificación del retraso en completar la regionalización. En cualquier caso, estan sentadas las bases legales – constitucionales - para que ésta se haga efectiva.". (La emergente participación política..., op. cit.* p. 136). Oliveira Marques considera que *"As regiões plano e as regiões administrativas nunca surgiram, pela dificuldade prática de as concretizar e pela falta de vontade política de as conceber do ponto de vista mais realista possível.". (op. cit.* p. 46). O mesmo autor considera também determinante para o sucesso de qualquer regionalização, a existência de um elemento histórico forte, afirmando que no caso de Portugal, à excepção dos Açores e Madeira, "*...a existência de regiões, não tem qualquer base histórica.". Ibid.* p. 52. No mesmo sentido, *vid.* Freitas de Meneses, A., "*A administração dos Açores e as raízes da autonomia", op. cit.* p. 57.

Administrativa, se poderá conciliar as actuais Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e as Regiões Administrativas.

Assim, o conteúdo funcional de ambas as entidades encontra-se previsto no artigo 17º da Lei 56/91, de 13 de Agosto para as Regiões Administrativas e no Decreto-Lei 134/2007, de 27 de Abril para as CCDR's, verificando-se que existe um conjunto de funções que se encontram atribuídas simultaneamente às Regiões Administrativas e às CCDR's em áreas como o desenvolvimento económico e social, alínea a) do artigo 17º da Lei 56/91 e alínea a) do nº 2 do artigo 2º do D.L. 134/2007, ordenamento do território, alínea b) do artigo 17º da Lei 56/91 e alínea d), do nº 2 do artigo 2º do D.L. 134/2007, ambiente e conservação da natureza, alínea c) do artigo 17º da Lei 56/91 e alínea b) do nº 2 do artigo 2º do D.L. 134/2007, apoio à acção dos municípios, alínea l) do artigo 17º da Lei 56/91 e alínea g) do nº 2 do artigo 2º do D.L. 134/2007, verificando-se ainda que a quase totalidade das funções atribuídas às CCDR's cabe nas atribuições das Regiões Administrativas que vão ainda mais longe com atribuições nas áreas de educação e formação profissional, cultura e património histórico, juventude, desporto e tempos livres, turismo e apoio às actividades produtivas, equipamento social e vias de comunicação, havendo ainda a acrescentar que as atribuições das Regiões Administrativas têm a sua fonte directa no artigo 257 da Constituição que reza que "*Ás regiões administrativas são conferidas, designadamente, a direcção de serviços públicos e tarefas de coordenação e apoio à acção dos municípios no respeito da autonomia destes e sem limitação dos respectivos poderes",* o que coloca a questão de, face à existência de competências sobrepostas, se será caso para, como parece razoável, se optar pela eliminação das CCDR's, transferindo para as Regiões Administrativas a participação na cooperação transfronteiriça actualmente atribuída às CCRD's.

4-PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE NA CONSTITUIÇÃO. DA PROJECÇÃO IMPLÍCITA AO RECONHECIMENTO CONSTITUCIONAL. A DIMENSÃO INTERNA. RELAÇÕES INTERNACIONAIS.

Na exposição antecedente observamos a forma como no edifício legislativo português surgem expressões da subsidiariedade materializadas em formas de descentralização e desconcentração, na autonomia local e regional e ainda no incompleto processo de regionalização administrativa do Continente.

Procuraremos caracterizar agora a forma como em Portugal se consagra a expressamente a subsidiariedade no texto constitucional, sem olvidar que o princípio da subsidiariedade foi adoptado pela primeira vez na ordem jurídica Portuguesa e de modo expresso no nº 1 do artigo 4º da Lei nº 56/91, de 13 de Agosto, (*Lei Quadro da Regionalização),* da seguinte forma: *"1-A autonomia administrativa e financeira das regiões administrativas funda-se no princípio da subsidiariedade das funções destas em relação ao Estado, aos municípios e na organização unitária do Estado. 2-A Autonomia regional respeita a esfera de atribuição e competência dos municípios e dos seus órgãos."*[170]*,* apurando-se da sua análise que a sua formulação não é inteiramente conforme à ideia de subsidiariedade tal como vem sendo concebida, pois este artigo, conforme salienta **FAUSTO QUADROS** *"...distorce e subverte o princípio da subsidiariedade..."* adoptando assim uma "*...orientação centralizadora."*[171] ao considerar a actuação da região enquanto comunidade menor subsidiária em relação à intervenção de uma comunidade maior, o Estado, quando da formulação e interpretação clássicas do princípio resulta exactamente o contrário, isto é, que a intervenção do Estado seja subsidiária relativamente à da região.

Este sentido de subsidiariedade é, no entanto, defendido por alguma doutrina que considera que "*...a subsidiariedade administrativa terá um sentido contrário ao da subsidiariedade comunitária."*[172].

---

[170] O artigo 17º da mesma Lei define as atribuições das regiões administrativas "*...no respeito da aplicação do princípio da subsidiariedade...*".

[171] Quadros, F., *O princípio da subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia, op. cit.* p. 64.

[172] Concordando com o sentido decorrente da Lei, Margarida Salema refere que a subsidiariedade não pode "*…ser interpretada extensivamente de forma a poder, no limite, representar o esvaziamento de atribuições estaduais.*", o que, defende a autora, aconteceria caso a intervenção do Estado fosse subsidiária em relação à da região. ("*O Princípio da

Prosseguindo na observação da subsidiariedade no texto constitucional, começamos por salientar que o princípio da subsidiariedade não constava do texto original da Constituição da República Portuguesa de 1976, sendo que nas duas primeiras revisões constitucionais realizadas em 1982 e 1989 também não foi incluída qualquer referência a este princípio.

Na terceira revisão constitucional efectuada em 1992, destinada especialmente a possibilitar a ratificação por Portugal do Tratado de União Europeia assinado em Maastricht, o princípio da subsidiariedade surge pela primeira vez na Constituição da República Portuguesa em 1992 no âmbito do relacionamento internacional do Estado[173], no número 6 do artigo 7º por influência directa, como destaca **MARGARIDA SALEMA** *"...do Tratado da União Europeia, em particular do princípio tal como consagrado e definido no artigo 3º-B, § 2º, do TCE."*[174], sendo de realçar que o princípio da subsidiariedade foi objecto de grande polémica na Comissão de Revisão Constitucional com a audição de especialistas em Direito Constitucional, não se tendo apurado que acerca do mesmo *"...fosse optimista a opinião da maioria dos referidos juristas."*[175].

---

*Subsidariedade na Constituição de 1976: os trabalhos preparatórios da terceira revisão constitucional***", *op. cit.* p. 879).**

[173] **A dimensão da subsidiariedade a nível internacional será referida mais em pormenor no capítulo II destinado ao relacionamento exterior estatal.**

[174] ***Ibid.* p. 851. A autora afirma ainda que a subsidiariedade constitucional "***…tem a sua origem e inspiração no Tratado de Maastricht.". Ibid.* p. 874. Por seu lado, Gomes Canotilho, tendo por referência o elemento sistemático resultante da inclusão do princípio no artigo 7°, julga que o princípio não pode ver reduzido o seu alcance às relações internacionais. (*Direito Constitucional*, Almedina Coimbra, 1993, p. 170-174).**

[175] **Rebelo de Freitas, F., *op. cit.* p. 134. As intervenções proferidas durante a revisão constitucional no âmbito das audições públicas sobre o princípio da subsidiariedade dos referidos "***…especialistas expressamente convidados para exprimir a sua opinião…"* **como Jorge Miranda e Fausto de Quadros que compareceram para o efeito, e Gomes Canotilho e Vieira de Andrade que se pronunciaram por escrito, podem ser vistas em Margarida Salema d'Oliveira Martins,** *"O Princípio da Subsidiariedade na Constituição de 1976. Os trabalhos preparatórios da terceira revisão constitucional"*, ***op. cit.* p. 866-869, em que se pode ver que Jorge Miranda declarou, a propósito "***…quanto ao princípio da subsidiariedade, ele consta do Tratado de Maastriht, mas ninguém sabe muito bem o que é que significa. Por mim tenho muitas dúvidas e alguns temores.".**

No que toca à consagração para as relações internas é de referir que a quarta revisão constitucional alterou em 1997 a redacção do número 1 do artigo 6 no qual se contém a definição do tipo de Estado, passando a incluir o princípio da subsidiariedade[176] dirigido às relações internas *entre o Estado e a administração pública, autárquica e autonómica, por forma a conciliar "...a existência de um Estado unitário com os objectivos de descentralização e de autonomia das autarquias locais e das regiões autónomas"*[177] incorporando desta maneira *"...a subsidiariedade entre os princípios a que deve obedecer a organização e funcionamento do Estado unitário."*[178], sendo da salientar, como o faz **JORGE MIRANDA,** que esta proclamação constitucional do princípio da subsidiariedade surge em simultâneo com a consagração do "*...do regime autonómico insular como elementos a respeitar pelo Estado unitário."*[179].

O princípio da subsidiariedade adquire desta forma, a partir da quarta revisão constitucional, uma dimensão intra e infra-estadual "*...em homenagem…*"[180] à ideia de prosseguir uma maior aproximação das instâncias de decisão e acção aos cidadãos e de aumento do seu poder de iniciativa, pelo que, conforme acentua **FERNÃO FREITAS**, a partir de 1997 o princípio da subsidiariedade obteve um "*...«verdadeiro» estatuto reitor da organização e funcionamento interno da*

---

[176] Artigo 6 - (Estado Unitário):
***"1. O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.".* O nº 2 do artigo 6º, que será analisado posteriormente, consagra os Açores e Madeira como regiões autónomas.**

[177] Luísa Duarte, Mª., "*União Europeia e entidades regionais: As Regiões Autónomas e o processo comunitário de decisão***", *op. cit.* p. 67. A autora refere ainda que o princípio da subsidiariedade assume em Portugal "…*uma função complementar de garantia da autonomia dos entes infraestaduais.".***

[178] Magalhães, J, *Dicionário...*, Editorial Notícias, 1999, p. 187.

[179] Miranda, J., *Manual...,* Tomo I, 6ª Ed., 1997, *op. cit.* p. 395.

[180] Larcão, J., *Constituição da República Portuguesa*, Prefácio e Anotações de Jorge Larcão. Texto Editora, Lisboa, 1997, comentário ao artigo 6. O autor participou, como deputado, na revisão constitucional.

República Portuguesa..."[181], salientando-se nesse âmbito o relacionamento entre os órgãos do Estado e as Regiões Autónomas.

A nova redacção deste artigo inclui, em simultâneo, além do princípio da subsidiariedade, os restantes princípios da organização do Estado, isto é, o relativo ao respeito pelo funcionamento do regime autonómico insular e da autonomia das autarquias locais, formando ambas as autonomias, juntamente com o princípio da subsidiariedade incluído no artigo 6º da CRP pela 4ª revisão de 1997, "*...duas das mais relevantes concretizações do policentrismo (ou do pluralismo de formas políticas)...*"[182].

Este artigo 6º inscreve, assim, paralelamente ao princípio da unidade do Estado, os outros princípios que têm a ver com a autonomia regional, a autonomia local e a descentralização administrativa, podendo dizer-se que a inclusão da subsidiariedade na IV revisão constitucional, destinando-se a operar no plano interno, "*...amplia as decorrências do princípio da descentralização democrática da Administração Pública, consagrando a ideia segundo a qual as decisões devem ser tomadas por níveis de administração tão próximos quanto possível dos cidadãos...*"[183], verificando-se, portanto, que este artigo consubstancia o princípio da subsidiariedade definindo um tipo de Estado, o unitário descentralizado[184],

---

[181] ***op. cit.*** **p. 135.**

[182] **Rebelo de Sousa, M., e Melo Alexandrino, J., *op. cit.* p. 77. Por seu lado, Gomes Canotilho e Vital Moreira abordam o tema referindo a *"...policracia ou pluralismo de centros de poder...". (Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada,* 1993*, op. cit.* p. 84).**

[183] **José Magalhães, *Dicionário...*, Editorial Notícias, 1999, *op. cit.* p. 189. Prossegue o autor afirmando que *"...não se trata de criar privilégios de imunidade municipal como os medievos, limitadores da sujeição ao ordenamento jurídico, nem de exaltar o protagonismo do poder local à custa de uma mutilação de funções que só uma Administração central pode exercer eficazmente. O princípio implica ajustamentos de competências em função de critérios de eficiência variáveis ao longo do tempo...".***

[184] **Tipo de Estado que constitui, aliás, um limite à própria revisão da Constituição, decorrendo das alíneas n) e o) do artigo 288º da CRP que, através da revisão constitucional não será possível operar uma "*...desconstitucionalização da forma de Estado com a eliminação das entidades territoriais que permitem qualificar a República como Estado unitário informado pelos princípios da autonomia regional e da descentralização política.".* Gomes Canotilho, J., "***Os estatutos das Regiões Autónomas em torno de um conceito material de estatuto*", *op. cit.* p. 21.**

com um relacionamento vertical de poder político e administrativo, salientando-se que a descentralização assume feição de princípio constitucional cuja importância é destacada por **JORGE MIRANDA** que considera que "*...a descentralização administrativa é, a par da descentralização política manifestada na autonomia regional dos Açores e da Madeira, uma das ideias cardeais da actual Constituição portuguesa...*"[185], importância que a própria Constituição concretiza reforçando o respeito e o carácter inatacável das autonomias insular e local às quais atribui a categoria de limites materiais da revisão constitucional[186] no artigo 288/o (autonomia regional) segundo o qual as leis de revisão constitucional terão de respeitar, entre outros valores, a autonomia político-administrativa dos arquipélagos dos Açores e Madeira[187] e artigo 288/n (autonomia local), garantindo-os assim contra futuras revisões constitucionais.

Com os limites materiais de revisão respeitam-se vários valores que a autonomia regional encerra em si como a intangibilidade da forma de Estado unitário descentralizado[188] sendo, em consequência, possível aumentar ou

---

[185] Miranda, J., *Manual...*, Tomo III, 4ª ed., 1998, *op. cit.* p. 211.

[186] Jorge Miranda fala mesmo na existência de um limite sobre a forma de Estado unitário regional que resulta da conjugação das alíneas a) e o) do artigo 288 da CRP. (*Manual...*, Tomo II, 4ª Ed., 2000, *op. cit.* p. 181).

[187] Rego Pinheiro considera que *"As restrições impostas ao Estado em matéria de revisão constitucional e de respeito pelos direitos regionais não passam de um corolário da descentralização. Toda a descentralização provém do próprio Estado, sendo forçoso que o Estado respeite a sua vontade nos termos do conhecido Estado de Direito. Uma vez inscrita na Constituição, a Autonomia obriga o Estado*". (*"Para o Enquadramento Jurídico da Autonomia"**, ***op. cit.* p. 769). Para Blanco de Morais *"...a garantia institucional reforçada que o artº 288 acolhe, supera, aliás, em força protectora, os próprios sistemas regionais Espanhol e Italiano, pois a autonomia político-administrativa das regiões é insusceptível de supressão, por via de revisão constitucional.*". (*A Autonomia Legislativa Regional, op. cit.* p. 629).**
O objectivo deste preceito constitucional é o de funcionar como garantia de não diminuição ou de não esvaziamento do conteúdo das autonomias regionais, não impedindo o seu aprofundamento e alargamento. Blanco de Morais considera ainda que "*O reconhecimento constitucional dos direitos de descentralização política constituirá pois uma protecção jurídica especial das regiões, no sentido de as tornar resistentes à adulteração do seu núcleo essencial por via da lei estadual comum.*". *Ibid.* p. 97. Esta protecção surge reforçada com o artigo 288/o (limites à revisão constitucional).

[188] Afirma, a propósito, Jorge Miranda que a ideia de descentralização ou autonomia não é um princípio absoluto, pois "*O Estado continua unitário e é neste contexto que têm de ser*

diminuir o leque de poderes regionais referidos no artigo 227º da Constituição, "*...mas já violará o núcleo intangível a conversão das regiões autónomas em meros entes territoriais de carácter administrativo"*[189].

Certamente que face à evolução constitucional antes retratada, cabe referir que a consagração da dimensão interna subsidiariedade efectuada em 1997 não é efectuada para promover ou defender a descentralização ou as autonomias locais e regionais que já existiam desde as versões originais da Constituição nas quais não constava a menção expressa ao princípio, podendo antes considerar-se que a sua consagração tem um efeito de reconhecimento explícito das práticas descentralizadoras que já vinham acontecendo desde 1976, isto é, a Constituição transportou consigo entre 1976 e 1997 uma forte ideia implícita de subsidiariedade que o texto de 1997 vem consagrar expressamente.

***compreendidas tanto a autonomia político-administrativa insular e a autonomia local quanto o princípio da subsidiariedade...". (Manual...,* Tomo III, 4ª ed., 1998, *op. cit.* p. 233).**

[189] **Gomes Canotilho, J., "***Os estatutos das Regiões Autónomas em torno de um conceito material de estatuto***", *op. cit.* p. 20. Noutra obra, os mesmos autores consideram que a garantia "*...impede a diminuição da autonomia local e regional...*" no sentido de reduzir a autonomia regional a "*...mera autonomia administrativa.". (Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada,* 1993*, op. cit.* p. 1067). Por sua vez, Margarida Salema considera que a partir do momento da concessão da autonomia, a região adquiriu "*…um quase que direito irreversível traduzido na impossibilidade da sua eliminação.". (*"Autonomia Regional"*,* em *Estudos de Direito Regional*, *op. cit.* p. 53-54).**

CAPÍTULO II

RELACIONAMENTO EXTERIOR E COMUNITÁRIO DO ESTADO
O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

1-DELIMITAÇÃO DA ACÇÃO EXTERIOR REGIONAL PELA ACTIVIDADE EXTERIOR ESTATAL.

A maior ou menor capacidade de intervenção reconhecida às Regiões Autónomas na negociação internacional é, também e de forma muito relevante, caracterizadora do grau de autonomia alcançado.

Inicia-se o tratamento do tema com breve referência ao relacionamento internacional do Estado a nível geral e comunitário cujos parâmetros gerais balizam a acção exterior e comunitária das Regiões Autónomas[190].

Os princípios relativos ao relacionamento internacional do Estado Português[191] e, bem assim, das RRAA, constam do artigo 7º da CRP, salientando-se entre outros o relativo ao respeito dos direitos humanos, dos direitos dos povos, da igualdade entre os Estados, do empenho no reforço da identidade da Europa a favor da democracia, paz, progresso e justiça nas relações entre os povos e o relacionamento de Portugal com Estados europeus não comunitários[192].

Relativamente ao lugar que ocupam na ordem jurídica portuguesa, as normas e princípios de direito internacional geral ou comum fazem parte integrante do direito português, conforme o nº 1 do artigo 8º da CRP, sendo que as normas de convenções internacionais vigoram na ordem jurídica interna desde que regularmente ratificadas, publicadas e vinculem internacionalmente Portugal[193].

---

[190] Salienta-se que foi no âmbito do relacionamento internacional do Estado que pela primeira vez, a Constituição acolheu o princípio da subsidiariedade.

[191] Que são "*...princípios de Direito internacional nascidos no seio da própria comunidade internacional e a que a Constituição quis dar expresso relevo constitucional...*". Rebelo de Sousa M. e Melo Alexandrino, J., *op. cit.* p. 79.

[192] Estes princípios foram acolhidos na CRP antes de ser aditado ao artigo 7º o nº 6 destinado à construção da União Europeia, mas continham já um assentimento constitucional à adesão de Portugal às Comunidades. Constam do artigo outros princípios como o da cooperação, da solução pacífica dos conflitos internacionais, da independência e não ingerência nos assuntos internos dos outros Estados, a proclamação do fim de formas de opressão e dominação de uns povos pelos outros, a manutenção de laços especiais de amizade e cooperação com os países de língua portuguesa.

[193] Artigo 8º/2 da CRP.

Quanto às competências, a negociação e ajuste das Convenções internacionais pertence ao governo como órgão de condução da política geral de acordo com o artigo 182 da Constituição[194], competindo-lhe, nos termos das alíneas b) e c) do artigo 197/1 da CRP, negociar, ajustar e aprovar os acordos internacionais cuja competência não seja reservada à Assembleia da República[195] sendo, por sua vez, da competência do Presidente da República a ratificação dos tratados internacionais, nos termos da alínea b) do artigo 135º da CRP.

Por outro lado, e no que toca ao relacionamento comunitário do Estado, as normas de organizações internacionais de que Portugal seja parte vigoram directamente na ordem interna desde que tal se encontre estabelecido nos respectivos tratados constitutivos e sejam provenientes dos respectivos órgãos competentes de acordo com o nº 3 do artigo 8º do CRP, norma que, destinada a constituir um primeiro suporte à adesão comunitária[196], foi aditada à Constituição na 1ª revisão constitucional de 1982.

Actualmente encontra-se bem mais definido o enquadramento constitucional da vigência interna do direito comunitário, pois foi aditado na 6ª revisão constitucional operada pela lei constitucional nº 1/2004, de 24 de Julho, o nº 4 do artigo 8º que estabelece que "*As disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das*

---

[194] Refere Martínez Puñal que *"Obviamente ao falar de política geral, deve-se entender tanto a política externa como a vertente externa da política geral concebida como uma unidade.". (As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e a actividade externa de Portugal, op. cit.* p. 6).

[195] São da competência reservada da Assembleia da República, entre outras: Reserva absoluta, não delegável - artº 164 CRP: (legislar sobre eleições, partidos, limites territoriais, órgãos de soberania, defesa nacional, orçamentos) e reserva relativa, delegável no governo, - artº 165: (direitos, liberdade e garantias, políticas de ensino, saúde, criminal, impostos, propriedade, economia, poder *infra*-estadual, tribunais, etc.).

[196] Durante a 1ª revisão constitucional de 1982 a então deputada do PSD Margarida Salema afirmou que a introdução do nº 3 do artigo 8º visa consagrar "*...para além da aplicação, nos termos gerais, dos tratados constitutivos das comunidades, o princípio da aplicabilidade directa ou da imediatividade do direito comunitário derivado.",* em Maria M. Cunha e Rosário Rego, V., *op. cit.* p. 39, comentário ao artº 8º. Na mesma obra pode ver-se a afirmação do deputado António Vitorino da UEDS, de que *"....esta norma não impõe nenhuma obrigação ao Estado, nomeadamente a adesão à CEE. Apenas flexibiliza o sistema de recepção do direito internacional na ordem jurídica interna....". Ibid.*

respectivas competências, são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático".

Os princípios anteriormente referidos constantes do artigo 7º da CRP que presidem ao relacionamento internacional do Estado Português são aplicáveis para o Direito Comunitário, sendo que as normas de Direito Comunitário vigoram em Portugal directamente como decorre do princípio da aplicabilidade directa que exige que essas normas sejam originárias dos órgãos competentes de uma organização internacional de que Portugal seja parte, e porque se encontra estabelecido nos Tratados de Roma e de Adesão nos termos dos artigos 249 a 256 do Tratado de Roma[197], cumprindo-se assim, as duas condições previstas no nº 3 do artigo 8º "*...para que esta eficácia do direito das organizações supranacionais se opere na ordem interna"*[198].

Relativamente ao direito comunitário, as competências dos órgãos de soberania distribuem-se pelo governo[199] e Assembleia da República à qual se atribuem neste âmbito, após a revisão constitucional de 1997, competências de pronúncia, acompanhamento e apreciação[200], competências estas que colocam em destaque a

---

[197] A transposição de directivas comunitárias para a ordem jurídica interna assume a forme de lei, decreto-lei ou decreto legislativo regional, conforme o nº 8 do artigo 112º da CRP.

[198] Gomes Canotilho, J. J. e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada,* 1993*, op. cit.* p. 89. A eficácia directa abrange os tratados constitutivos, tratados de adesão e os regulamentos. Sobre a relação entre a CRP e o direito comunitário, os mesmos autores, aceitando a prevalência do direito *supra*nacional sobre o direito ordinário interno, consideram ser seguro que o direito comunitário "*...não pode prevalecer sobre a Constituição, antes tem de ceder perante ela.".* Continuando, dizem que sendo a Constituição a lei fundamental do país, "*...ela torna inconstitucionais todas as normas que contrariem os seus preceitos ou os seus princípios, (artº 277-1) qualquer que seja a natureza ou a origem da norma...",* isto porque em nenhum lugar a Constituição faz distinção entre categorias ou áreas normativas para isentar alguma da obrigação de conformidade constitucional. Se assim fosse, dizem os autores, estaríamos perante uma revisão constitucional efectuada por acto de órgão externo. "*Se a Constituição não pode ser infringida pelo Estado, muito menos o pode ser por uma organização internacional que o Estado venha a integrar.". Ibid.* pp. 90-91.

[199] Artigo 197/1/c/i.

[200] José Magalhães chama a esta competência de acompanhamento e apreciação da A.R. *"...correctivo constitucional...".* *(Dicionário...*, Editorial Notícias, 1999, p. 107). Refere o autor que na III revisão constitucional se ponderou o risco de as alterações decorrentes

importância da colaboração com o governo, com os outros parlamentos nacionais e com o Parlamento Europeu, reforçando os poderes parlamentares no processo de construção europeia[201].

Assim, assiste-se a partir de 1997 ao controlo parlamentar dos actos comunitários, sendo da competência da Assembleia da República em matéria comunitária, nos termos do artigo 161/*n)* da CRP, pronunciar-se sobre as matérias pendentes de decisão em órgãos no âmbito da União Europeia que incidam na esfera da sua competência legislativa reservada, e ainda, de acordo com a alínea f) do artigo 163, acompanhar e apreciar a participação portuguesa no processo de construção da União Europeia[202].

Porque existiam normas na Constituição incompatíveis com algumas partes do texto do Tratado de União Europeia, designadamente a nível institucional[203], foi

---

do Tratado de União Europeia acarretarem um desequilíbrio na repartição de competências dos órgãos de soberania, operando *"...um desvio a favor do polo desicional externo e ao mesmo tempo, no plano interno, uma governamentalização tendencial, acompanhada da correlativa desparlamentarização."*. Por sua vez, acerca da competência da alínea n) do artigo 161 referem Marcelo Rebelo de Sousa e Melo Alexandrino que a mesma reforça "*...o papel parlamentar no âmbito da construção europeia (...) Esta matéria suscita as questões do relacionamento mais estreito entre os Parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu e da adopção de outras fórmulas de acompanhamento da legislação comunitária..."*. *(op. cit.* p. 274).

[201] Dando seguimento à 13ª declaração da Acta final do Tratado de União Europeia relativa ao papel dos parlamentos nacionais na União Europeia.

[202] Esta competência da AR deve ser relacionada com o dever do governo de, nos termos da alínea i) do nº 1 do artigo 197 da CRP "*Apresentar, em tempo útil, à Assembleia da República, para efeito do disposto na alínea n) do artigo 161 e na alínea f) do artigo 163, informação referente ao processo de construção europeia.".*

[203] Ou, como afirma Jorge Miranda, "*...tendo em conta a desconformidade de algumas das suas cláusulas com normas constitucionais...". (Manual...,* Tomo I, 6ª Ed., 1997, *op. cit.* p. 389). O autor adianta que sem esta revisão "*...não seria possível ratificar o tratado.".* A propósito deste nº 6 do artigo 7º escreve ainda Jorge Miranda que no mesmo artigo "*...através de cláusulas gerais com conceitos indeterminados, prescrevem-se três elementos: a) O requisito de reciprocidade relativamente ao «exercício em comum dos poderes» - quer dizer, de igualdade em face dos demais Estados envolvidos no processo. b) a exigência de respeito pelo princípio da subsidiariedade como limite material a esse exercício em comum. c) o objectivo programático da coesão económica e social.". (Manual...,* Tomo III, 4ª Ed., 1998, *op. cit.* p. 208-209-210). Este artigo constitui para Botelho Moniz, uma "*cláusula de abertura"* que enuncia "*...as condições em que Portugal pode participar na construção..."* europeia, impondo condições e limites para a ratificação dos Tratados. (*op. cit.* p. 1232).

realizada em 1992 a terceira revisão constitucional[204] destinada a possibilitar a ratificação pelo Estado português do Tratado da União Europeia assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992[205], à semelhança do que aconteceu em outros países comunitários que efectuaram revisão com idêntico objectivo[206], em especial a França[207] e a Alemanha[208].

2-PRINCÍPIOS DA SUBSIDIARIEDADE, RECIPROCIDADE E COESÃO ECONÓMICA E SOCIAL NA CONSTITUÇÃO.

Esta revisão constitucional de 1992 marcou também a entrada do princípio da subsidiariedade na Constituição portuguesa[209], concretamente na área das relações

---

[204] Tratou-se de uma revisão extraordinária, pois a Constituição só podia ser revista de 5 em 5 anos, (artigo 284), tendo a anterior revisão ocorrido em 1989.

[205] José Magalhães refere como justificação para a necessidade desta revisão, a oposição *"...à recepção clandestina do acervo de Maastricht."*. *(Dicionário...*, Editorial Notícias, 1999, *op. cit.* p. 191). Posteriormente, em 2005, aproximando-se o processo de ratificação do Tratado Constitucional Europeu, é efectuada através da Lei Constitucional nº 1/2005, de 12 de Agosto, a sétima revisão constitucional aditando à CRP o artigo 295 destinado a permitir a *"...convocação e efectivação de referendo sobre a aprovação de tratado que vise a construção e aprofundamento da união europeia."*.

[206] Jorge Miranda, *Manual...*, Tomo I, 6ª Ed. *op. cit.* p. 388. Sobre a 3ª revisão constitucional *vid.* o já referido trabalho de Margarida Salema, *"O Princípio da Subsidiariedade na Constituição de 1976: os trabalhos preparatórios da terceira revisão constitucional"*, ***op. cit.*** **p. 851-879.**

[207] Artigo 88 da Constituição Francesa: "*1.A República participa nas Comunidades Europeias e na União Europeia, constituídas por Estados que escolheram livremente exercer em comum algumas das suas competências. - 2. Sob reserva de reciprocidade e de acordo com as modalidades previstas no Tratado da União Europeia assinado em 7 de Fevereiro de 1992, a França consente na transferência de competências necessárias ao estabelecimento da união económica e monetária europeia. Sob a mesma reserva e de acordo com as modalidades previstas pelo Tratado que institui a Comunidade Europeia, na redacção resultante do Tratado assinado em 2 de Outubro de 1997, podem ser consentidas as transferências de competências necessárias à determinação das regras relativas à livre circulação de pessoas a aos domínios que lhe estão ligados.".*

[208] Artigo 23 da Constituição Alemã: *"1. A fim de realizar uma Europa unida a República Federal da Alemanha contribui para o desenvolvimento da União Europeia com base no respeito dos princípios do Estado de Direito democrático, social e federal e do princípio da subsidiariedade e garantindo a protecção dos direitos fundamentais em t*ermos compará*veis aos da presente lei fundamental.*
2. Para esse efeito a Federação pode transferir direitos de soberania, por via legislativa, mediante aprovação do Conselho Federal".

[209] Acerca dos trabalhos no âmbito da Revisão Constitucional de 1992 e, particularmente, sobre o princípio da subsidiariedade, *vid.* Margarida Salema *"O Princípio da Subsidiariedade na Constituição de 1976: os trabalhos preparatórios da terceira revisão constitucional"*, ***op. cit.*** **p. 851-879. A autora começa por referir a forma como os projectos**

internacionais reportando-se exclusivamente ao domínio da construção europeia[210], ficando, assim, a constitucionalização do conceito de subsidiariedade directamente ligada à sua consagração pelo direito comunitário operada pelo Tratado de Maastricht cuja ratificação agora se cuidava de possibilitar.

Paralelamente, verifica-se que da redacção do nº 6 do artigo 7º da CRP decorre a constitucionalização da expressão *"União Europeia",* como resultado de um lento processo de adaptação constitucional.

Anteriormente já tinham sido dado passos constitucionais no sentido de adaptar a CRP à adesão às Comunidades, sendo que logo na 1ª revisão de 1982 se tinha acrescentado o já atrás referido nº 3 do artigo 8º destinado a viabilizar ou consagrar a aplicação dos tratados e o princípio do efeito directo[211].

Na 2ª revisão constitucional operada em 1989 havia sido acrescentado o nº 5 do artigo 7º onde se lê "*Portugal empenha-se no reforço da identidade europeia, e no fortalecimento da acção dos Estados europeus a favor da paz, do progresso económico e da justiça nas relações entre os povos.",* contendo já a consagração constitucional da adesão Portuguesa às Comunidades, mas cujo alcance vai mais além dirigindo-se à globalidade do continente europeu[212] isto é, visando *"...toda a Europa como realidade geopolítica e cultural"*[213].

---

partidários se referiam ao princípio da subsidiariedade, descreve os trabalhos no âmbito da Comissão Eventual para a Revisão Constitucional (CERC) referindo as várias intervenções e posições dos diversos deputados sobre a subsidiariedade e as respectivas votações.
De referir que já antes o princípio da subsidiariedade aparecera pela primeira vez, de modo expresso, na ordem jurídica Portuguesa, no artigo 4/1 da Lei-Quadro das Regiões Aministrativas, Lei 56/91, de 13/8.

[210] Não aplicável, portanto, ao restante relacionamento internacional.

[211] O que significa, como afirma Jorge Miranda, que a introdução deste normativo constitucional foi "*...pensado em função da CEE...*". *(Manual...,* Tomo III, 2ª ed. 1988, *op. cit.* p. 200).

[212] Afirma Jorge Miranda que "*...o nº 5 dirige-se a toda a Europa, não o nº 6. (Manual...,* Tomo III, 4ª ed., 1998, *op. cit.* p. 196).

[213] Canotilho, J.J. e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada,* 1993, *op. cit.* p. 79.

Igualmente na 2ª revisão constitucional de 1989 se efectuou a consagração constitucional de um órgão internacional, o Parlamento Europeu[214], ao ser introduzida entre as competências do Presidente da República, a de marcar o dia das eleições dos deputados ao Parlamento Europeu, (artigo 133/b), constituindo, conforme **JORGE MIRANDA,** a primeira vez que um órgão próprio de uma instituição internacional adquiriu relevância no interior de uma Constituição estatal[215].

No entanto, relativamente aos passos anteriores, este nº 6 do artigo 7º vai mais longe ao constitucionalizar o próprio conceito de União Europeia que o Tratado de Maastricht consagra, permitindo abertura para avanços futuros no seio da União, como os que permitirão alargar os horizontes da Comunidade para níveis mais avançados, a caminho da *"....união política."*[216].

No que se refere mais concretamente aos princípios relativos ao relacionamento comunitário do Estado, são de salientar os princípios fundamentais do Estado de Direito democrático, da subsidiariedade, reciprocidade e coesão económica e social, conforme resulta do disposto no nº 6 do artigo 7º da CRP o qual dispõe que *"6. Portugal pode, em condições de reciprocidade, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático e pelo princípio da subsidiariedade e tendo em vista a realização da coesão económica, social e territorial, de um espaço de liberdade, segurança e justiça e a definição e execução de uma política externa, de segurança e de defesa comuns, convencionar o exercício em comum, em cooperação ou pelas instituições da União, dos poderes necessários à construção e aprofundamento da União*

---

[214] Miranda, J., *Manual...,* Tomo I, 6ª Ed., 1997, *op. cit.* p. 395.

[215] Miranda, J. *Manual...,* Tomo III, 4ª ed., 1998, *op. cit.* p. 200.

[216] Rebelo de Sousa, M. e Alexandrino, J. M., *op. cit.* p. 79. Declaram os autores, por referência ao nº 6 do artigo 7º da CRP, que "*...importantíssimo é o disposto no nº 6, por ser aí que reside não apenas a constitucionalização do conceito de «União Europeia» como sobretudo a abertura para os futuros desenvolvimentos da construção da Europa, nomeadamente no tocante à União política. Sublinhe-se que se ressalvam a reciprocidade, a subsidiariedade e a coesão económica e social (que abarca os Quadros Comunitários de Apoio)*.

Europeia"[217]*,* resultando do mesmo preceito a consagração pela CRP em 1992 na terceira revisão constitucional da possibilidade de se convencionar o exercício em comum dos poderes necessários à construção europeia[218], tendo em vista a realização da coesão económica e social através da qual, como afirma **JORGE MIRANDA**, a Constituição liga a possibilidade do exercício em comum daqueles poderes "*...à correcção das desigualdades regionais, mormente às que afectam os dois arquipélagos portugueses.".*[219]

Essa possibilidade de exercício em comum surge condicionada, como afirmam **GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA,** a *"...requisitos e pressupostos materiais..."*[220] estabelecidos pela CRP no artigo 7 nº 6, designadamente o

---

[217] **A redacção original instituída pela 3ª revisão constitucional de 1992, através da Lei nº 01/92, de 25/11, rezava: "*Portugal pode, em condições de reciprocidade, com respeito pelo princípio da subsidiariedade e tendo em vista a realização da coesão económica e social, convencionar o exercício em comum dos poderes necessários à construção da união europeia.*". A 5ª revisão constitucional de 2001, Lei nº 01/01, de 12/12, aditou as expressões "«*e de um espaço de liberdade, segurança e justiça»,*" e "«*ou em cooperação»*", e as restantes partes foram acrescentadas pela 6ª revisão constitucional de 2004, Lei nº 01/2004, de 24/7.**
Margarida Salema chama a atenção para que a possibilidade prevista da "*transferência dos poderes necessários à construção da União Europeia*" significa "*…não se trata de uma cláusula de transferência de poderes para qualquer organização internacional ainda que de âmbito europeu, mas tão somente para as Comunidades Europeias…*". (*"O Princípio da Subsidiariedade na Constituição de 1976: os trabalhos preparatórios da terceira revisão constitucional"*, *op. cit.* p. 876).
Cumpre realçar que em 1976, numa perspectivo da adesão à CEE, o projecto constitucional do PPD dizia no artigo 7º que "*2. Portugal aceita as restrições de soberania decorrentes da sua participação voluntária em organizações supranacionais...*". Por seu lado o projecto do CDS ia mais longe defendendo já no seu artigo 7º a integração comunitária: "*2. A República portuguesa mantém a sua participação nas organizações internacionais de que faz parte e preconiza a integração de Portugal, como membro de pleno direito, na Comunidade Económica Europeia.* Fonte: Caldeira, R., e Céu Silva, Maria, *op. cit.* p. 93 e 220.

[218] **Jorge Miranda afirma que "*A fórmula «convencionar» obriga a que apenas por tratado, e não por qualquer decisão de órgãos comunitários, se possa estabelecer o «exercício em comum» de quaisquer poderes. O falar-se em «exercício» aponta para uma ideia de delegação, e não de transferência ou de renúncia - até porque a soberania continua sendo «una e indivisível» (art. 3,°, n.º 1). E o terem de ser «poderes necessários à construção da união europeia» para uma ideia de proporcionalidade. (Manual...,* Tomo III, 4ª Ed., 1998, p. 209).**

[219] **Miranda, J.,** *"Solidariedade e autonomia", op. cit.* **p. 69.**

[220] **Gomes Canotilho, J. J. e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada,* 1993, *op. cit.* p. 90. Tais requisitos são *"...condicionadores da participação de Portugal no processo de construção europeia"*. Por seu lado, Margarida Salema afirma que a função da subsidiariedade no texto constitucional é "*…a de limitar,***

respeito pelo princípio da subsidiariedade, pela reciprocidade[221] e pela coesão económica e social[222], como condição para a transferência ou partilha de poderes para os órgãos comunitários e para a composição desses órgãos comunitários, extraindo-se da própria expressão "*exercício em comum"* que os Estados continuam *"...ainda a ser «donos dos tratados»..."*[223], que mantêm a sua legitimidade como tal[224], isto apesar de a Comunidade estar dotada de instituições supranacionais.

De facto, resultando os poderes institucionais comunitários da transferência dos poderes internos estaduais, caso a caso e não de forma global ou genérica[225], a

---

cumulativamente com a exigência da reciprocidade e do objectivo programático da coesão económica e social, a norma constitucional que habilita ou autoriza o Estado português (…) a convencionar o exercício em comum dos poderes necessários à construção europeia.". **(***"O Princípio da Subsidiariedade na Constituição de 1976: os trabalhos preparatórios da terceira revisão constitucional"***, *op. cit.* p. 875).**

[221] Não é a única referência constitucional à reciprocidade no âmbito da União Europeia. No artigo 15/5 diz-se que pode ser atribuído aos cidadãos estrangeiros originários dos Estados membros da União residentes em Portugal, o direito de elegerem e serem eleitos deputados ao Parlamento Europeu, sob condição de reciprocidade e igualmente, após a 2ª revisão constitucional de 1989, para a eleição de titulares de órgãos autárquicos (aqui extensivo a quaisquer estrangeiros).

[222] Que abarca os quadros comunitários de apoio.

[223] Gomes Canotilho, J. J. e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada,* 1993*, op. cit.* p. 81. Por sua vez, Jorge Miranda afirma que "*...a necessidade de se fazerem alterações constitucionais em alguns Estados membros envolve o reconhecimento do primado das Constituições estatais...(..)… Se o Tratado valesse como (...) superior Direito (..) seriam as normas constitucionais desconformes (...) ineficazes ou revogadas .". (Manual...,* Tomo III, 4ª ed., 1998, *op. cit.* p. 206). Por sua vez, Margarida Salema salienta que o Estado transfere para a Comunidade apenas o exercício dos poderes, continuando "*…a deter a titularidade dos mesmos.",* transferindo apenas os poderes necessários à construção da união europeia. (*"O Princípio da Subsidiariedade na Constituição de 1976: os trabalhos preparatórios da terceira revisão constitucional"***, *op. cit.* p. 876).**

[224] *"...base legitimatória da Comunidade a partir da vontade dos povos dos Estados membros...".* Gomes Canotilho, J. J. e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada,* 1993*, op. cit.* p. 81.

[225] *"Nem o artigo 7/6 prevê a transferência ou renúncia de raiz de poderes nela convencionados, apenas delegação do seu exercício, a convencionar com respeito pelos princípios da reciprocidade e da subsidiariedade",* como afirma Jorge Miranda, *Manual...,* Tomo I, 6ª Ed., 1997, *op. cit.* p. 412. Por sua vez, José Magalhães afirma que *"A Lei Constitucional 1/92 não autorizou a integração de Portugal numa federação, nem operou a transferência de poderes para órgãos comunitários.". (Dicionário...*, *op. cit.* Lisboa, 1999, p. 83).

com vista ao exercício em comum desses mesmos poderes, (política externa, segurança e defesa, política de asilo, política monetária e financeira, etc.), vem o legislador constitucional português afirmar, ao fixar a condição de reciprocidade, que Portugal apenas aceitará essas limitações na medida em que os outros Estados membros aceitem também esses mesmos limites, o que vale por dizer que o exercício em comum dos poderes necessários à construção europeia fica condicionado a esta reciprocidade ou igualdade relativamente aos restantes Estados envolvidos no processo de construção europeia[226], isto é, como afirma **BOTELHO MONIZ**, "*...a autorização que a Constituição concede aos órgãos do Estado português, (...) fica dependente da aceitação das mesmas condições ou limitações por parte dos outros Estados que participam...*"[227], ou ainda como refere **JOSÉ MAGALHÃES,** que *"A decisão do exercício em conjunto de determinados poderes só pode ser tomada (...) em condições de reciprocidade..."*[228].

Também o respeito pelo princípio da subsidiariedade, considerado como princípio que *"...guia o Estado português no processo de construção europeia."*[229], assume aqui, relativamente a esse exercício em comum, uma dimensão jurídico-constitucional condicionadora, devendo ser observado de forma a que as medidas necessárias a atingir os objectivos da Comunidade só devam ser adoptadas a nível comunitário quando esses objectivos não possam ser atingidos de forma suficiente a nível interno por Portugal nos graus estatal ou infra-estatal[230], ou possa a Comunidade atingir melhor esses objectivos devido à

---

[226] Miranda, J., *Manual...,* Tomo III, 4ª ed., 1998, *op. cit.* p. 209. Poderá inferir-se que o sentido da reciprocidade seja o da participação em igualdade de condições com os outros Estados, como condição necessária para a preservação do núcleo essencial da soberania.

[227] Botelho Moniz, C., *op. cit.* p. 1233.

[228] Magalhães, J., *Dicionário...*, Editorial Notícias, 1999, *op. cit.* p. 83.

[229] *Ibid.* p. 187. O autor considera ainda a subsidiariedade como *"…credencial constitucional sem a qual não poderia ter sido ratificado o Tratado de Maastricht... ".*

[230] Refere José Magalhães que *"...só devendo fazer-se a cada nível o que a esse nível possa ser feito com mais eficácia (...) As acções que se revelem necessárias para cumprir objectivos previstos nos tratados devem respeitar as esferas próprias dos Estados e das estruturas infra-estaduais, em nome da eficácia, eficiência, equidade e autonomia. Por outro lado, embora para realizar os seus objectivos a UE esteja subordinada a obrigações de agir (nomeada*

sua extensão e efeitos[231], tendo ainda em atenção que, como resulta do próprio princípio da subsidiariedade, os meios usados devem ser proporcionais às medidas a adoptar, isto é, a subsidiariedade deve ser aplicada tendo em atenção os critérios da proporcionalidade que devem balizar toda a intervenção comunitária[232].

A CRP visa garantir a participação infra-estadual no processo de construção europeia, pelo que a subsidiariedade aqui consagrada não se dirige só ao relacionamento entre a União e Portugal enquanto Estado membro[233], visando atingir também *"...a articulação entre as instâncias decisórias comunitárias, estaduais e infra-estaduais..."* caracterizando-se *"...por sublinhar o importante papel desempenhado pelas estruturas locais, regionais, estaduais e comunitárias na solução dos problemas dos indivíduos e das sociedades."*[234].

***mente a criação de um espaço sem fronteiras internas, o reforço da coesão económica e social, o estabelecimento da União Económica e Monetária), a Comunidade só deve intervir quando os objectivos de acção em causa não possam ser realizados de forma suficiente pelos Estados membros.". (Dicionário...*, Editorial Notícias, 1999, p. 188/189).**

[231] **Botelho Moniz considera que "*...o princípio da subsidiariedade é apreendido como uma garantia de equilíbrio nas relações entre o centro (as instituições da União) e a periferia (os órgãos do Estado) do sistema político da União Europeia.".* (*op. cit.* p. 1234). Por seu lado, Jorge Miranda refere que "*Um conflito bem provável de interpretações pode, entretanto, conjecturar-se a respeito desse princípio de subsidiariedade entre o nosso Tribunal Constitucional - guardião das normas constitucionais portuguesas, entre as quais, portanto, o art.º 7.°, n.º 6 - e o Tribunal de Justiça das Comunidades - guardião do Direito comunitário e constantemente voltado para uma visão «federalista» ou até «centralizadora». Como será ele resolvido? - eis a pergunta que em Portugal e nos demais países se tem vindo a enunciar.". (Manual...*, Tomo III, 4ª Ed., 1998, p. 210).**

[232] **José Magalhães salienta a ligação entre subsidiariedade e proporcionalidade afirmando que "*...daí decorre, (...) a compreensão de que a intervenção dos órgãos comunitários deve ser limitada pela legitimidade (carecendo, por isso de base jurídica adequada) necessidade e proporcionalidade no tocante à intensidade e modalidades.". (Dicionário...,* Editorial Notícias, 1999, *op. cit.* p. 189). Por sua vez, Margarida Salema chama a atenção para que o princípio da subsidiariedade surge balizado por outros dois princípios: o de atribuição de competências e o da proporcionalidade. (*"O Princípio da Subsidiariedade na Constituição de 1976: Os trabalhos preparatórios da terceira revisão constitucional"*, *op. cit.* p. 873). Sobre a interacção entre os princípios de atribuição e da proporcionalidade com o da subsidiariedade, *vid. supra* parte I, capítulo I, secção II, nº 5.**

[233] **José Magalhães afirma que *"...o nº 6 do artigo 7º não é uma mera cláusula de reenvio para o que for o entendimento comunitário prevalecente sobre a subsidiariedade...". (Dicionário...*, Editorial Notícias, 1999, p. 187).**

[234] **Magalhães, J. *Dicionário...*, Editorial Notícias, 1999, *op. cit.* p. 188. Continua o autor afirmando que "*A norma partiu de duas ideias fundamentais: o Estado contemporâneo é, simultaneamente, grande de mais e pequeno de mais para que possa desempenhar***

Finalmente, a realização do princípio da coesão económica e social também surge como cláusula condicionadora do exercício em comum dos poderes, constituindo um fim ou objectivo "*...programático...*" [235] que o exercício desses poderes deve visar[236].

Refira-se ainda que as condições antes enunciadas abrangem, não só a autorização para a transferência de poderes com vista ao seu exercício em comum, como também a autorização para que os órgãos de soberania possam negociar, aprovar e ratificar modificações futuras dos tratados, *"...fixando-se (...) os parâmetros essenciais a que deve obedecer essa evolução..."*[237], ou seja, são condicionantes da acção presente e futura[238].

---

cabalmente as funções tornadas necessárias para responder aos estímulos e desafios do futuro. As decisões que afectem os cidadãos devem ser tomadas ao nível que lhes seja mais próximo possível. Em segundo lugar, enquanto o princípio homólogo no direito comunitário serve apenas para definir as formas e modalidades de exercício de competências já atribuídas pelos tratados, a subsidiariedade constitucional serve precisamente para regular a celebração de tratados pelos quais Portugal deva assumir compromissos de exercício em comum de competências. A solução adoptada (não identificada com qualquer fonte de inspiração político-ideológica) caracteriza-se por sublinhar o importante papel desempenhado pelas estruturas locais, regionais, estaduais e comunitárias na solução dos problemas dos indivíduos e das sociedades (...) A opção constitucional implica tanto a rejeição de qualquer neo-centralismo comunitário como a recusa de desvalorização das identidades estaduais ou de despojamento de competências do poder local.".

[235] Miranda, J., *Manual...,* Tomo III, 4ª ed., 1998, *op. cit.* p. 209.

[236] Gomes Canotilho e Vital Moreira referem que o princípio da coesão económica e social *"...constitui uma dimensão teleológica que, juntamente com os princípios da reciprocidade e da subsidiariedade, vincula «o exercício em comum» dos poderes necessários à construção da União Europeia". (Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada,* 1993, *op. cit.* p. 80). Por seu lado, José Magalhães salienta que o exercício dos poderes em comum deve ter "*…em vista a realização da coesão económica e social, (o que erige em meta da acção do Estado português a construção do Estado de direito social europeu), com respeito pelo princípio da subsidiariedade*". *(Dicionário...,* Editorial Notícias, 1999, *op. cit.* p. 83). Afirma por sua vez Botelho Moniz que "*...o princípio da coesão económica e social é encarado como uma garantia de distribuição mais equitativa da riqueza e do bem estar entre o centro (os Estados e regiões mais desenvolvidos da União) e a periferia (os Estados e regiões menos desenvolvidos da União)...".* (*op. cit.* p. 1234).

[237] Magalhães, J., *Dicionário...*, Editorial Notícias, 1999, *op. cit.* p. 83.

[238] Margarida Salema afirma que não ocorreu uma simples transposição do princípio da subsidiariedade para o direito interno, com o sentido e a interpretação que lhe venham a ser dados a nível comunitário, admitindo-se uma interpretação nacional diferente, pelo que se trata, "*…pois, de um princípio próprio do direito constitucional nacional.".* A autora afirma ainda que o princípio surge como um limite *"...à transferência de poderes soberanos do Estado português à medida da evolução do processo de integração comunitária, sem necessidade de se proceder a uma revisão constitucional por cada*

transferência que se venha a operar no futuro através de tratado modificativo aos tratados instituidores…"*, funcionando a subsidiariedade constitucional ainda como uma *«cláusula barreira»* a qualquer comunitarização de tarefas estaduais. Por esta razão a autora defende que o princípio da subsidiariedade tenha sido incluída no artigo 7º relativo a relações internacionais e não autonomizado em preceito próprio.** *(*"*O Princípio da Subsidiariedade na Constituição de 1976. os trabalhos preparatórios da terceira revisão constitucional", *op. cit.* p. 871).**

CAPÍTULO III

RELACIONAMENTO EXTERIOR GERAL E COMUNITÁRIO DAS REGIÕES AUTÓNOMAS

1-ACTIVIDADE EXTERIOR GERAL DAS REGIÕES AUTÓNOMAS NA CONSTITUIÇÃO E NOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA.

Naturalmente que se pode considerar que a participação externa regional na actividade internacional geral e comunitária do Estado concretiza, a par da actividade legislativa e governativa, uma das mais importantes facetas da autonomia como forma de descentralização política[239], participação que pode ser enquadrada do ponto de visto das autonomias dentro daquilo que se poderia considerar como uma certa forma de autonomia diplomática.

Considerando que a actividade exterior regional a nível comunitário será referida detalhadamente no próximo capítulo, será aqui analisada e comentada apenas a evolução constitucional e estatutária desde 1976 ao regime actual no referente à *actividade exterior geral* das Regiões Autónomas portuguesas, salientando-se os respectivos poderes, competências, meios e práticas, começando por se registar que em cumprimento do respeito pela autonomia das Regiões Autónomas que se proclama no artigo 6º da CRP[240] o próprio diploma fundamental vem definindo desde a sua versão inicial o regime autonómico, tipificando as respectivas competências, poderes e órgãos de governo próprios nos artigos 227º a 236º do título VII (Regiões Autónomas) da parte III dedicada à organização do poder político[241], moldando neste conjunto de artigos o núcleo fundamental dos estatutos político-administrativos que a CRP prevê no número 2 do seu artigo 6º.

---

[239] Afirma Pueyo Losa que "*...Descentralización política e integración europea conlleva la necesidad de aceptar, que la autonomía de los entes territoriales intermedios, suponga la capacidad no sólo de elegir un poder legislativo y ejecutivo propio, sino también de participar plenamente en los procesos de decisión estatales e incluso europeos...*". ("*Sobre el Princípio y los Mecanismos de colaboración...*", *op. cit.*. pp. 33 a 35).**

[240] O nº 1 do artigo 6º afirmava na versão inicial o respeito do Estado pela autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública. A 4ª revisão constitucional de 1997 acrescentou-lhe o respeito "*…pelo regime autonómico insular…*".

[241] Correspondem actualmente, após a 4ª revisão constitucional de 1997, aos artigos 225 a 234 da CRP.

Certamente que ao longo das três décadas que já leva o regime democrático instaurado em Abril de 1974 que instalou as autonomias regionais ocorreu um assinalável alargamento do sistema constitucional e estatutário relativo à actividade exterior geral das RRAA dos Açores e Madeira, cuja regulamentação, iniciada na versão originária da Constituição da República Portuguesa de 1976, tem sido consolidado ao longo das posteriores sete revisões constitucionais[242], e vem sendo acompanhado nos Estatutos de Autonomia desde os estatutos provisórios redigidos em 1976 logo após a aprovação da Constituição e por força do previsto no seu artigo 228, aprovados pelos Decreto-Lei nº 318-B/76 e Decreto-Lei nº 318-D/76, ambos de 30 de Abril, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei nºs 427-D/76 e nº 427-F/76, ambos de 1/6, e os posteriores Estatutos Político-Administrativos fixados respectivamente, quanto à RRAA dos Açores, na Lei nº 39/80, de 05/8, alterada pela Lei nº 09/87, de 26/3 e pela Lei nº 61/98, de 27/8, e quanto à RRAA na Madeira da Lei nº 13/91, de 05/06, alterada pela Lei nº 130/99, de 21 de Agosto, às quais acresce vária legislação avulsa, em especial no âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros que tutela a acção externa geral e comunitária.

Naturalmente que nesse conjunto de poderes, direitos e competências podemos surpreender instrumentos de participação na actividade internacional que assumem variadas formas e dimensões, designadamente de participação directa e indirecta, a nível interno e externo, existindo, desde logo, formas de participação indirecta realizada através do Estado, seja pela possibilidade de contribuir internamente na construção da vontade que o Estado vai apresentar nas negociações[243], seja pela possibilidade de integrar as delegações estaduais que efectuam a negociação[244], a que se juntam normas que permitem às RRAA portuguesas participarem na execução das normas desses tratados

[242] Nem todas as revisões constitucionais alteraram, como se verá, o conteúdo das autonomias.

[243] Dimensão interna da participação na fase ascendente.

[244] Dimensão externa da participação na fase ascendente.

internacionais[245], surgindo em paralelo positivadas normas destinadas a possibilitar a participação directa das RRAA no movimento associativo regional à escala europeia e mundial[246] bem como a sua cooperação com outras regiões estrangeiras.

Considerando que já foi anteriormente efectuada a delimitação teórica de cada uma destas fases e dimensões, apenas efectuaremos neste capítulo o enquadramento de cada um dos poderes e competências em cada uma dessas divisões.

1.1-A DIMENSÃO INTERNA DA PARTICIPAÇÃO INDIRECTA NA CONSTRUÇÃO DA VONTADE DO ESTADO

Assim, a versão inicial da Constituição da República Portuguesa de 1976, (CRP), começou por atribuir às RRAA um direito de *participação indirecta na dimensão interna*[247], fixando na alínea *l)* do número 1 do artigo 229 o poder de cada região "*Participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes."*[248], o que os estatutos provisórios dos Açores e Madeira vieram também a contemplar nos respectivos artigos 33/*j*, atribuindo aos governos regionais a competência para *"Participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente digam respeito à região"*[249], estabelecendo ainda

[245] Fase descendente da dimensão interna da participação.

[246] Participação directa das regiões no âmbito internacional.

[247] Que, conforme se referirá, se projectará nas fases ascendente e descendente.

[248] Para determinar quais os Tratados que respeitem directamente às regiões, poderá atender-se aos critérios de fixação do interesse específico e às matérias sobre as quais assiste o direito de audição do artigo 22/2 CRP. Consideram Gomes Canotilho e Vital Moreira que tal direito de audição, limitando-se àquelas matérias que directamente lhes digam respeito, "*…por terem a ver com o seu território ou com interesses próprios delas.*", deve, como conteúdo mínimo, consistir "*…ao menos no acompanhamento (informação, consulta, etc.), das negociações, senão mesmo na participação na equipa negociadora.*". (Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada, 1993, *op. cit.* p. 862).

[249] Para Martinez Puñal, os estatutos "*...tal como faz a Constituição com respeito ao governo da República, outorgaram tal competência ao governo regional...*", produzindo deste modo "*...uma concretização dos sujeitos na participação na negociação.*". (As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e a actividade externa de Portugal, *op. cit.* 11).

os artigos 55 de ambos os estatutos que *"A Região participará nos benefícios decorrentes de tratados e acordos internacionais que directamente lhe digam respeito, incluindo os relativos às águas territoriais e zonas de domínio exclusivo contíguas ao arquipélago."*[250].

Posteriormente, a primeira revisão constitucional de 1982[251] manteve com a mesma redacção aquele direito de participação nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente respeitem às RRAA[252], acrescentando na alínea *o*) do artigo 229 da CRP o direito de "*Participar na definição das políticas respeitantes ás águas territoriais, à zona económica exclusiva e aos fundos marinhos contíguos"* .

Por seu lado, o primeiro estatuto da Região Autónoma da Madeira publicado apenas onze anos mais tarde pela Lei nº 13/91, de 5 de Junho, optou por atribuir ao governo regional esta competência de participação nas negociações de tratados e acordos internacionais com a mesma redacção que constava no estatuto provisório acima referido[253] à qual na revisão do estatuto madeirense operada pela Lei 130/99, de 21/8, se acrescentou na parte final o direito de participar *"...nos benefícios deles decorrentes."*[254], sendo de considerar quanto a esta competência que, embora a redacção do EPAMadeira reproduza mais fielmente o já citado preceito constitucional[255], essa diferença de redacção se revela irrelevante para o fim constitucional e para os interesses autonómicos até porque esses benefícios são novamente referidos por ambos os estatutos respectivamente nos actuais artigos 82/*e* EPAçores e 93/*d* EPAMadeira que os consideram como matérias

[250] As disposições dos estatutos provisórios da Madeira e Açores têm igual numeração.

[251] Lei Constitucional nº 1/82, de 30 de Setembro.

[252] O preceito manteve a mesma redacção, passando a constituir a alínea *p)* do artigo 229 da CRP. Corresponde actualmente, com a mesma redacção, à alínea *t)* do nº1 do artigo 227º.

[253] Artigo 49 alínea *r)*.

[254] Alínea *r)* do artigo 69.

[255] Actual alínea *t)* nº 1 do artigo 227 da CRP.

susceptíveis de elaboração de protocolos de colaboração[256], 102/*e* (Açores) e 108/*e* (Madeira) que reputam tais benefícios como receitas próprias de cada região e no artigo 105 do EPAçores que afecta esses benefícios ao desenvolvimento regional.

Continuando, o estatuto madeirense de 1991 acrescenta ainda o direito de a região "*Participar na definição das políticas respeitantes às águas territoriais, à zona económica exclusiva e aos fundos marinhos contíguos"*[257] preceito que acompanha a revisão constitucional de 1982 que consagrou com idêntica redacção tal direito[258] o qual viria a ser também consagrado com a mesma redacção no Estatuto dos Açores pela revisão do mesmo operada pela Lei nº 61/98, de 27 de Agosto[259].

Aos poderes anteriores acrescem os direitos audição e de pronúncia cujo regime foi inserido na versão original da CRP no artigo 231º *(Cooperação dos órgãos de soberania e dos órgãos regionais)* no qual se prevê que "*Os órgãos de soberania ouvirão sempre, relativamente às questões da sua competência respeitantes às Regiões Autónomas, os órgãos de governo regional."*[260], normativo ao qual a primeira revisão de 1982 acrescentou na alínea *q)* do artigo 229º, *(Poderes das Regiões Autónomas),* o direito de cada região autónoma a "*Pronunciar-se por sua iniciativa, ou sob consulta dos órgãos de soberania, sobre as questões da competência destes que lhes digam respeito."*[261].

---

[256] Estes protocolos inserem-se nos direitos de pronúncia e audição e serão referidos à frente neste capítulo.

[257] Alínea *s)* do artigo 49.

[258] Alínea *o*) do artigo 229 da CRP. Corresponde actualmente, após a 4ª revisão de 1997, à alínea *s)* do nº 1 do artigo 227º.

[259] Alínea *g)* do artigo 60.

[260] Corresponde actualmente, após a 4ª revisão constitucional de 1997, ao nº 2 do artigo 229 da CRP.

[261] Corresponde actualmente, após a 4ª revisão constitucional de 1997, à primeira parte da alínea *v)* do nº 1 do artigo 227 da CRP.

Do regime indicado resulta o direito de as RRAA serem ouvidas sobre variadas matérias da competência dos órgãos de soberania respeitantes às regiões autónomas nas quais se incluem as referentes ao seu relacionamento internacional geral, encontrando-se o âmbito do exercício deste direito de audição que abrange as matérias de interesse específico e as da competência dos órgãos de soberania que à região digam respeito, definido nos estatutos de autonomia.

Assim, desenvolvendo o comando constitucional, logo nos estatutos provisórios foi atribuída às Assembleias Regionais a competência para "*Pronunciar-se, sob consulta dos órgãos de soberania, relativamente às questões da competência destes que respeitarem à Região"*[262] competência que os estatutos definitivos mantiveram e alargaram pois o direito de pronúncia passou a poder ser exercido por iniciativa da Assembleia Regional, havendo a salientar que no caso do estatuto dos Açores aprovado em 1980 este alargamento da iniciativa é anterior à revisão constitucional de 1982 que introduziu a supra referida alínea *q)* do artigo 229º, podendo considerar-se que, neste caso, o estatuto autonómico influenciou a referida revisão constitucional[263].

Relativamente ao regime estatutário substantivo e adjectivo do exercício destes direitos de pronúncia e participação, o mesmo tem vindo também a ser progressivamente melhorado, constando inicialmente dos artigos 58º a 62º do Estatuto Açoriano[264] e 56º a 58º do Estatuto Madeirense[265], segundo os quais tais consultas devem incidir sobre matérias de interesse específico que o estatuto

[262] Alíneas *n)* dos artigos 22º dos Decretos-Lei nº 318-B/76 e nº 318-D/76, ambos de 30 de Abril.

[263] *Cfr*. alínea *m)* do nº 1 do artigo 26º do Estatuto Político-Administrativo dos Açores fixado na Lei nº 39/80, de 05/8 e quanto à RRAA da Madeira, alínea *t)* do nº 1 do artigo 29 da Lei nº 13/91, de 05/06. Esta competência consta actualmente, após as revisões estatutárias já assinaladas, da primeira parte da alínea *i)* do artigo 30º do EPAçores e na alínea *i)* do nº 1 do artigo 36º do EPAMadeira.

[264] Actuais artigos 78º a 84º do EPAçores.

[265] Actuais artigos 89º a 96º do EPAMadeira.

açoreano indicava no artigo 27º (actual artigo 8º)[266], definindo-se no actual nº 2 do artigo 79 os tipos de actos sobre os quais deve ser ouvida a Assembleia Legislativa Regional (questões de natureza política, actos legislativos e regulamentares e tratados e acordos internacionais respeitantes às Região), e o Governo Regional (questões de natureza política ou administrativa), acrescentando o actual estatuto madeirense algumas particularidades tais como a forma de audição (artigo 90º) e a sanção para a omissão do dever de audição que pode ser a ilegalidade ou inconstitucionalidade, (artigo 92º).

1.2-A DIMENSÃO EXTERNA DA PARTICIPAÇÃO INDIRECTA NA CONSTRUÇÃO DA VONTADE DO ESTADO

Questão com enorme importância após se atribuir às RRAA o direito de participação nas negociações dos tratados e acordos internacionais que lhes respeitem bem como nos correspondentes benefícios[267], é a definição do modo como participam nesse trato, isto é, a atribuição às RRAA da possibilidade de terem uma verdadeira *participação indirecta na dimensão externa da fase ascendente* do direito internacional integrando as delegações nacionais encarregadas de efectuar as negociações, bem como, posteriormente, poderem participar de forma activa na fase descendente de aplicação, fiscalização e execução desses mesmos tratados bem como nos benefícios deles decorrentes como decorre dos actuais artigos estatutários 60/*h* e 105 do EPAçores[268] e 69/*r* e 108/*e* do EPAMadeira.

Tal determinação surgiu logo nas versões originais dos estatutos, respectivamente nos artigos 62 do EPAçores e 58 do EPAMadeira que estabelecem que "*A participação nas negociações de tratados e acordos*

[266] Ao qual a revisão estatutária de 1998 acrescentou, com relevância para a acção internacional regional, a alínea *cc)* que considera matéria de interesse específico o "*Investimento directo estrangeiro e transferência de tecnologia*".

[267] Actual alínea *t)* do nº 1 do artigo 227º da CRP.

[268] Corresponde ao artigo 84 da versão inicial. Determina que os benefícios decorrentes dos tratados e acordos internacionais respeitantes à Região sejam afectados ao seu desenvolvimento.

internacionais que digam respeito à Região, realiza-se através de representação efectiva na delegação nacional que negociar o tratado ou o acordo, bem como nas respectivas comissões de execução ou fiscalização.", normas que delimitam o alcance da competência internacional relativa à participação nas negociações de tratados e acordos internacionais, equivalendo, como realça **ASIN CABRERA** referindo-se ao caso concreto das RRAA portuguesas, *"...al ejercicio de un derecho de representación de la Región autónoma en dos momentos diferentes del proceso de la elaboración de un Tratado internacional: El primero, hace referencia a la fase negociadora del tratado o acuerdo internacional y, el segundo, a la fase de ejecución o fiscalización del tratado, una vez que éste ha sido concluido."*[269], representação que tem, como salienta **FERNÃO FREITAS** o objectivo claro de "*...fazer com que as delegações nacionais, sempre que negoceiem, estabelecendo ou revendo tratados ou acordos internacionais, integrem representantes das Regiões Autónomas, (da ALR ou do Governo) no pressuposto que tais convénios respeitam ou «interessam especificamente» à Região."*[270]. Essa integração passará pelo dever de os órgãos de soberania ouvirem, como refere **MARTINEZ PUÑAL** "*…os pareceres dos órgãos de governo regional."*[271], processando-se deste modo uma "*…representação efectiva da região autónoma na delegação do Estado e, depois, nas comissões de execução ou de fiscalização que venham a ser constituídas (art. 84.° do estatuto dos Açores e art. 95.° do estatuto da Madeira).",* como salienta **JORGE MIRANDA**[272].

---

[269] Asin Cabrera, M. A., *Islas y Archipiélagos en las Comunidades Europeas. Estudios de los Regimens Juridicos con particular consideración de Canárias,* Tecnos, Madrid, 1988, p. 111. A representação efectiva na delegação nacional é da competência dos Governos Regionais nos termos do artigo 60/h do EPAçores e 69/r do EPAMadeira.

[270] *op. cit.* p. 343.

[271] Martínez Puñal, A, *As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e a actividade externa de Portugal*, *op. cit.* p. 32.

[272] Miranda, J., *Manual...,* Tomo III, 4ª ed., 1998, *op. cit.* p. 321. O autor salienta ainda que na participação regional nas negociações dos tratados e acordos internacionais que directamente digam respeito às regiões, *"...tudo se passa no interior da delegação ou missão diplomática do Estado português, e algo de parecido ocorre em processos de decisões comunitárias. Não se dá desdobramento…*".

Paralelamente, há a registar que aos estatutos provisórios já anteriormente referidos se seguiram os estatutos definitivos dos quais o primeiro a ser publicado foi o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores pela Lei 39/80, de 5 de Agosto que, em relação à actividade exterior, manteve na competência do governo regional o direito de participação nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente respeitem às RRAA.

1.3 ACÇÃO EXTERIOR REGIONAL. PARTICIPAÇÃO REGIONAL DIRECTA NA ESFERA INTERNACIONAL.

Na segunda revisão constitucional operada em 1989[273] foi acrescentado aos poderes internacionais regionais antes referidos[274] um novo e importante direito de *acção exterior regional* relativo ao *relacionamento com outras regiões* que passou a estar consagrado na alínea *t)* do nº 1 do artigo 229 o qual atribui às RRAA o direito de "*Estabelecer cooperação com outras entidades regionais estrangeiras e participar em organizações que tenham por objecto fomentar o diálogo e a cooperação inter-regional, de acordo com as orientações definidas pelos órgãos de soberania com competência em matéria de política externa.*"[275], ficando esta subordinação às orientações centrais a dever-se ao facto de se tratar de "*...actos com incidência internacional...*" que, como tal, estão abrangidos pela condução da política externa que é "*....reserva dos órgãos de soberania...*"[276].

---

[273] Lei Constitucional nº 1/89, de 08 de Julho.

[274] Que, mantendo a mesma redacção, passaram a constituir as alíneas *r)* e *s)* do nº 1 do artigo 229 da CRP.

[275] Corresponde actualmente, após a 4ª revisão constitucional de 1997, à alínea *u)* do nº 1 do artigo 227 da CRP. Para José Magalhães esta faculdade de actuação regional no domínio da política externa que foi "*...inovadoramente...*" introduzida em 1989 pela 3ª revisão constitucional na alínea t) do artigo 229 da CRP, foi feita "*...alterando até uma das características do modelo constitucional autonómico...*". (*Dicionário...*, Publicações Europa-América, 1989, *op. cit.* p. 97). Para Gomes Canotilho e Vital Moreira este poder destina-se a "*…dar cobertura constitucional aos movimentos de cooperação inter-regional internacional (ex: Carta Europeia das Regiões), sobretudo no Comunidade Europeia.*". (*Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada,* 1993, *op. cit.* p. 862).

[276] Blanco de Morais, C., *A Autonomia Legislativa Regional, op. cit.* p. 409. No mesmo sentido Gomes Canotilho e Vital Moreira afirmam que "*É natural que, em virtude das implicações de tais relações com a política externa da República, elas não possam desenvolver-se ao arrepio das orientações definidas pelos órgãos de soberania em matérias de política externa.*". (*Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada,* 1993, *op. cit.* p. 862).

Este direito de cooperação inter-regional, configurando uma verdadeira forma de *participação regional directa na esfera internacional*, virá a ser desenvolvido pelos estatutos de autonomia, designadamente em 1991 pelo estatuto da Madeira ao referir que compete ao Governo Regional "*Orientar a cooperação inter-regional"*[277]*,* vindo o estatuto madeirense a disciplinar mais detalhadamente tal cooperação na revisão estatutária de Lei 130/99 de 21/8 ao atribuir à Assembleia Legislativa Regional madeirense, com a mesma redacção do referido preceito constitucional, o direito de estabelecer tal cooperação inter-regional[278], e em 1998 pelo estatuto dos Açores que estabelece o mesmo direito reproduzindo igualmente a mesma norma constitucional cuja competência atribui em simultâneo à Assembleia Legislativa Regional e ao Governo Regional[279], cooperação e participação interregional que, conforme assinala **JORGE MIRANDA**, apesar de implicar uma actuação externa dos órgãos de governo próprio das regiões, "…*é uma cooperação com entidades que também não têm personalidade jurídica internacional e (lembre-se) «de acordo com as orientações definidas pelos órgãos de soberania com competência em matéria de política externa»..."*[280].

Verifica-se assim que a CRP atribui em diversas áreas às RRAA vários poderes de incidência internacional os quais *"...não implicam, em caso algum, a transformação das regiões em sujeitos de Direito internacional"*[281], sendo de registar que o conjunto formado pelas três disposições antes referidas constitui o regime constitucional actualmente em vigor para o *relacionamento internacional geral* das RRAA visto que não se registaram alterações dessas competências nas

---

[277] Alínea *v*) do artigo 49 da Lei 13/91, de 05/6. Corresponde actualmente à alínea *bb)* do artigo 69, após a revisão estatutária operada pela Lei 130/99, de 21/8. Este tipo de cooperação inter-regional é considerada pelo estatuto madeirense matéria de interesse específico, (alínea *ss)* do artigo 40).

[278] Alínea *m)* do nº 1 do artigo 36 da Lei 130/99, de 21/8. A cooperação inter-regional é considerada matéria de interesse específico nos termos da alínea *ss)* do artigo 40º.

[279] Respectivamente alínea *l)* do artigo 30 e alínea *i)* do artigo 60 da Lei 61/98, de 27/8. No final do presente capítulo apresentam-se alguns exemplos da prática seguida pelas RRAA sobre estas e outras competências exteriores.

[280] Miranda, J., *Manual...,* Tomo III, 4ª ed., 1998, *op. cit.* p. 321.

[281] *Ibid.* p. 320.

revisões constitucionais posteriores[282], pelo que se considera que as alíneas *s)* a *x)* do artigo 227º da CRP, (*poderes das Regiões Autónomas*) são actualmente o alicerce para a actuação internacional das Regiões Autónomas, servindo de fundamento ou *"...preceito constitucional-chave em sede de participação..."*[283] a toda a acção internacional das RRAA portuguesas.

1.4-MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO

Naturalmente que, após se atribuir às RRAA um conjunto de poderes, competências e direitos de participação, haverá que definir os respectivos *mecanismos de participação* que, no caso português, e para assegurar o efectivo exercício dos direitos de audição e participação conferidos a cada Região, consistem na elaboração de protocolos de colaboração entre o Governo da República e os Governos Regionais sobre várias matérias de interesse comum ao Estado e às Regiões, podendo considerar-se tais protocolos como verdadeiros instrumentos de participação indirecta no relacionamento internacional geral e na dimensão interna da fase ascendente do direito internacional por poderem permitir que as RRAA influenciem a nível interno a formação da vontade que o Estado apresenta nas instâncias de negociação internacional, sendo também um reflexo normativo do princípio de colaboração entre os órgãos centrais do Estado e as Regiões Autónomas.

Porque o texto das disposições estatutárias acerca do exercício destes direitos de pronúncia e audição não tem variado significativamente, começamos por indicar o texto das versões iniciais de ambos os estatutos indicando-se a propósito as mudanças ocorridas em termos de texto e numeração.

---

[282] Respectivamente 3ª revisão-Lei Constitucional nº 1/92, de 25/11, 4ª revisão-Lei Constitucional nº 1/97, de 20/09, 5ª revisão-Lei Constitucional nº 1/2001, de 12/12, 6ª revisão-Lei Constitucional nº 1/2004, de 24/7 e 7ª revisão-Lei Constitucional nº 1/2005, de 12/8. A 4ª revisão de 1997 efectuou uma renumeração passando os poderes e competências das RRAA passam a constar do artigo 227 no qual surgem alargados os poderes regionais respeitantes à integração europeia, alíneas *v)* e *x)* do nº1 do artigo 227, matéria que será abordada no próximo capítulo.

[283] Martínez Puñal, A., *As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e a actividade externa de Portugal*, *op. cit.* p. 10.

Os Estatutos indicam algumas matérias, em sistema de cláusula aberta e a título exemplificativo[284], permitindo a celebração de protocolos acerca de outras áreas, sendo que no que respeita às relações internacionais gerais das RRAA, tais protocolos contemplam, designadamente, a "*Adesão ou integração do País em organizações económicas internacionais",* nos termos do artigo 60/c) do EPAçores[285], "*Trabalhos preparatórios, acordos, tratados e textos de direito internacional",* conforme previsto, com igual redacção nos artigos 60/d) do EPAçores e 56/c) do EPAMadeira[286], e ainda "*Benefícios decorrentes de tratados ou de acordos internacionais que digam directamente respeito à região"* conforme os artigos 60/e) do EPAçores e 56/d do EPAMadeira[287].

Considerando a natureza vaga e imprecisa da expressão *acordos, tratados e textos de direito internacional,* os estatutos esclarecem que a aplicação das disposições que antecedem resulta da sua conjugação com o disposto nos artigos 61 do EPAçores e 57 do EPAMadeira[288] os quais indicam, também sem caracter exaustivo[289], quais as matérias consideradas de direito internacional geral ou comum que respeitam directamente às Regiões para o efeito do exercício efectivo dos direitos de audição e participação conferidos às regiões e dos protocolos de colaboração permanente a elaborar entre o Governo da República e o Governo Regional nos termos dos artigos 60 do EPAçores e 56 do EPAMadeira[290].

[284] Como se deduz da expressão "*...designadamente...*" usada no preceito.

[285] Actual artigo 82/*c)* do EPAçores. O Estatuto da Madeira não contém igual preceito.

[286] Actuais artigos 82/*d)* do EPAçores e 93/c) do EPAMadeira.

[287] Actuais artigos 82/*e)* do EPAçores e 93/d do EPAMadeira. *Vid.* ainda o artigo 98º do EPAçores referente à afectação de tais benefícios.

[288] Actuais artigos 83 do EPAçores e 94 do EPAMadeira.

[289] Usando de novo a expressão *"designadamente*".

[290] Actuais artigos 82 do EPAçores e 93 do EPAMadeira.

Entre essas matérias incluem-se, conforme o preceituado ao longo dos artigos 61 do EPAçores e 57 do EPAMadeira[291], a *"Utilização do território regional por entidades estrangeiras, em especial para bases militares",* alínea *a)*, *"Protocolos celebrados com a NATO e outras organizações internacionais, em especial sobre instalações de natureza militar ou paramilitar",* (alínea b), *"Participação de Portugal na União Europeia",* (alínea c)[292], *"Lei do mar"* (alínea d), "*Utilização da zona económica exclusiva",* (*alínea* e)*, "Plataforma continental"*, (alínea f)*, "Poluição do mar*" (alínea g)*,"Conservação e exploração de espécies vivas"* (alínea h)*, "Navegação aérea*" (alínea i), *"Exploração do espaço aéreo controlado*"(alínea j)[293].

1.5-A APLICAÇÃO PRÁTICA DOS PODERES E MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO

Naturalmente que, para que a atribuição de poderes de participação das Regiões Autónomas Portuguesas na actividade exterior de Portugal se torne uma realidade, não basta consagrar exaustivamente uma grande quantidade de normas constitucionais e estatutárias com um largo conjunto de poderes, competências e mecanismos, havendo que dar-lhes efectiva *aplicação prática*[294], verificando-se existirem fortes divergências nos sectores políticos e doutrinais, pois enquanto

---

[291] Estes artigos têm igual redacção em ambos os estatutos, pelo que se indicarão entre (..) apenas as alíneas. Correspondem aos actuais artigos 83 EPAçores e 94 EPAMadeira.

[292] Esta redacção corresponde ao texto dos actuais artigos 83 EPAçores e 94 EPAMadeira. Anteriormente, o EPAçores referia a "*Adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia",* e o artigo 57 do EPAMadeira referia a "*Participação de Portugal nas Comunidades Europeias*.

[293] Para além de tudo o que vem sendo referido, há acrescentar outras normas estatutárias com incidência internacional, como os artigos 101 e 132 dos actuais estatutos açoreano e madeirense que afirmam a igualdade da Região com o restante território nacional na promoção externa, designadamente nas áreas do turismo, comércio externo e captação de investimento estrangeiro.

[294] Em resposta a inquérito oficioso apresentado ao Presidente do Governo Regional da Madeira é referido que a prática demonstra que não adianta consagrar na CRP a participação regional se, depois, o método de trabalho do Governo da República é orientado por práticas centralizadoras, *desvirtuando o modelo constitucional nesta matéria.* É necessária a existência de vontade política. No entanto, este responsável acaba por concluir que *apesar das limitações, esta região tem reforçado a sua participação activa nas negociações com as instituições, fazendo, por vezes, valer o seu ponto de vista e aumentado o trabalho de sensibilização das instituições para a realidade regional. (Cfr. anexos documentais).*

que uns afirmam que a participação é realizada de forma activa[295], outros defendem exactamente o contrário[296].

Paralelamente, transparecendo a sensação de existir distância entre os propósitos normativos e a prática seguida, o que é espelhado pela existência de diferentes opiniões doutrinais acerca da intensidade desse prática, destacando-se **FERNÃO FREITAS** que, salientando que "*A efectiva participação dos órgãos das RAs na negociação de tratados ou convénios internacionais tem tido pouca ou nenhuma aplicação prática….",* reconhece terem sido poucas as oportunidades para essa participação ter lugar, não deixando de acentuar que "*…essa «participação» ou acompanhamento sempre foi objecto de resistências e algumas desconfianças, desde a Constituinte, por parte de deputados não eleitos pelas Regiões Autónomas, a ponto de se admitir uma espécie de «reserva mental» orgânica da AR, enquanto órgão constituinte e não só"*[297]*,* enquanto que a opinião de **LUÍSA DUARTE** vai no sentido contrário, afirmando que tal participação vem ocorrendo com normalidade[298], apesar de a mesma autora salientar que as regiões "*...participam mas não decidem; participam mas não vinculam a República Portuguesa; são consultadas mas a definição final da posição negocial compete aos órgãos de soberania."*[299].

---

[295] **Em resposta a inquérito oficioso apresentado ao Presidente do Governo Regional dos Açores é referido que os Açores são um parceiro activo, respeitado e ouvido na formulação das posições nacionais, apresentando como exemplos a prática seguida nas políticas do ambiente e utilização de energias renováveis e a política marítima europeia acerca da qual as Instituições da União consultam frequentemente, iniciativa própria, os Açores. Em resposta a idêntico inquérito, o Dr. João Mota Amaral, ex-Presidente do Governo Regional dos Açores, considera positiva a participação e representação regional nas várias dimensões e fases da construção comunitária. (*Cfr. anexos documentais).***

[296] **Em resposta a inquérito oficioso apresentado ao Presidente do Governo Regional da Madeira é referido que *"Lamentavelmente o Estado nem sempre tem em conta, ao apresentar a sua posição nas instituições comunitárias, as posições manifestadas pelas RRAA"* (*Cfr. anexos documentais).***

[297] **Rebelo de Freitas, F., *op. cit.* p. 343.**

[298] **"***União Europeia e entidades regionais: As Regiões Autónomas e o processo comunitário de decisão***", *op. cit.* p. 60.**

[299] ***Ibid.* p. 62.**

De qualquer forma, apesar da grande potencialidade para o relacionamento entre as autoridades centrais e locais que os protocolos de colaboração apresentam os quais podem representar *"...um instrumento ou um expediente para que as RAs tenham um conhecimento mais fácil e actual de áreas que em princípio fogem ao seu acervo competencial, até por causa da harmonização ou «centralização» da União Europeia, apesar do princípio da subsidiariedade."*[300], e que para **MARTINEZ PUNAL** poderiam constituir "*...uma via adequada para possibilitar um direito de iniciativa regional impulsor da acção externa do Estado em sede de afectação directa à Região."*[301], verifica-se não existir na prática um grande recurso aos mesmos, sendo certo que apesar disso, vai havendo alguma prática de participação regional na actividade exterior do Estado e de cooperação regional e inter-regional que passaremos de seguida a ilustrar.

Assim, quanto à participação nos tratados e acordos de direito internacional cumpre referir, em especial quanto ao Arquipélago dos Açores que, configurando um protocolo de colaboração permanente nos termos e para os efeitos das alíneas *d)* e *e)* do artigo 82 e alínea *a)* do artigo 83 do EPAçores, existe o Acordo de Cooperação e Defesa entre a República Portuguesa e os Estados Unidos da América respeitante à cedência da Base Aérea das Lajes aos Estados Unidos da América[302], estando a RA Açores representada, em cumprimento do princípio da representação efectiva na negociação e execução[303], na Comissão Bilateral

---

[300] *op. cit.* p. 341. O autor refere ainda que tais protocolos abarcam *"...questões que, sendo da competência do Estado, podem ter, e têm, interesse para as Regiões Autónomas.". Ibid.* p. 242. Em resposta a inquérito oficioso dirigido à Direcção Regional dos Assuntos Europeus e Cooperação Externa da RAMadeira, nada se diz no ponto 21 sobre a celebração de protocolos em matéria de direito internacional geral. Relativamente à RA Açores, e em resposta a igual inquérito dirigido a esta RRAA, é referida a existência de um protocolo relativo cedência da base das Lajes aos Estados Unidos da América e respectivos benefícios. *Cfr.* Anexo documental, ponto 22 da resposta da RA dos Açores ao inquérito apresentado que as entidades regionais gentilmente aceitaram responder *(cfr.anexos documentais).*

[301] Martinez Puñal, A., *As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e a actividade externa de Portugal*, *op. cit.* p. 29/30.

[302] A Resolução da Assembleia da República nº 38/95, de 21/6/1995 aprova para ratificação o Acordo de Cooperação e Defesa entre a República Portuguesa e os Estados Unidos da América de 01/6/1995. (D.R. nº 235 de 11/10/95. Tal Acordo foi ratificado pelo Decreto do Presidente da República nº 72/95, de 11/10.

[303] Artigo 84 do EPAçores.

Permanente prevista no artigo III deste Acordo através de um representante do Presidente do Governo Regional[304], com funções de acompanhamento das negociações no âmbito desse Acordo, além de a Região ter representantes nas várias outras Comissões que integram o Acordo, como o Comité Bilateral para os Assuntos Portuários e Aeronáutícos dos Açores e a Comissão Laboral[305], havendo também a salientar que em conformidade com a previsão constitucional e estatutária de participação regional nos benefícios decorrentes dos tratados que as afectem[306], se prevê no artigo VI do referido Acordo Luso-Americano que tais benefícios poderão abranger áreas como a "*...técnica, científica, educacional, cultural e comercial…"* e ainda no artigo VII que tal cooperação pode abranger ainda "*A modernização e reforço das respectivas indústrias e capacidades de investigação e desenvolvimento no sector da defesa…".*

Por outro lado, no que respeita à prática da cooperação inter-regional institucionalizada[307], há a registar que são diversas as organizações especializadas

---

[304] O Presidente do Governo Regional tem competência própria nas matérias respeitantes a Tratados e Acordos internacionais, conforme a alínea *d)* do nº 5 do artigo 5º do Decreto Regulamentar Regional nº 38-A/2004/A, de 11/12/2004. (D.R. nº 289, I-B, de 11/12/2004). *Cfr.* Também a alínea *h)* do artigo 60 do EPAçores que atribui tal competência ao Governo Regional. *Cfr.* anexo documental cit. pontos 4 e 22 da resposta da RA dos Açores ao inquérito apresentado.

[305] O Acordo de Cooperação relativo à base das Lajes integra um Acordo Laboral relativo à contratação de trabalhadores e respectiva regulamentação.

[306] Relativamente à participação nos benefícios, Gomes Canotilho e Vital Moreira referem que a mesma contemplará principalmente "*…as contrapartidas financeiras (emergentes por exemplo da utilização de facilidades militares, portuárias, aeronáuticas, ou outras, nos arquipélagos.)". (Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada,* 1993*, op. cit.* p. 862).

[307] A importância da cooperação inter-regional era já salientada em 1991 por António Covas que afirmava por referência à colaboração mais ampla entre as Regiões comunitárias que "*...O associativismo interregional comunitário já é, hoje, um facto e tenderá a acentuar-se no futuro.". (op. cit.* p. 32). O autor reforça a ideia concluindo que "*A cooperação internacional, interregional descentralizada e a diplomacia regional serão condições e recursos imprescindíveis que é necessário desenvolver no quadro do mercado único e da união política europeia.". Ibid.* p. 41. Em resposta a inquérito oficioso apresentado ao Presidente do Governo Regional dos Açores é referido que esta região há muito que coopera com regiões, Estados e organizações como vector importante da sua afirmação e defesa dos seus interesses no mundo global, enquanto que, em resposta ao mesmo inquérito dirigido ao Presidente do Governo Regional da Madeira é salientado que a região aproveita esta cooperação para sensibilizar as organizações sobre a especificidade da Ultraperiferia *(cfr.anexos documentais).*

nas quais as Regiões Autónomas portuguesas dos Açores e da Madeira participam na convicção de que em conjunto as Regiões poderão delinear projectos comuns para o seu desenvolvimento, destacando-se o Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa, (CPLRE)[308], em cujas sessões plenárias ambas as Regiões Autónomas têm lugar[309], participando igualmente nos seus vários órgãos, designadamente na Câmara dos Poderes Regionais, nas diversas comissões como a Comissão Institucional do Congresso[310], e nos vários grupos de trabalho como o *Grupo de Trabalho das Regiões com Poder Legislativo* criado em 1999 através do qual as regiões dotadas pelos ordenamentos constitucionais dos respectivos Estados de parlamentos e poderes legislativos próprios, tentam promover uma maior participação no processo decisório europeu e, em geral, no processo de integração comunitária, designadamente através dos respectivos Parlamentos Regionais. Em 2004 foi proposto pela Região Autónoma da Madeira ao CPLRE um projecto de resolução sobre a ultraperiferia intitulado "*Um desafio ao desenvolvimento equilibrado e sustentável do território europeu.",* a qual viria a ser aprovada na 12ª sessão plenária do CPLRE, sob a forma de recomendação "*As regiões ultraperiféricas: Um desafio ao desenvolvimento equilibrado e sustentável do território europeu – Recomendação 175 (2005".*

No que respeita à Conferência das Regiões Periféricas e Marítimas da Europa, (CRPM), as RRAA integram a delegação portuguesa que é composta de 7 membros repartidos por 5 representantes dos principais municípios portugueses e por 2 representantes a nível governamental das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. As RRAA portuguesas participam nas reuniões plenárias e também

---

[308] Acerca deste e doutros órgãos do associativismo regional, ver *supra* parte II, capítulo II.

[309] Os representantes portugueses às sessões plenárias do CPLRE, bem como a delegação portuguesa na Câmara dos Poderes Locais e na Câmara dos Poderes Regionais, são designados por resolução do Conselho de Ministros tendo em conta a deliberação da Associação Nacional dos Municípios Portugueses e consultados os Governos das Regiões Autónomas.

[310] As RRAA portuguesas têm assento na Câmara dos Poderes Regionais da CPLRE através do Presidente do Governo Regional ou seu representante e outros membros dos governos regionais.

na Comissão das Ilhas[311] sendo de considerar a participação na CRPM de extrema importância para o debate dos problemas e interesses que afectam o desenvolvimento sustentado das ilhas e para a defesa dos seus interesses comuns junto das instâncias comunitárias[312].

Relativamente à Assembleia das Regiões da Europa, ARE, as Regiões Autónomas participam com outras colectividades regionais numa acção de *"lobby"* na defesa dos interesses das Regiões da Europa junto das instituições comunitárias, sendo representadas pelos respectivos Presidentes dos Governos Regionais ou por elemento designado para os substituir, e tomam parte na respectiva Assembleia Geral e nas várias Comissões[313], além de programas específicos como o Programa CENTURIO-INTERREG IIIC[314], tendo em vista a promoção da cooperação inter-regional, o reforço da sua representatividade junto das instituições europeias e a busca de soluções para os problemas comuns, além do estabelecimento de posições e estratégias comuns para o seu desenvolvimento[315].

---

[311] Esta Comissão reúne 25 regiões insulares e é dirigida por uma Assembleia-Geral que reúne duas vezes por ano e colabora com o Grupo das Ilhas do Parlamento Europeu. No âmbito do Parlamento Europeu foi constituído em 1994 o Grupo Inter-Ilhas com a finalidade de aproximar e pôr em contacto os deputados eleitos pelas Ilhas da União Europeia, com vista a possibilitar a identificação dos problemas e pontos de interesse comuns, a reflexão sobre os mesmos e a sua defesa na actividade parlamentar, promovendo um contacto e colaboração próximos com a Comissão das Ilhas da CRPM. Este grupo conta com cerca de trinta deputados.

[312] Sobre a participação na CRPM, Fernão Freitas salienta sua importância "*...para o aprofundamento das questões autonómicas e estatutárias em termos de direito comparado, ajudando de algum modo a conjugar esforços e vontades na defesa de interesses comuns, quer junto dos respectivos Países, quer junto de organismos e instituições internacionais, ou supranacionais, como é a UE (assinale-se, lamentavelmente, que na RAM só o Governo Regional - e não a ALR- marca presença nestas conferências).". (op. cit.* p. 198).

[313] *Comissão A* – Assuntos Institucionais e Políticos em que participam os Presidentes dos Governos Regionais. *Comissão B* – Coesão económica e social, Serviços Sociais, Saúde Pública e emprego. *Comissão C* – Política Regional, Planeamento territorial, *Infra*-estruturas, Ambiente e turismo. *Comissão D* – Cultura, Educação e Formação, Juventude, Media e Informação, Tecnologias e Desporto.

[314] A Assembleia das Regiões da Europa realizou uma conferência em Ponta Delgada, Açores, sobre as experiências e as informações relacionadas com o desenvolvimento sustentável durante o período de 2004-2005, através do programa Centurio-Interreg III.

[315] Para além da aqui apontada, existe uma cooperação de carácter mais técnico no âmbito das Regiões Ultra-Periféricas que será referido *infra* no capítulo V. Acerca da cooperação

No que diz respeito à cooperação com outras regiões, cabe realçar algumas acções no domínio da protecção ambiental do espaço atlântico terrestre e marítimo conhecido por Macaronésia que as RRAA portuguesas partilham com os arquipélagos das Canárias e de Cabo Verde com múltiplos objectivos como a protecção da diversidade biológica, a promoção de um desenvolvimento sustentável, a criação de laços de colaboração e informação entre as administrações públicas participantes, cooperação que, nos casos da Madeira e Canárias pode assumir o cariz de cooperação transfronteiriça[316], tendo ainda sido realizadas umas Jornadas Parlamentares das Regiões Insulares Atlânticas s com a participação da Madeira, Açores, Canárias e Cabo Verde – este último com o estatuto de observador.

Na sequência destes contactos de cooperação foi desenvolvido, por iniciativa do Conselho Europeu do Ambiente, um projecto de Declaração Conjunta englobando inicialmente os arquipélagos da Madeira e das Canárias, tendo numa fase posterior surgido a pretensão de o tornar extensivo aos Açores[317], projecto que, no entanto, não passou disso mesmo, nunca tendo sido formalmente assinado por forma a ser-lhe dado valor oficial, por razões de carácter político e de eficácia do próprio direito marítimo relacionadas com a dificuldade ou mesmo impossibilidade de fiscalizar a sua execução.

Ademais, no âmbito da iniciativa comunitária INTEREG III que contém um *subprograma* destinado ao triângulo Açores, Madeira e Canárias, as RRAA

---

inter-regional *cfr*. anexo documental cit. pontos 16 e 18 da resposta da RA dos Açores e ponto 16 da resposta da RAMadeira ao inquérito.

[316] **Como já se referiu em parte II capítulo II, a ideia de regiões transfronteiriças não é exclusiva de territórios contíguos de distintos Estados separados por uma fronteira terrestre, podendo abranger também territórios separados por mar como é o caso da Madeira e Canárias. *Vid.* Herrero de la Fuente, A., "***Un nuevo ámbito de coperación transfronteiriza hispano-portuguesa: La Macaronésia*", *op. cit.* p. 201-202, e também Herrero de la Fuente, A. A.,** "*La evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa*", **p. 25-26.**

[317] **O texto deste projecto, denominado "*Declaração do Funchal*", encontra-se publicado em Herrero de la Fuente, A., "***Un nuevo ámbito de coperación transfronteiriza hispano-portuguesa: La Macaronésia*", *op. cit.* p. 203. O autor efectua ainda um estudo acerca dos objectivos e conteúdos da protecção do espaço Macaronésia e dos problemas jurídico-políticos que se colocam à exequibilidade do projecto de declaração do Funchal.**

participam, através das respectivas Direcções Regionais de Ambiente, em projectos comuns com o arquipélago das Canárias tendo por objectivos, entre outros, os relativos aos "*Indicadores de sustentabilidade para a Macaronésia",* ao "*Banco de sementes da Macaronésia*", ao *"Ordenamento e gestão de áreas marinhas protegidas",* promovendo ainda acções de cooperação em matéria de gestão sustentável dos espaços naturais protegidos da Macaronésia, bem como acções relacionadas com o turismo de trilhos pedestres, estudo da estrutura populacional das áreas envolvidas, redes de pescas e ambiente marinho da Macaronésia, estudos relativos ao desenvolvimento económico das zonas rurais e produção de vinho.

Para além das antes referidas, são ainda de salientar no âmbito da actividade exterior regional as relações de cooperação existentes entre ambas as Regiões Autónomas e os arquipélagos de Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, motivadas por razões culturais, económicas e políticas, bem como afinidades geográficas visando sobretudo áreas como a educação, agricultura, pescas, recursos hídricos, trabalho, formação profissional, cultura, turismo, transportes e saúde, havendo a registar uma recente visita oficial do Presidente do Governo Regional dos Açores à República de Cabo Verde na sequência da qual foram assinados dois protocolos de cooperação entre a RA dos Açores e a República de Cabo Verde nos domínios das relações laborais e da formação profissional e das pescas[318].

Um outro tipo de acções exteriores das RRAA consiste na pertença a organismos internacionais destinados a reforçar determinadas actividades como por exemplo a participação dos Açores e Madeira na Associação das Regiões Europeias de Produtos de Origem (AREPO), considerada um importante interlocutor vocacionado para defesa dos interesses destas Regiões junto da União Europeia e da Organização Mundial do Comércio, bem como a participação da

[318] ***Cfr*. anexo documental cit. ponto 21 da resposta da RA dos Açores ao inquérito apresentado. Este tipo de cooperação é efectuado ao abrigo do disposto na alínea *u)* do nº 1 do artigo 227 da CRP, de acordo com as orientações definidas pelos órgãos de soberania com competência em matéria de política externa. Não parece integrar o conjunto de matérias acerca das quais possam ou devam ser previamente elaborados os protocolos de colaboração permanente referidos nos artigos 82 e 83 do EPAçores.**

RA da Madeira em iniciativa no âmbito do Turismo Sustentável em Ilhas e em actividades da rede de Regiões da Organização Mundial de Saúde (OMS)[319].

2-PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES AUTÓNOMAS NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO EUROPEIA.

2-1-A FASE ANTERIOR E INICIAL DA ADESÃO. REGRAS CONSTITUCIONAIS E ESTATUTÁRIAS.

Iniciaremos este capítulo com a participação regional na fase anterior à adesão à CEE, prosseguindo-se relativamente à actualidade com a forma como as RRAA participam na construção europeia, analisando-se o seu relacionamento com instituições e demais órgãos comunitários, sendo desde já de salientar a grande evolução ocorrida a nível constitucional no que toca aos poderes e competências regionais decorrentes da adesão de Portugal às Comunidades Europeias, participação que se justifica pela crescente intervenção comunitária nas normas que regulam a vida interna dos Estados membros e, portanto, das respectivas regiões[320].

Numa primeira análise pode afirmar-se que, uma vez que a participação das Regiões Autónomas no direito internacional geral ou global já se encontrava consagrada na versão original da CRP de 1976, logo que foi iniciado o processo negocial que conduziu à adesão de Portugal às Comunidades Europeias[321], apenas

---

[319] *Cfr*. acerca desta cooperação, anexo documental cit. ponto 18 da resposta da RA dos Açores e ao ponto 24 da RAMadeira ao inquérito.

[320] Diz Blanco de Morais que porque *"O Direito interno (estadual ou regional) será passível de ser virtualmente tornado ineficaz por normas de direito comunitário."*, mais se acentua a necessidade de as RRAA participarem na elaboração do direito comunitário. *(A Autonomia Legislativa Regional, op. cit.* p. 505).

[321] Portugal apresentou formalmente o seu pedido de adesão às três Comunidades em 28 de Março de 1977, nos termos do artigo 237 do TCEE, artigo 205 do TCEEA e 98 do TCECA. Este pedido foi próximo no tempo de outros dois, o da Grécia em 12 de Junho de 1975 e o de Espanha em 28 de Julho de 1977. João da Mota Campos salienta a preocupação da então *«Europa dos nove»* em "*...apoiar as três frágeis democracias que quase simultaneamente haviam sido instauradas...".* O autor realça que a Europa comunitária aceitara desempenhar nos três países candidatos o papel de «*rede de protecção»* contra o risco de recaída em regimes totalitários dos quais, por coincidência, os três países tinham saído recentemente, permitindo-lhes quebrar o isolamento relativamente à integração comunitária. A Europa, considera o autor, ao aceitar as candidaturas, cumpria uma missão que, embora não contemplada expressamente no Tratado de Roma, "*...se pode*

foi necessário efectuar algumas adaptações das normas constitucionais e estatutárias anteriormente previstas para o relacionamento internacional global[322], por forma a contemplar a participação das RRAA dos Açores e da Madeira na primeira fase integração europeia.

Certamente que a participação na integração comunitária, seja na fase de adesão seja na sua consolidação, tem sofrido grande evolução salientando-se desde já que, conforme resulta da leitura das actuais alíneas *v)* e *x)* do nº 1 do artigo 227 da CRP, são de vária configuração os modos de participação das RRAA da Madeira e dos Açores no processo de integração europeia, podendo essa participação ser observada segundo os mesmos critérios doutrinais já usados anteriormente, assumindo, em consequência, as formas directa e indirecta, as dimensões interna e externa da fase ascendente e a fase descendente[323], sendo nosso propósito, além de indicar a distribuição dessas competências pelos órgãos de governo próprio das RRAA cada um dos quais pode ter atribuídos poderes, direitos e competências de participação semelhantes, efectuar o enquadramento dessas formas de participação na tipificação indicada de acordo com a sua configuração[324], começando por se realizar uma perspectiva da evolução desses

---

***considerar incluída no seu espírito.". (A Ordem Constitucional Portuguesa e o Direito Comunitário, op. cit.* p. 28). Acerca do percurso de aproximação de Portugal à então CEE, dos vários pedidos apresentados ainda antes da instauração da democracia em 1974 e dos avanços e recuos ocorridos, Mota Campos esclarece que Portugal foi acompanhando na sua pretensão de adesão os avanços e recuos da Grã-Bretanha e os "*...repetidos insucessos que a diplomacia britânica foi experimentando ao longo do bem conhecido folhetim que foi o processo de adesão às Comunidades.*", participando, designadamente, na EFTA, Associação Europeia de Comércio Livre instituída por impulso britânico em réplica à CEE e com Estados não aderentes a este organismo. *Ibid.* p. 30-41. Acerca dos avanços e recuos da Inglaterra face à Comunidade ver também *supra* parte I, cap. I.**

[322] Neste sentido, Asin Cabrera afirma que "*Estas atribuciones, (...) jugaron un papel decisivo en las negociaciones del régimen jurídico especial concertado para estos archipiélagos en el marco de las Comunidades Europeas." (op. cit.* p. 109).

[323] Maria Luísa Duarte salienta que à luz da Constituição portuguesa "*…as Regiões Autónomas estão em condições de assegurar uma participação directa e efectiva no processo comunitário de decisão, tanto na fase ascendente como na fase descendente.". ("União Europeia e entidades regionais: As Regiões Autónomas e o processo comunitário de decisão", op. cit.,* p. 56).

[324] À semelhança do que foi feito no capítulo anterior acerca da actividade exterior regional a nível global.

poderes e competências ao longo de todo o processo comunitário desde a fase da adesão.

Durante a fase inicial do processo de adesão de Portugal às Comunidades europeias estava em vigor a versão da Constituição da República Portuguesa resultante da 1ª revisão constitucional de 1982 a qual, com relevância para a participação no processo de adesão, no artigo 229/1/*p)* já atrás referido, atribuía às regiões autónomas o poder de "*Participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito, bem como dos benefícios deles decorrentes"*[325]*,* disposição constitucional considerada de aplicação directa e imediata sem dependência de lei ordinária pois, conforme refere **LUISA DUARTE** "*Todas as disposições constitucionais relativas aos direitos de participação das regiões autónomas, constantes das diversas alíneas do artigo 227, são directamente aplicáveis."*[326].

Paralelamente, durante a mesma época estavam em vigor os estatutos político-administrativos provisórios de autonomia dos Açores e Madeira já indicados no capítulo anterior[327], os quais consagravam o referido direito de participação nas negociações desses tratados e nos respectivos benefícios[328], colocando-se em face da redacção do preceito constitucional supra reproduzido e dos correspondentes normativos estatutários[329], a questão de saber se a negociação da adesão de

---

[325] **Conforme referido no capítulo anterior, os actuais estatutos político administrativos reproduzem este artigo constitucional - Artigo 60/h do Estatuto dos Açores- Lei 6/98, de 27/8, e artigo 69/r do Estatuto da Madeira - 130/99 de 21/8. O texto constitucional previa ainda na alínea *q)* do mesmo artigo o direito de as regiões autónomas se pronunciarem *"...sobre as questões da competência destes que lhes digam respeito"*.**

[326] **Luísa Duarte, Mª., "***União Europeia e entidades regionais: As Regiões Autónomas e o processo comunitário de decisão***", *op. cit.* p. 57/58.**

[327] **Respectivamente decretos-lei nºs 318-B/76 (Açores) e 318D/76, (Madeira), ambos de 30 de Abril.**

[328] **Alíneas *j)* dos artigos 33º e artigos 55º de ambos os estatutos. Para pormenorizar estes preceitos *cfr. supra* capítulo anterior.**

[329] **"*Participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente digam respeito à Região.".***

Portugal às Comunidades Europeias seria ou não um Tratado que directamente respeitasse as Regiões autónomas.

Certamente que sobre o tema tem havido alguns contributos doutrinais no sentido positivo, referindo **MARTINEZ PUÑAL** que "*...a adesão às Comunidades está, (...) na base de tratados internacionais que, sem dúvida alguma, respeitam directamente às Regiões Autónomas, sendo, por isso aplicável o artº 229, nº 1 al) l) da Constituição, no qual se preceitua a participação na negociação em si mesma.*"[330], enquanto que **JORGE MIRANDA** realça que *"Tratados que directamente digam respeito às regiões são tratados que versem sobre matérias acerca das quais ocorreria, paralelamente, a necessidade de audição dos órgãos regionais pelos órgãos de soberania..."*[331], tendo os órgãos políticos e o legislador português da altura dado tratamento afirmativo à questão, pois cedo as RRAA começaram a tomar parte dos vários organismos oficiais encarregados de preparar e fazer avançar as negociações, numa óptica de que a adesão não poderia ser efectuada sem a participação regional, tendo, em consequência, as Regiões Autónomas da Madeira e Açores participado nas várias comissões inter-ministeriais que negociaram a adesão de Portugal à Comunidade Europeia conforme se reconhece em relatório oficial da Região Autónoma da Madeira onde se afirma que em Portugal os interesses regionais foram tidos em conta nas transformações institucionais decorrentes da adesão de Portugal às

---

[330] **Martinez Puñal, A., *As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e a actividade externa de Portugal*, *op. cit.* 17.**

[331] **Miranda, J., *Manual...,* Tomo III, 4ª ed., 1998, *op. cit.* p. 321. Para se saber quais são os tratados que directamente digam respeito às regiões haverá que recorrer também aos mesmos critérios, teorias e jurisprudência usados para a determinação do interesse específico. Sobre o interesse específico, *vid. infra* parte III, capítulo V, nº 2. Acerca do direito de audição, ver *infra* ponto 3 do presente capítulo e capítulo anterior. Martinez Puñal afirma a propósito 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.". (As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e a actividade externa de Portugal, *op. cit.* 12). Posteriormente o mesmo autor reforça este sentido afirmando 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 regulamentação num tratado internacional...". *Ibid.* p. 28.**

CE's, "*...porquanto os diplomas que criaram as estruturas nacionais, quer de coordenação interna, quer de representação junto das instituições comunitárias, contemplam de modo adequado, a participação da Região Autónoma da Madeira"*[332]*,* beneficiando ambas as regiões durante o período de transição de medidas especiais tendo em conta a sua realidade geográfica, económica e social[333].

Progressivamente, o direito de participação regional no processo comunitário vai sendo reforçado e surge definitivamente consagrado com a publicação em 1980 do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores[334] que previa no seu artigo 60[335] a elaboração de protocolos de colaboração sobre matérias de interesse comum ao Estado e Região, abrangendo matérias tais como *"A adesão ou integração do País em organizações económicas internacionais*[336] *(...) Benefícios decorrentes de tratados ou acordos internacionais que digam directamente respeito à região.",* regime que valeu durante para ambas as Regiões Autónomas até 1991, pois só neste ano foi aprovado o primeiro estatuto "*não provisório"* da Região Autónoma da Madeira[337].

---

[332] **Direcção Regional da Integração Europeia, Relatório "*Adesão de Portugal às Comunidades Europeias: Consequências para a Região Autónoma da Madeira",* Região Autónoma da Madeira, Governo Regional, 04 Junho, 1986, p. 8.**

[333] ***Vid.* Asin Cabrera, M. A., *op. cit.* p. 112. A autora salienta a importância da participação regional na definição das condições especiais das duas RRAA perante a adesão de Portugal às Comunidades.**

[334] **Lei 39/80 de 5 de Agosto.**

[335] **Artigo 74 após a primeira revisão do estatuto operada pela Lei nº 9/87, de 26/3. Corresponde-lhe actualmente, após a segunda revisão operada pela lei nº 61/98, de 27/8, o artigo 82.**

[336] **Para Martinez Puñal, *"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.". (As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e a actividade externa de Portugal, op. cit.* p. 29/30).**

[337] **Lei 13/91 de 8 de Junho.**

Paralelamente, o artigo 61 do mesmo Estatuto[338], que completa o artigo 60 referente ao exercício efectivo dos direitos de audição e participação conferidos à Região, indica várias matérias de direito internacional consideradas respeitantes à região para efeitos de elaboração de protocolos de colaboração permanente, referindo expressamente na sua alínea c) que entre tais matérias se encontra a "*Adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia",* expressão que, embora usada no singular, continha uma *"...referencia implícita às tres Comunidades Europeas."*[339]*,* cabendo aqui assinalar que, conforme se verá, o sistema de participação regional na integração comunitária funciona, apesar de não terem chegado a ser celebrados protocolos de colaboração permanente.

A participação regional no processo de integração por via indirecta na dimensão interna da fase ascendente é efectuada de várias formas, salientando-se a participação em comissões interministeriais, regionais e comissões de cooperação institucional entre o governo central e os governos regionais, cuja evolução se ilustrará indicando a respectiva legislação que permite avaliar a forma como as RRAA portuguesas participaram nessa negociação e representação externa comunitária.

Assim, embora o primeiro diploma destinado a criar a Comissão para a Integração Europeia, (Decreto-Lei 306/77 de 3 de Agosto)[340], não incluísse entre os membros desta Comissão nenhum representante das Regiões Autónoma Portuguesas, já no Grupo de Representantes Permanentes que fazia a ligação "*...entre a Comissão e as entidades que representam...*" criado pelo mesmo diploma, (artigo 10º), tinha assento um representante de cada RRAA, o que também acontecerá com a legislação posterior, Decreto-Lei 185/79 de 20 de

[338] Corresponde-lhe o actual artigo 83 após a segunda revisão do estatuto operada pela Lei nº 61/98, de 27/8.

[339] Martinez Puñal, A., "*Encol das vías de incidencia das Rexións na Política Rexional da Comunidade Europea (com atención particular ás Rexións Autónomas dos Azores e da Madeira)"***, *op. cit.* p. 176.**

[340] Diário da República I série, nº 178, de 03/8/1977.

Junho que cria o Conselho de Ministros para a Integração Europeia[341] o qual continha entre os delegados permanentes um representante de cada RRAA designado pelo Presidente dos respectivos Governos Regionais, (artigo 14º), isto apesar de no seu organismo principal, a Comissão de Integração Europeia, não estar presente nenhum membro das RRAA contrariando a previsão constitucional no sentido de as RRAA participarem na negociação de acordos internacionais que lhes respeitem.

Esta situação viria a ser alterada posteriormente através da Resolução do Conselho de Ministros nº 99/80 de 19 de Março, que incluiu na Comissão de Integração Europeia um membro de cada RRAA cuja posição ficou assim consolidada face ao processo negocial em curso passando a estar em conformidade com o preceito constitucional que confere às RRAA o direito de participar nas negociações de tratados internacionais que directamente lhes digam respeito[342], como é o caso da adesão à CEE.

Em 1985 o Decreto-Lei nº 527/85, de 31 de Dezembro[343] criou a Comissão Interministerial para as Comunidades Europeias atribuindo-lhe o papel de coordenar os serviços dos diversos ministérios e regiões autónomas com vista a definir as posições a assumir pelo governo português nas diferentes instituições das Comunidades Europeias tendo sido assegurados dois lugares para um representante de cada uma das regiões autónomas[344].

Relativamente ao modo como se deveria efectivar essa participação na dimensão externa da fase ascendente, decorria também do artigo 60 do mesmo Estatuto Autonómico dos Açores, que a participação da Região em tais

[341] Diário da República I série, nº 140, de 20/6/1979.

[342] Na altura, a alínea p) do artigo 229º da CRP.

[343] Diário da República I série, nº 301, de 31/12/1985.

[344] Artigos 2º e 3º do referido diploma. Pode ler-se no documento do Governo Regional da Madeira "*A Madeira na União Europeia*" Relatório 1996, p. 8, que "*A Madeira tem assento naquela Comissão através dum representante efectivo (Directora Regional das Comunidades Europeias e da Cooperação Externa) e outro suplente (Directora de Serviços de Assuntos Europeus)*". Acrescenta-se que a Madeira também criou a Comissão Regional para os Assuntos das Comunidades Europeias.

negociações seria efectiva, processando-se através de integração na delegação nacional que procedesse às negociações[345], preceito que constitui avanço legislativo notável no âmbito da disputa que se trava, quer em Portugal, quer em outros Países com tradição regional relativamente ao tema dos poderes de actuação e representação externa no nível regional[346], aclarando suficientemente o modo e o alcance da participação regional na negociação.

2.2-REGIME ACTUAL DE PARTICIPAÇÃO DIRECTA E INDIRECTA NOS ASSUNTOS COMUNITÁRIOS.

A actividade exterior comunitária das Regiões Autónomas encontra-se actualmente regulamentada na Constituição e nos estatutos exercendo-se paralelamente com a actividade dos órgãos de soberania, isto apesar de, perante a União Europeia ser o Estado português o único responsável pela aplicação interna do direito comunitário e o único responsável em caso de incumprimento[347].

Tratando-se de abordar uma matéria que, em alguns sectores, poderíamos apelidar de *"Um Estado - três diplomacias/representações",* torna-se útil possibilitar uma visão global indicando as competências dos órgãos estaduais em matéria comunitária que são, resumidamente, de pronúncia e apreciação quanto à Assembleia da República[348], de negociação e aprovação quanto ao Governo[349] e

---

[345] A este normativo corresponde o actual artigo 84 após a segunda revisão do estatuto operada pela Lei nº 61/98, de 27/8, com a seguinte redacção: "*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 acordo, bem como nas respectivas comissões de execução ou fiscalização.*".

[346] Com igual redacção o artigo 84º do estatuto actual dos Açores e 95º da Madeira.

[347] Acerca do tema da responsabilidade internacional, *vid.* reflexões e doutrina expendidas *supra*, parte II, capítulo II, ponto 1.

[348] No âmbito comunitário compete à Assembleia da República, (artº 161/*n* CRP), pronunciar-se sobre matérias pendentes de decisão no âmbito da U.E. que incidam na esfera da sua competência legislativa reservada, acompanhar e apreciar a participação de Portugal no processo de construção europeia, (artº 163/*f* CRP e Lei nº 20/94, de 15/6), e legislar sobre a designação dos membros de órgãos da União Europeia, com excepção da Comissão, (artº 164/*p* da CRP). O referido artigo 163/*f* bem como a Lei 20/94 *(Lei de Acompanhamento e Apreciação – Portugal na União Europeia)* dão execução, por um lado, à necessidade expressa pela acta final do Tratado de União (13ª declaração) de uma maior participação dos parlamentos nacionais na União Europeia, e por outro, à necessidade de criar mecanismos destinados a compensar o parlamento do crescente

de ratificação quanto ao Presidente da República, (135/b CRP), prosseguindo com a indicação da forma e das especificidades que estabelecem poderes e mecanismos legislativos e poderes legislativos constitucionais e estatutários relativos à participação infra-estadual regional no processo de integração europeia, i.é., na criação e aplicação do Direito Comunitário os quais na CRP assumem em especial a forma de pronúncia e participação, começando por abordar o regime constitucional base do sistema de participação[350] directa e indirecta, constante das alíneas *v)* e *x)* do artigo 227 da CRP, para depois se passar à parte estatutária do mesmo sistema.

No que se refere ao regime constitucional relevante para a actividade comunitária das RRAA, começamos por salientar que a respectiva previsão se insere alínea *v)* do nº1 do artigo 227º CRP, preceito dedicado ao direito de pronúncia das RRAA e que consta de duas partes das quais a parte inicial, cronologicamente mais antiga, é dedicada genericamente ao direito de pronúncia das RRAA e a segunda parte, introduzida na 4ª revisão constitucional de 1997, é consagrada ao direito que assiste às RRAA de "*Pronunciar-se por sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de soberania, (...) em matérias do seu interesse*

---

protagonismo do governo através do Conselho de Ministros em que chega a exercer competências que, internamente, são da competência parlamentar. A mesma lei promove um processo de troca de informações entre o Parlamento e o Governo, determina o envio ao Parlamento das propostas submetidas ao Conselho (artº 2º), a apresentação à Assembleia da República "*em tempo útil*" dos assuntos e posições a debater nas Instituições europeias, designadamente a posição que vai assumir e os projectos de legislação europeia.
A nível regional, foi dado seguimento a esta lei através do Decreto Legislativo Regional da Madeira nº 23/96/M, de 22/8/1996, (D.R. nº 208/96, I-A, de 7/9), de acompanhamento e apreciação pela Assembleia Legislativa Regional da participação da Região no processo de construção europeia, não existindo até ao momento qualquer diploma idêntico na Região Autónoma dos Açores. No entanto, e quanto à RAMadeira, nos pontos 25 e 26 da resposta do Vice-Presidente da Assembleia Legislativa da RAMadeira, Fernão Freitas, da resposta ao inquérito oficioso apresentado é referido que em termos práticos é nulo esse acompanhamento, existindo um grande déficit de conhecimento, debate e acompanhamento da temática europeia *(cfr.anexos documentais).*

[349] Compete ao governo, no âmbito do direito comunitário, negociar (artº 197/1/*b)c)* da CRP, informar a Assembleia da República sobre o processo de construção europeia, (artº 197/1/*i* da CRP) e o Presidente da República (Artº201/1/*c* da CRP).

[350]Que, conforme se tem assinalado, pode assumir várias configurações: por via directa e indirecta, e dentro desta, nas dimensões externa e interna a qual se desdobra em fase ascendente e descendente.

específico, na definição das posições do Estado Português no âmbito do processo de construção europeia"[351].

Este preceito constitucional, consagrando expressamente o direito de participação regional nas dimensões interna e externa da fase ascendente do direito comunitário uma vez que a posição do Estado se vai definindo não apenas na sua parte inicial a ter lugar no território nacional, mas também ao longo das negociações junto dos órgãos e instituições comunitárias face às alterações propostas por estas pelos demais Estados, confere às RRAA um direito de pronúncia nos processos de determinação das posições a adoptar por Portugal no âmbito do processo de construção europeia, não se trata, no entanto, de um direito que possa ser exercido perante a definição das posições portuguesas face toda e qualquer questão ou matéria, sendo o preceito, nesse aspecto, bem preciso ao declarar que tal pronúncia regional apenas deverá ter lugar quando as questões em causa se relacionem com matérias que caiam dentro do âmbito do interesse específico das RRAA.

Uma primeira dificuldade se coloca: Quais serão as matérias do interesse específico e onde ir buscar critérios para a sua fixação *in casu?*

Começando por referir-se que a expressão "*interesse específico*" das RRAA constou, como critério delimitador da actividade legislativa regional da alínea *a)* do nº 1 do artigo 227 da CRP[352] desde 1976 até 2004 tendo, ademais, na revisão constitucional de 1997 sido introduzido na CRP o artigo 228º definindo extensa e exemplificativamente quais as matérias passíveis de ser consideradas de *interesse específico* das RRAA, relação que se poderia considerar uma lista aberta em função da alínea *o)*[353], tendo este artigo 228 sido também eliminado na 6ª revisão constitucional de 2004.

---

[351] Sobre a a importância desta inovação, *vid.* Miranda, J., *Manual...*, Tomo I, 6ª Ed., 1997, *op. cit.* p. 399.

[352] Ex-artigo 299 até à revisão constitucional de 1997.

[353] Rezava o artigo 228 da CRP: "*...são matérias de interesse específico das regiões autónomas, designadamente:*

Desde já cumpre registar que apesar do enorme interesse que tem o tema do interesse específico para as autonomias regionais em geral, apenas nos ocuparemos dele na medida do interesse que o mesmo apresenta para efeitos do artigo 227/1/*v* da CRP, isto é, para se determinar quais são as matérias "*...do seu interesse específico…"* acerca das quais as RRAA têm o direito de se pronunciar na definição das posições do estado português no âmbito do processo de construção europeia, cumprindo também registar aqui a imperfeição da revisão constitucional de 2004 quanto a este aspecto pois, eliminando expressamente o artigo 228 que indicava quais as matérias de interesse específico das RRAA e substituindo na alínea *x)* do nº 1 do artigo 227 a expressão *"...matérias do seu interesse específico…"* pela expressão "*matérias que lhes digam respeito…"*, manteve a expressão *"...matérias do seu interesse específico…"* como critério delimitador para aplicação da alínea *v)* do nº 1 do artigo 227 da CRP.

Em todo o caso, mantendo-se referida expressão "*matérias de interesse específico"* na alínea *v)* do nº 1 do artigo 227 da CRP[354], pode entender-se que intencionalmente ou não, o legislador constitucional deixou aberta a porta para que o respectivo critério se vá procurar nos estatutos autonómicos que continuam a indicar quais as matérias consideradas de interesse específico, deles constando todas as matérias incluídas no preceito constitucional suprimido, servindo, desta forma, estes preceitos estatutários, na ausência de definição constitucional, como fundamento para a determinação das matérias de interesse específico para efeitos

---

a)Valorização dos recursos humanos e qualidade de vida. b)Património e criação cultural. c)Defesa do ambiente e equilíbrio ecológico. d)Protecção da natureza e dos recursos naturais, bem como da sanidade pública, animal e vegetal. e)Desenvolvimento agrícola e piscícola. f)Recursos hídricos, minerais e termais e energia de produção local. g)Utilização de solos, habitação, urbanismo e ordenamento do território. h)Vias de circulação, trânsito e transportes terrestres. i)Infra-estruturas e transportes marítimos e aéreos entre as ilhas. j)Desenvolvimento comercial e industrial. l)Turismo, folclore e artesanato. m)Desporto. n)Organização da administração regional e dos serviços nela inseridos. o)Outras matérias que respeitem exclusivamente à respectiva região ou que nela assumam particular configuração.". **Todas estas matérias se encontram incluídas nos actuais artigos 8º do EPAçores e 40º do EPAMadeira (*Matérias de Interesse Específico)*.**

[354] **Tendo sido também eliminada da alínea *x),* onde foi substituída pela expressão "*...matérias que lhes digam respeito...*". Não é facilmente perceptível a opção do legislador constitucional de substituir a expressão numa alínea e ter deixado que permanecesse na outra.**

da interpretação e aplicação do direito de pronúncia que agora nos ocupa consagrado na alínea *v)* do nº 1 do artigo 227 da CRP[355].

Paralelamente, importa também assinalar que durante o período de tempo em que a Constituição conteve no artigo 227/1/*a* e 228 a expressão "*interesse específico"* foi produzida grande quantidade de doutrina e jurisprudência sobre o seu significado de que apontaremos um resumo na convicção de que tais contributos também poderão ajudar na fixação da interpretação a atribuir à expressão "*...matérias do seu interesse específico..."* que se apresenta como um conceito *vazio,* quer para efeitos de aplicação da alínea v) do nº 1 do artigo 227 da CRP quer para esclarecer a expressão "*matérias que lhes digam respeito"* que nalguns casos substitui a expressão "*interesse específico"*[356].

Relativamente à jurisprudência, salienta-se o Parecer nº 7/77 da Comissão Constitucional segundo o qual o interesse específico há-de resultar dos condicionalismos económicos, geográficos e sociais que ditaram a autonomia[357], e o acórdão nº 42/85 do Tribunal Constitucional no qual se refere que "*...poderão tipificar-se como de interesse específico das regiões aquelas matéria que lhes*

---

[355] De facto, a definição de matérias de interesse específico, com idêntica função e estrutura do ex-artigo 228 da CRP, mantém-se actualmente nos artigos 8º do EPAçores e 40º do EPAMadeira que têm como epígrafe precisamente a expressão *"Matérias de Interesse Específico". Cfr.*, além destes, os artigos 30/*i), j)*, 31/1/*c), d), e)*, 31/2 do EPAçores e artigos 36/*j),* 37/1/*c), d), e),* 69/*v),* e 96 do EPAMadeira. Rezava o artigo 228 da CRP: "*...são matérias de interesse específico das regiões autónomas, designadamente: a)Valorização dos recursos humanos e qualidade de vida. b)Património e criação cultural. c)Defesa do ambiente e equilíbrio ecológico. d)Protecção da natureza e dos recursos naturais, bem como da sanidade pública, animal e vegetal. e)Desenvolvimento agrícola e piscícola. f)Recursos hídricos, minerais e termais e energia de produção local. g)Utilização de solos, habitação, urbanismo e ordenamento do território. h)Vias de circulação, trânsito e transportes terrestres. i)Infra-estruturas e transportes marítimos e aéreos entre as ilhas. j)Desenvolvimento comercial e industrial. l)Turismo, folclore e artesanato. m)Desporto. n)Organização da administração regional e dos serviços nela inseridos. o)Outras matérias que respeitem exclusivamente à respectiva região ou que nela assumam particular configuração.".

[356] Como na alínea *t),* na primeira parte da alínea *v)* e na alínea *x)* do nº 1 do artigo 227 da CRP.

[357] *Cfr.* Monjardino, A., *As Autonomias Regionais em 10 anos de Jurisprudência (1976-1986),* Tomo I, Horta 1987, p. 41-52. *Cfr.* também sobre o mesmo parecer Amâncio Ferreira, F., *op. cit.* p. 83-88.

respeitem exclusivamente ou que nelas exijam um especial tratamento por ali assumirem peculiar configuração"[358].

Acerca dos contributos doutrinais, salienta-se **JORGE MIRANDA** que defende que o interesse específico é o cerne da autonomia legislativa regional, resultando do entrecruzamento entre vários factores como os fundamentos geográficos, económicos e sociais, culturais e as históricas aspirações autonomistas das populações por um lado, com os objectivos de participação democrática das populações, o desenvolvimento regional, a unidade e a solidariedade nacional, e o respeito pela soberania nacional, por outro[359], enquanto que **GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA** afirmam que tem de existir no caso concreto "*...peculiaridades significativas e relevantes.",* chamando a atenção de que "*...aquilo que pode ser de interesse específico para uma, pode não o ser para outra."*[360]*,* enquanto que **PAULO OTERO** defende que serão matérias de interesse específico "*…aquelas que apresentem especial conexão com a realidade regional, em termos de exigir, pelas questões levantadas ou pelas soluções a adoptar, um tratamento diferenciado face ao restante território nacional, mas sem que isso signifique um afastar do interesse*

---

[358] ***Cfr*. Monjardino, A., *As Autonomias Regionais em 10 anos de Jurisprudência (1976-1986),* Tomo II, *op. cit.* p. 53-61.**

[359] **Miranda, J.,** *"A autonomia legislativa regional e o interesse específico das Regiões Autónomas"* **em** *Estudos de Direito Regional,* ***op. cit.*** **p. 13. Noutra obra Jorge Miranda refere que o interesse específico "*...funciona, simultaneamente, como critério de atribuição do poder legislativo às regiões autónomas e como limite ao poder legislativo dos órgãos de soberania...",* devendo ser conjugado com as especificidades regionais que fundamentam o regime autonómico a que alude o artigo 227 (actual 225). *("O interesse específico regional",* em *A autonomia como fenómeno cultural e político, op. cit.* p. 105 e seg's).**

[360] **Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada,* 1993, *op. cit.* p. 853. Por sua vez, José Magalhães afirma que "*...só podem considerar-se de interesse específico as matérias que «respeitem exclusivamente à respectiva região ou que nela assumam particular configuração»". (Dicionário...*, Editorial Notícias, 1999, p. 172). Por outro lado, João Lizardo e Carlos Cunha consideram que a existência de interesse específico tem de ser sempre apreciado em concreto, não resultando "*de per si"* da norma estatutária ou constitucional que contenha um elenco exemplificativo das matérias que constituam interesse específico. *(op. cit.* p. 37).**

nacional, a invasão da competência reservada aos órgãos de soberania o desrespeito pelas leis gerais da República ou o violar da Constituição."[361].

Relativamente à participação na dimensão externa da fase ascendente, à fase descendente e à participação directa no processo comunitário, a alínea *x)* do nº1 do artigo 227 da CRP atribui às RRAA os direitos de *"Participar no processo de construção europeia mediante representação nas respectivas instituições regionais e nas delegações envolvidas em processos de decisão da União Europeia quando estejam em causa matérias que lhes digam respeito, bem como transpor actos jurídicos da União, nos termos do artigo 112*"[362].

Passando agora à componente estatutária do regime de participação, verifica-se que os estatutos regionais de autonomia desenvolvem com extensão os comandos constitucionais relativos à actividade exterior comunitária das respectivas regiões autónomas, repartindo as respectivas competências entre as respectivas Assembleia Legislativas Regionais e Governos Regionais.

Relativamente às Assembleias Legislativas Regionais podemos surpreender, no âmbito das suas competências políticas, artigos 30 EPAçores e 36 EPAMadeira, quatro grandes categorias de competências internacionais em matéria de direito comunitário europeu, concretamente de definição e

---

[361] **Otero, P.,** *"A competência legislativa das Regiões Autónomas",* **em** *Estudos de Direito Regional, op. cit.* **p. 24. Sobre o tema** ***vid.*** **ainda, Pereira da Silva, J.,** *"O conceito de interesse específico e os poderes legislativos regionais",* **em** *Estudos de Direito Regional, op. cit.* **p. 299-319. Margarida Salema** *"Autonomia Regional", op. cit.* **p. 55. Blanco de Morais, C.,** *"O modelo de repartição da função legislativa entre o Estado e as Regiões Autónomas",* **em** *Estudos de Direito Regional, op. cit.* **p. 219/220.**

[362] **Esta alínea foi introduzida pela 4ª revisão constitucional de 1997, e alterada pela sexta revisão constitucional de 2004 que lhe acrescentou a parte final relativa à transposição de actos jurídicos da União. Acerca do conteúdo desta alínea e da alínea v), dizem Rebelo de Sousa, M. e J. M Alexandrino que os poderes das RRAA "...*foram claramente alargados, nomeadamente no domínio (...) da ampliação do protagonismo no processo de construção europeia (quer em termos de consulta pelo Estado português, quer em termos de representação nas instituições comunitárias regionais e de participação nas delegações nacionais, estando em causa o seu interesse específico.". (op. cit.* **p. 360). A transposição de actos jurídicos da União atribuída pela 6ª revisão constitucional de 2004, configurando a participação indirecta na fase descendente, será abordada** ***infra*** **ponto 4 do presente capítulo.**

acompanhamento, participação, fiscalização e cooperação com entidades regionais estrangeiras.

As funções de definição das orientações de intervenção das regiões no processo de construção europeia e de acompanhamento da actividade desenvolvida pelo governo regional nesse domínio encontram-se consagradas no artigo 30/*h* do EPAçores e artigo 36/*h* do EPAMadeira[363], competindo às Assembleias Legislativas, quanto à intervenção no processo de construção europeia, por um lado, uma definição orientadora dirigida ao Governo Regional e por outro, a apreciação da actividade exercida nesse âmbito pelo mesmo órgão executivo que, estatutariamente, é o órgão executivo de condução da política regional[364].

O direito de participação dos Parlamentos Regionais será abordado na dupla perspectiva directa e indirecta, ascendente e descendente, sendo que, por um lado, e no que se refere à participação indirecta na fase ascendente que se consubstancia na participação na formação da posição do Estado, este direito surge consagrado em ambos os estatutos nos artigos 30/*i*) do EPAçores e 36/1/*j)* do EPAMadeira nos quais se garante às Assembleias Legislativas o direito de *"Participar na definição das posições do Estado Português no âmbito do processo de construção europeia, em matérias do interesse específico da Região.",* havendo a assinalar que este direito surge acompanhado de um outro de âmbito mais vasto que é o de as Assembleias Legislativas se pronunciarem, "*...por sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de soberania, sobre questões da competência destes que digam respeito à Região...*"[365].

Sendo as competências de participação na definição das posições do Estado no âmbito do processo de integração europeia atrás referidas atribuídas pelos

---

[363]Os artigos têm redacção idêntica: *"Definir as grandes orientações de intervenção da Região no processo de construção europeia e acompanhar e apreciar a actividade desenvolvida nesse domínio pelo Governo Regional, designadamente através da aprovação de moções de orientação e de instrumentos de enquadramento do desenvolvimento económico e social.".*

[364] Artigos 46 e 60/a do EPAçores e 55 e 69/a do EPAMadeira.

[365] Corresponde ao direito atribuído às Regiões pelo artigo 227/1/*v)* da CRP.

estatutos regionais conjuntamente às Assembleias Legislativas[366] e aos Governos Regionais[367], levanta-se a questão de saber quais os domínios de actuação de um e outro órgão, sendo de considerar que, tal como acontece com a Assembleia da República a quem compete pronunciar-se sobre as matérias de âmbito comunitário que incidam na esfera da sua competência legislativa reservada[368], a intervenção das Assembleias Legislativas será obrigatória nas matérias incluídas na competência legislativa dos Parlamentos Regionais constantes nos artigos 232 da CRP, 31 do EPAçores e 37 do EPAMadeira, aplicando-se os mesmos critérios a outras competência conjuntas em matéria internacional e comunitária, como a de participação no processo de construção europeia atribuída conjuntamente às Assembleias Legislativas pelos artigos 30/*j)* do EPAçores e 36/1/*l)* conjugado com o artigo 96 do EPAMadeira e aos governos regionais através do artigo 60/*l)* do EPAçores e artigo 69/*x)* do EPAMadeira, e a de estabelecer cooperação com entidades regionais estrangeiras e participar em organizações de cooperação inter-regional atribuídas nos Açores conjuntamente à Assembleia Legislativa pelo artigo 30/*l)* do EPAçores e ao governo regional através do artigo 60/*i)* do EPAçores e na Madeira à Assembleia Legislativa pelo artigo 36/1/M e ao governo regional, embora em modos mais restritos, pelo artigo 69/*bb),* havendo ainda que ter em conta se a natureza dos actos a praticar cabe no poder executivo ou legislativo, sendo os primeiros de competência, por definição e por estatuto dos governos regionais nos termos dos artigos 46 do EPAçores e 55 do EPAMadeira nos quais de prevê que "*O Governo Regional é o órgão executivo de condução da política da região e o órgão superior da administração regional*."

Mas não se pode retirar daqui que os governos regionais não tenham de prestar contas às Assembleias Legislativas, pois os Governos Regionais dos Açores e

---

[366] Conforme os artigos 30/*i*) do EPAçores e 36/1/*j)* do EPAMadeira.

[367] Conforme os artigos 60/j do EPAçores e 69/v do EPAMadeira.

[368] Artigo 161/n da CRP.

Madeira prestam informações aos respectivos Parlamentos Regionais[369], mantendo-os elucidados sobre todos os assuntos de interesse para a Região que se relacionem com a integração europeia, e participam nos relatórios que o Governo da República apresenta anualmente à Assembleia da República, da mesma forma que a nível nacional o Governo informa a Assembleia da República acerca do processo de integração europeia e negociações em curso, incluindo-se nesse procedimento informação detalhada acerca do processo relativo às Regiões Autónomas, como previsto na Lei nº 20/94, de 15 de Junho.

Relativamente à participação directa das Assembleias Legislativas no âmbito do processo de integração europeia, verifica-se que a mesma tem lugar nos casos previstos nos artigos 30/*j)* do EPAçores e 36/1/*l)* conjugado com o artigo 96 do EPAMadeira dos quais decorre que as Assembleias Legislativas têm competência para participar no processo de construção europeia mediante representação nas instituições regionais, enquanto que as competências das Assembleias Legislativas no âmbito da cooperação inter-regional se encontram previstas nos artigos 30/*l)* do EPAçores e 36/1/*m)* do EPAMadeira, tendo como suporte constitucional o artigo 227/1/*u)* da CRP[370].

Por outro lado, relativamente às competências de apreciação e fiscalização no âmbito comunitário, as Assembleias Legislativas dispõem do poder de apreciar as actividades dos Governos Regionais desenvolvidas no domínio do processo de construção europeia nos termos dos artigos 30/*h)* do EPAçores e 36/1/*h)* do EPAMadeira, através da aprovação de moções de orientação e instrumentos de enquadramento do desenvolvimento económico e social e ainda de fiscalizar a aplicação dos fundos estruturais e de outros programas comunitários na Região, dirigindo-se a sua fiscalização, quanto àqueles fundos, aos programas de âmbito nacional com incidência na Região de acordo com os artigos 32/*e* do EPAçores e

[369] Na Madeira, esta troca de informações é regulada pelo Decreto Legislativo Regional nº 23/96/M, de 23/7/1996, do qual decorre o dever de o Governo apresentar à Assembleia um relatório sobre a participação regional no processo de integração comunitária.

[370] A cooperação inter-regional será abordada mais em pormenor a propósito das Regiões Ultra-Periféricas da União Europeia, (RUP), no âmbito das quais se desenvolve a maior parte desta cooperação pelas Regiões Autónomas Portuguesas.

38/*d* do EPAMadeira, sendo ainda de referir que a participação dos governos regionais na construção comunitária está sujeita a fiscalização pelos deputados dos parlamentos regionais dentro dos seus poderes gerais de apreciação e fiscalização[371].

Por seu lado, os Governos Regionais têm também amplas competências estatutariamente atribuídas, em especial no domínio da participação no processo de construção europeia e da cooperação inter-regional, competências cuja atribuição e articulação serão observadas tendo em conta as perspectivas de participação directa e indirecta, podendo considerar-se que é na área de acção dos Governos Regionais que, por excelência, se dá corpo ao imperativo autonómico de caracter constitucional[372] da participação regional no direito comunitário e na construção europeia em geral.

De facto, estes executivos não só têm estabelecidas nos respectivos estatutos as suas atribuições na matéria[373], como também as vêm reforçadas a nível nacional através da obrigação criada pelo legislador constitucional de, em determinadas matérias, se criarem mecanismos próprios e permanentes de colaboração.

É assim que, participando indirectamente na dimensão interna da fase ascendente, os Governos Regionais são competentes para participar na definição das posições do Estado Português no âmbito do processo da construção europeia em matérias do interesse específico de cada Região, nos termos dos artigos 60/*j* do EPAçores e 69/*v* do EPAMadeira.

Questão que, ao que parece, não tem suscitado dúvidas ou reparos até ao presente, é a da eventual diferença de intensidade dessa participação na definição das posições nacionais entre a Assembleia Legislativa e o Governo Regional dos Açores que poderia transparecer da diferença de redacção existente, pois enquanto

[371] Designadamente os previstos nos artigos 23/f/g, 30/f, 32/a, 43/3/a, 44/c/d/h, do EPAçores e 22/g, 38/a, 54/2/d/l, do EPAMadeira.

[372] Artigo 227/1/*u/v/x* já referido relativamente aos Parlamentos Regionais.

[373] Artigos 60 do EPAçores e 69 do EPAMadeira.

o artigo 30/*i)* do EPAçores atribui ao Parlamento Regional o poder de *"...participar na definição das posições do Estado Português no âmbito do processo de construção europeia...",* o artigo 60/*j)* atribui ao Governo Regional a competência de *"Pronunciar-se (...) na definição das posições do Estado no âmbito do processo de construção europeia..."*, questão que não se coloca relativamente à Região Autónoma da Madeira em que a previsão estatutária dos artigos 36*/1/j* e 69*/v* é literalmente igual relativamente à Assembleia e ao Governo Regional atribuindo a ambos os órgãos a competência para "*Participar na definição das posições do Estado Português no âmbito do processo de construção europeia em matérias do interesse específico da Região"*.

Cremos que, apesar da diferente redacção do estatuto açoreano relativamente ao Governo e à Assembleia em que o legislador estatutário escreveu num caso *participar* e noutro *pronunciar-se*[374]*,* se trata em ambos os casos de uma competência de participação, à semelhança do que acontece no estatuto da Madeira, não parecendo relevante o uso de diferentes vocábulos aos quais se poderá conferir alcance prático idêntico, até porque a pronúncia prévia acerca de uma tomada de posição, constitui uma forma de participação nessa mesma posição.

Continuando, os estatutos atribuem aos governos regionais uma outra competência de participação indirecta na fase ascendente, agora na dimensão externa, respectivamente no artigo 60/*l)* do EPAçores e 69/*x)* do EPAMadeira conjugado com o artigo 96, que se consubstancia em ambos os casos na competência para participar "*...nas delegações envolvidas em processos de decisão comunitária, quando estejam em causa matérias do interesse específico regional.''*[375].

---

[374] Trata-se, como já se referiu, de uma competência atribuída conjuntamente às Assembleias Legislativas e aos Governos Regionais. Convém recordar que a redacção estatutária usa também diferente terminologia que o correspondente preceito constitucional, artigo 227/1/*v)* que não usa o termo *"participar*", mas sim "*Pronunciar-se (...) na definição das posições do Estado Português…".*

[375] Esta participação é garantida pela presença nas delegações nacionais de membros dos governos regionais ou de directores regionais, conforme a matéria e o interesse específico regional em questão. São exemplos desta participação efectiva as negociações respeitantes

Relativamente à participação directa das RRAA nas instituições regionais comunitárias, trata-se também de uma competência conjunta dos governos e parlamentos regionais, nos termos da alínea *l)* do nº 1 do artigo 36 e alínea *x)* do artigo 69, ambos conjugados com o artigo 96 do EPAMadeira e alínea *j)* do artigo 30 e alínea *l)* do artigo 60 do EPAçores, referida ao Comité das Regiões que é um órgão sem poderes de decisão no qual *"... os representantes das regiões só serão titulares desse órgão a título de representantes do Estado português."*[376], sendo os representantes regionais no Comité das Regiões os Presidentes dos respectivos governos regionais[377].

Tratando-se em ambos os casos, e mais uma vez, de competências que são atribuídas de forma semelhante aos governos regionais e às assembleias legislativas haverá que ter atenção aos critérios acima fixados que atendem à matéria em causa, sendo ainda de considerar a hipótese de, nos casos de representações em instituições, se promover uma composição bipartida com elementos das assembleias legislativas e dos governos regionais.

às áreas de pescas, agricultura e fundos estruturais. Maria Luísa Duarte considera que o direito de integração de representantes regionais em delegações nacionais envolvidas em processos de decisão comunitária "*…tem sido rigorosamente respeitado.*". ("*União Europeia e entidades regionais: As Regiões Autónomas e o processo comunitário de decisão***", *op. cit.* p. 60). No entanto, em sentido contrário, *cfr.* anexo documental, ponto 6 da resposta do Vice-Presidente da Assembleia Legislativa da RAMadeira, Fernão Freitas, ao inquérito oficioso apresentado no qual se afirma não há uma integração regular nem formal, apenas acontecendo pontualmente por "*gentileza*" do governo da República.**

[376] **Miranda, J., *Manual...*, Tomo III, 4ª ed., 1998, *op. cit.* p. 321. As Regiões Autónomas participam no CR, não só a nível das sessões plenárias, bem como nos trabalhos das várias comissões.**

[377] ***Cfr*. Resolução do Conselho de Ministros nº 10/2002, de 17/1. Em resposta a inquérito oficioso apresentado ao Presidente do Governo Regional da Madeira, referindo que o Comité das Regiões não salvaguarda os interesses das regiões devido ao facto de os seus pareceres não serem vinculativos, considera que o funcionamento interno do CR é *burocrático, desastroso politicamente e desinteressante ao ponto de, ainda que erradamente, alguns dos principais actores políticos regionais pouco se envolverem.* Propõe a elevação do CdR ao estatuto de Instituição. Por outro lado, saúda o facto de o Comité Económico e Social, apesar de não ter representantes regionais, convidar a Madeira a colaborar quando estão em causa interesses regionais. Mais refere que o reconhecimento das regiões como terceiro nível de governo democrático implicaria que estas estivessem representadas no Parlamento Europeu com deputados eleitos com base em circunscrições regionais. Ou que o PE fosse composto por duas câmaras, uma das quais a das Regiões *(cfr.anexos documentais).***

A nível nacional, do ponto de vista institucional, a participação regional na integração comunitária tem sido realizada de forma efectiva, como determina o artigo 227 da CRP, num órgão criado a nível governamental, a Comissão Interministerial para as Comunidades Europeias, CICE[378], presidida pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros e funcionando na Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários[379] da qual recebe apoio técnico e logístico, a qual visa assegurar a coordenação entre os diversos Ministérios, Regiões Autónomas e outros serviços do Estado com vista a definir as posições a assumir pelo Estado Português em matérias comunitárias e a promover o acompanhamento de todos os *dossier*s comunitários, designadamente o trabalho da Comissão, do Parlamento Europeu, do Conselho Europeu bem como das matérias agendadas e dos resultados do Conselho, trabalho que é desenvolvido, em princípio, em reuniões plenárias quinzenais e, quando tal se justifica, a CIAC desdobra-se em grupos de trabalho ou em subcomissões para tratar de temas delimitados cujo objectivo é coordenar as acções da política externa referentes à integração europeia.

As duas Regiões Autónomas têm lugar na referida Comissão onde são preparadas as negociações e lhes são comunicados os respectivos resultados e têm acesso às matérias agendadas nos Conselhos da União Europeia, assuntos em debate e consulta de documentação, sendo a participação e representação dos Açores na CIAC garantida pela Direcção Regional dos Assuntos Europeus (DRAE)[380] e a da Madeira pela Direcção Regional dos Assuntos Europeus e da

---

[378] Criada pelo D. L. 527/85, de 31/12 e mantida pelo Decreto-Lei nº 345/91, de 17/09.

[379] A Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários tem por objectivo coordenar as acções no domínio da política externa referentes aos assuntos da União Europeia.

[380] Relacionados com a integração europeia foram criados pelo Decreto Regulamentar Regional nº 33/2000/A, de 11/11/2000, o cargo de Subsecretário Regional do Planeamento e Assuntos Europeus e a Direcção Regional dos Assuntos Europeus cuja importância dentro da estrutura governamental regional surge reforçada em 2004 na estrutura orgânica do IX Governo Regional dos Açores passando os *"Assuntos Europeus"* directamente para a competência do Vice-Presidente do Governo Regional pelo constante do D.R.R. nº 38-A/2004/A, de 11/12/2004 que criou também a Direcção Regional dos Assuntos Comunitários da Agricultura visando coordenar a política agrícola regional com a comunitária e apoiar a sua execução. A orgânica da Direcção Regional dos Assuntos Europeus consta dos artigos 34 a 40 do D.R.R. nº 11/2003/A de 18 de Fevereiro, competindo-lhe coordenar e apoiar os vários departamentos da administração pública regional na definição das posições a assumir pelo Governo Regional em matéria de

Cooperação Externa, (DRACE)[381], salientando-se ainda a necessidade de serem promovidos mecanismos de troca de informações entre as duas Regiões Autónomas sobre os assuntos tratados na CIAC que tenham relevância para as regiões, por forma a se obter, tanto quanto possível, a construção de entendimentos que permitam a formação de posições comuns regionais diante daquela Comissão[382], devendo registar-se, no entanto, que tal troca de informações, apesar da existência de bastantes matérias e interesses em comum, vem sendo processada a nível informal sendo escassa a cooperação política e institucional bilateral[383], considerando-se útil para os interesses regionais e para a própria integração comunitária que a mesma viesse a ser institucionalizada,

---

assuntos europeus junto do Governo da República, das instituições da União Europeia e de outras de âmbito nacional e europeu, acompanhar a execução pelas entidades regionais das obrigações resultantes da integração comunitária, coordenar a divulgação de informação respeitante ao processo comunitário e respectiva documentação comunitária, coordenar as acções ligadas ao regime de ultraperiferia constante do nº 2 do artigo 299º do Tratado de União Europeia e as acções de cooperação com e entre as RUP (Regiões Ultra-Periféricas), bem como assegurar a articulação dos órgãos nacionais e regionais relacionadas com o investimento estrangeiro. *Cfr. inter allia*, alínea *k)* do nº 2 do artigo 35 do Decreto Regulamentar Regional nº 11/2003/A, de 18/2, a alínea c) do nº 1 do artigo 8º e artigo 6º do Decreto Regulamentar Regional nº 38-A/2004/A, de 11/12/2004, e o nº 4 do artigo 17º do Decreto Regulamentar Regional nº 38-A/2004/A, de 11/12/2004.

[381] Criada pelo Decreto Regulamentar Regional nº 8/86/M, de 29/4/1986, seguindo-se o D.R.R. nº 10/2001/M, de 06/7, substituído pelo D.R. nº 24/2005/M, de 17.06 que constitui a actual lei orgânica da DRACE. As atribuições constam do artigo 2º competindo-lhe, com relevância para a actividade exterior comunitária, coordenar os vários departamentos regionais para definir as posições a assumir pelo Governo Regional junto do Governo da República, da Comissão Interministerial dos Assuntos Comunitários cuja representação compete ao Director da DRACE, das Instituições da União Europeia e de outras organizações de âmbito europeu, coordenar com os vários departamentos os assuntos relativos ao estatuto de ultraperiferia, promover as acções decorrentes do Protocolo de Cooperação entre as Regiões Ultraperiféricas (RUP), assegurar e apoiar a participação regional nas relações com as organizações internacionais relacionadas com a União Europeia, com o Conselho da Europa, com a Assembleia das Regiões da Europa e com Conferência das Regiões Periféricas e Marítimas da Europa, com a EFTA, EEE, OCDE, OMC e FAO, promover a cooperação regional e inter-regional, e junto das Regiões Ultraperiféricas. A DRACE foi antecedida pelas extintas Comissão Regional de Estudos para a Integração Europeia (CREIE) e Comissão Regional para a Integração Europeia, Decretos Regionais nºs 13/78/M, de 10.03 e nº 6/81/M, de 20.04, às quais incumbiu acompanhar a nível regional o processo de negociação da adesão de Portugal às Comunidades Europeias, dando lugar em 1986 à Comissão Regional para os Assuntos das Comunidades Europeias (CRACE) criada por resolução do Conselho de Governo nº 273/86, de 13.03. Ver ainda o nº 1 do artigo 6º do Decreto Lei nº 345/91, de 17.09.

[382] À semelhança do "*Lugar comum*" dos Länder alemães ou da reclamada "*...posición común...*" das CCAA espanholas referida por Pueyo Losa, J., "*La participación de Galicia ...*", *op. cit.* p. 182.

[383] Neste sentido, c*fr.* Anexo documental, ponto 11 da resposta do Vice-Presidente da Assembleia Legislativa da RAMadeira, Fernão Freitas, ao inquérito oficioso apresentado.

regulamentada e desenvolvida[384], existindo mesmo queixas no sentido de que em alguns casos as posições regionais não são tidas em conta pelo Estado que, assumindo práticas centralizadoras ou interpretando mal as normas existentes, ignora os direitos das Regiões constitucionalmente consagrados. De facto, ter em conta as posições regionais não é regionalizar as competências externas do Estado, antes é articular os interesses regionais com os regionais.

De assinalar ainda que, no âmbito da participação regional na formação da vontade do Estado, é frequente a emissão de pareceres e informações dirigidos pelas autoridades regionais à Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários.

Por outro lado, a nível das Regiões estão criadas também Comissões Regionais vocacionadas para os assuntos europeus que visam estabelecer orientações programadas para a definição da posição dos respectivos Governos Regionais face aos assuntos relativos à União Europeia, existindo nos Açores a Comissão Interdepartamental para os Assuntos Europeus[385] integrada por representantes de todos os membros do Governo Regional e pelo assessor para a cooperação externa do Presidente do Governo Regional, vocacionada para o estabelecimento de mecanismos de articulação entre os diversos organismos governamentais e gestão de informação, contribuindo para o estabelecimento de orientações concertadas e para a definição das posições da RRAA dos Açores junto das instituições nacionais e comunitárias, acompanhando regularmente o impacto da integração europeia na economia e sociedade açoriana em geral, enquanto que na Madeira funciona a Comissão Regional para os Assuntos Europeus[386] presidida pela

---

[384] Pese embora as opiniões doutrinais reveladoras da escassez da participação regional, surgem pontualmente indicadores de que nalguns momentos a cooperação institucional entre o governo central e os governos regionais teve alguma intensidade como ilustra um relatório do Governo Regional da Madeira em que se afirma que "*O Estado coopera com as Regiões Autónomas, coordenando as acções relativas às políticas comunitárias e consulta-as sempre que elabora memorandos ou declarações a dirigir às instituições comunitárias em que o interesse específico de cada Região esteja em causa, e, dum modo geral, o Estado tem em conta as opiniões manifestadas pelas regiões.*" Governo Regional da Madeira, "*A Madeira na União Europeia*", Relatório 1996, p. 8.

[385] Criada pelo Decreto Regulamentar Regional nº 8/2004/A, de 26 de Março.

[386] *Vid.* resolução nº 66/2005, de 27/1 (JORAM I, de 3/2) e alínea j) do artigo 2º e alínea b) do artigo 3º do Decreto Regulamentar Regional nº 24/2005/M de 17.6.

Directora Regional dos Assuntos Europeus e da Cooperação Externa, a qual tem como objectivo assegurar a coordenação e o estabelecimento de orientações coerentes entre os vários serviços envolvidos de forma a garantir a coordenação com os vários departamentos da administração pública regional com vista a coordenar e definir as posições a assumir pelos governos regionais nos assuntos relativos à União Europeia, bem como promover uma informação e posição consensual sobre as várias questões em debate nas instituições comunitárias.

Cabe ainda referir que, no âmbito da participação regional na integração europeia, existem dois deputados oriundos de cada uma das Regiões Autónomas no Parlamento Europeu[387], os quais não são deputados regionais devido ao facto de não existirem círculos eleitorais regionais para o Parlamento Europeu. Ainda assim, não deixarão de representar as Regiões Autónomas e de pugnar pelos respectivos interesses.

Paralelamente, as regiões autónomas têm acesso às matérias agendadas nos Conselhos da União Europeia sendo-lhes fornecidos nas reuniões da CIAC documentos sobre a preparação dos Conselhos e relatados os resultados das respectivas reuniões, salientando-se ainda que as RRAA participam nas reuniões do Conselho através de um membro do Governo Regional quando estão em causa matérias do seu interesse específico[388], participação que também é garantida pelas administrações regionais nos Comités e Grupos junto do Conselho e da Comissão, sendo que a Representação Permanente de Portugal (REPER), integra um funcionário oriundo de cada Região Autónoma[389].

---

[387] Eleitos pelas listas do Partido Socialista e do Partido Social-Democrata.

[388] Maria Luísa Duarte defende que a Constituição Portuguesa "*…exclui a possibilidade de confiar a um membro do governo regional a representação da República Portuguesa no Conselho de Ministros da União Europeia, uma vez que os secretários regionais carecem de poderes de vinculação internacional, contrariando deste modo a condição imposta pelo artigo 203, parágrafo primeiro, do Tratado da Comunidade Europeia.*". ("*União Europeia e entidades regionais: As Regiões Autónomas e o processo comunitário de decisão***", op. cit.* p. 60).**

[389] *Vid.* o relatório de 1996 do Governo Regional da Madeira. "*A Madeira na União Europeia*", p. 8/9 no qual se refere que "*Na prática, há uma grande informalidade nestes contactos, o que favorece uma rápida actuação na defesa dos interesses regionais.*". Em resposta a inquérito oficioso apresentado ao Presidente do Governo Regional da Madeira

Com particular interesse para a acção comunitária das RRAA, verifica-se ainda que o Decreto-Lei nº 146/2001, de 02/5[390] institui um novo mecanismo de participação regional na integração comunitária[391], ao criar a categoria de Conselheiro Regional da Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia, (REPER)[392], destinada a promover, conforme se diz no mesmo diploma, "*...uma estrutura que permita proceder a um reforço da articulação entre a sua acção e aquelas Regiões Autónomas...",* sendo os respectivos titulares nomeados sob proposta de cada um dos Governos Regionais competindo-lhes, conforme se refere no artigo 8-B, acompanhar os assuntos relativos às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira no âmbito da União Europeia, participar nas reuniões, grupos de trabalho e outras actividades que respeitem aos assuntos daquelas Regiões Autónomas, acompanhar quaisquer assuntos respeitantes às RRAA relacionados com a actividade da REPER e promover e apoiar a adopção de medidas específicas da União Europeia relativas às Regiões Autónomas, tendo a presença deste Conselheiro no seio da Representação Permanente a possibilidade de compensar as RRAA da limitação de competências que a adesão lhes acarretou, promovendo também uma melhor aceitação regional dessa integração limitadora[393], efeitos que só parcialmente serão alcançados pois, sendo o COREPER (Comité dos Representantes Permanente) um órgão administrativo auxiliar do Conselho que funciona como a "*...correia de transmissáo entre as*

é referido ser positiva a participação nos grupos de trabalho do Conselho e da Comissão. Saudando a possibilidade de integração dos Conselheiros Regionais na *REPER,* comenta que *o método de trabalho e a actuação da REPER, dependente das orientações políticas de Lisboa, não favorece o efectivo envolvimento da Região nas negociações junto da União. Caber ao Estado a representação externa não pode ser sinónimo de autoridade centralizante (cfr.anexos documentais).*

[390] ***Vid.* também Resolução nº 179/2004.**

[391] **Que tanto pode ser participação directa como indirecta na dimensão externa da fase ascendente, pois o Conselheiro tanto representa os assuntos regionais como integra a delegação portuguesa na REPER.**

[392] **A Representação Permanente de Portugal junto das Comunidades Europeias, (REPER), encontra-se prevista na Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros aprovada pelo Decreto-Lei nº 529/85, de 31/12, na parte respeitante ás missões no estrangeiro.**

[393] **Neste sentido, Martinez Puñal, A., "***Encol das vías de incidencia das Rexións na Política Rexional da Comunidade Europea (com atención particular ás Rexións Autónomas dos Azores e da Madeira)"***, *op. cit.* p. 180.**

diferentes administrações nacionais e as instituições comunitárias."[394], será diminuto o valor da intervenção destes representantes nacionais e regionais, não se podendo afirmar que por este meio participem, de facto, na formação da vontade legislativa comunitária.

No entanto, se por um lado este Conselheiro Regional não constitui ainda a representação ideal, não se poderá, por outro, ignorá-lo, pois o modo de representação já existe, restará aumentar a sua influência[395].

2.3-COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL. PROTOCOLOS DE COLABORAÇÃO SOBRE MATÉRIAS COMUNITÁRIAS DE INTERESSE REGIONAL.

Em paralelo com os mecanismos descritos, existe um conjunto de outras formas de conferir maior eficácia à participação efectiva regional na construção comunitária que consistem nos protocolos de colaboração permanente que, como se tem visto, são mecanismos com pouca ou mesmo nenhuma utilização o que, mesmo assim, não impede que o sistema de participação regional vá funcionando mesmo sem a elaboração de tais protocolos.

Como se viu na fase anterior, os artigos 227/1/*v)* e 227/1/*x)* da CRP conferem, respectivamente, às RRAA o direito de pronúncia na definição das posições do Estado no processo de construção europeia no âmbito das suas competências exclusivas e interesse específico e de participar no processo de construção europeia através da representação nas respectivas instituições regionais e da representação nas delegações envolvidas em processos de decisão comunitária quando estejam em causa matérias do seu interesse específico, sendo a parte

---

[394] Fontaine, P., *op. cit.* p. 55.

[395]Fernão Rebelo de Freitas chama a atenção para a necessidade de "*Uma efectiva e institucional participação das regiões autónomas enquanto tais nas instâncias de UE, designadamente na REPER (representação permanente) em Bruxelas, para conhecimento permanente e primeiro na defesa dos direitos e interesses daquelas.". (op. cit.* p. 351). A propósito da REPER, Maria Luísa Duarte salienta que às RRAA "*…tem sido reconhecido um direito de informação e acompanhamento permanente das questões europeias através da nomeação dos seus representantes como membros de estruturas orgânicas do Estado português…".* ("*União Europeia e entidades regionais: As Regiões Autónomas e o processo comunitário de decisão", op. cit.* p. 60).

respeitante à cooperação dos órgãos de soberania e dos órgãos regionais, designadamente o direito de audição, regulada no artigo 229 da CRP.

Conjugando as disposições constitucionais com os estatutos autonómicos, resulta que a execução do disposto no texto constitucional que antecede é desenvolvida em cada estatuto no capítulo respeitante ao relacionamento entre os órgãos de soberania e os órgãos regionais[396].

Já anteriormente foram abordados os fundamentos e objectivos da elaboração dos protocolos de colaboração permanente entre as autoridades centrais e regionais[397], protocolos que, resumidamente, visam executar o imperativo constitucional de audição, pronúncia e participação das RRAA, pelo que apenas serão abordados os correspondentes preceitos relativos à participação regional na construção europeia.

Especificamente quanto ao relacionamento comunitário das RRAA, conjugando o artigo 82/*c/d/e* com o artigo 83/*c* do EPAçores, e 93/*c/d*, com o artigo 94/*c* do EPAMadeira que desenvolvem nos estatutos os referidos direitos de audição e participação, constata-se que os aludidos protocolos de colaboração sobre matéria de interesse comum ao Estado e às Regiões elaborados entre o Governo da República e os governos regionais com vista a garantir o exercício efectivo dos direitos de audição e participação conferidos às regiões, visam, entre outras matérias, a "*Participação de Portugal na União Europeia",* que assim constitui uma das matérias de direito internacional, geral ou comum, respeitando directamente às Regiões, conforme referem com igual redacção os artigos 83/*c* do EPAçores e 94/*c* do EPAMadeira, salientando-se a importância desses protocolos de colaboração que poderão contribuir para *"...ajudar à institucionalização de um clima de estudo sereno e desapaixonado dos interesses das Regiões Autónomas e*

[396] Estatuto dos Açores: Capítulo II, Título IV, artigos 78 a 84. Madeira: Capítulo II, Secção II, artigos 889 a 96.

[397] *Supra* Cap III sobre os mesmos protocolos no âmbito internacional global.

do resto do país e ao adequado enquadramento de todos eles no âmbito do interesse estatal."[398].

2.4-FASE DESCENDENTE DA PARTICIPAÇÃO. INTEGRAÇÃO COMUNITÁRIA E ORDEM JURÍDICA INTERNA.

Nas fases anteriores da parte III da presente tese têm sido descritas diversas formas dimensões e fases da participação das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira na integração comunitária relativas à construção da vontade do Estado, à sua representação nas delegações negociais e nas instituições comunitárias regionais, de modo a compatibilizar a participação do Estado Português no processo comunitário com a sua natureza específica de Estado de estrutura complexa dotado de autonomias com poderes legislativos e executivos próprios e com especificidades derivadas da natureza insular dessas Regiões Autónomas, indicando-se paralelamente a evolução das alterações de natureza constitucional que tal participação motivou.

Certamente que a lei comunitária não se esgota no momento da sua elaboração e aprovação, antes continua posteriormente na dimensão interna da respectiva transposição e aplicação, isto é, na fase descendente do direito comunitário na qual, passando da teria à prática, o diploma normativo vai ser testado na sua aplicação face às especificidades locais de cada Estado ou Região, motivo que justifica a participação de cada região nessa fase prática do corpo legislativo da qual daremos conta de seguida dedicando especial atenção a uma das facetas que mais polémica tem causado na participação dos Açores e Madeira na fase descendente relativa à participação no desenvolvimento e execução do Direito Comunitário:

A transposição dos actos normativos pelas RRAA acerca da qual se coloca a questão relacionada com as implicações que decorrem para os ordenamentos

[398] **Martínez Puñal, A,** ***As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e a actividade externa de Portugal*****,** ***op. cit.*** **p. 29. Até à presente data ainda não foi elaborado nenhum protocolo de colaboração permanente em matéria de assuntos europeus. Em resposta a inquérito oficioso dirigido à Direcção Regional dos Assuntos Europeus e Cooperação Externa da RAMadeira, é respondido no ponto 21 que até à data não foi celebrado nenhum protocolo em matéria de assuntos europeus** ***(cfr.anexos documentais).***

jurídicos complexos, caso dos Estados federais, regionais, etc., da necessidade de articulação das estruturas jurídicas descentralizadas internas com a integração dos Estados em organizações internacionais.

Conforme já foi largamente exposto em momento anterior deste trabalho, a produção normativa comunitária tem a sua origem em competências que os Estados membros transferiram para órgãos supranacionais, podendo daí resultar que ocorram colisões com os ordenamentos nacionais que, como é o caso português, reservam competências legislativas e administrativas para as respectivas regiões autónomas.

Coloca-se agora o problema de, na fase descendente da participação indirecta, as RRAA participarem na transposição das normas comunitárias, questão que tem gerado alguma controvérsia nos meios legislativos e doutrinais portugueses, começando por se recordar que, conforme já foi referido, a versão actual da CRP atribui no artigo 227/1/*x* o poder de "*...transpor actos jurídicos da União, nos termos do artigo 112º.*".

Sendo o regime actual substancialmente diferente dos que o antecederam, e envolvendo questões relativas à participação regional no processo comunitário, justifica-se uma reflexão mais alongada sobre a evolução do tema.

As primeiras versões da Constituição da República portuguesa até 1997 não abordavam o tema da transposição dos actos jurídicos comunitários tanto de índole geral como específica das RRAA, dando lugar a um vazio que provocou larga reflexão doutrinal no sentido da possibilidade de transposição por parte das RRAA que a quarta revisão constitucional de 1997 veio impedir e que, posteriormente, a sexta revisão de 2004 veio a admitir consagrando a transposição pelas RRAA.

Face ao vazio constitucional ocorrido entre 1976 e 1997, alguns autores sustentam que no âmbito do respectivo interesse específico e respeitadas as normas constitucionais pertinentes, as regiões autónomas, designadamente através

das Assembleias Legislativas, podem participar, até por obediência aos *"...princípios constitucionais da cooperação e da autonomia."*[399], na transposição para a ordem jurídica portuguesa de directivas das Comunidades Europeias, posição defendida por **ALBUQUERQUE CALHEIROS E RUI MEDEIROS** que alegam que a *"...concepção que considera que essa tarefa se enquadra no âmbito das «relações externas» e, consequentemente, está reservada ao Estado não tem apoio no texto constitucional português..."*[400], porque nos termos da alínea *b) e c)* do nº 1 do artº 197 da CRP[401] apenas cabem ao Governo e aos órgãos de soberania em geral, a aprovação, a assinatura e a ratificação das convenções internacionais, isto é, o núcleo duro dessas relações, nada se dizendo sobre a reserva de transposição.

Por outro lado, nesses domínios externos, de acordo com o artigo 227/1/*t*, as regiões autónomas têm unicamente um poder de participação nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito bem como nos benefícios deles decorrentes, sendo de considerar ainda, conforme refere **PEREIRA COUTINHO**, que a concretização "*...interna das directivas comunitárias não se integra nesse chamado «núcleo duro das relações internacionais»",* porque tais actividades de transposição não consistem manifestamente em concluir convenções internacionais ou assegurar a representação exterior do Estado, sendo, portanto, de sustentar que, atendendo a que o direito comunitário integra imediatamente a ordem jurídica portuguesa, aos órgãos nacionais com poderes normativos, neles incluídas as Assembleias Legislativa Regionais, caberá dar actuação e integrar os preceitos comunitários

---

[399] **Miranda, J.,** *"Solidariedade e autonomia", op. cit.* **p. 69. O autor defende a participação activa dos Açores e Madeira na execução da política comunitária** ***"...mesmo sem uma norma expressa no art. 229° ou no art. 231...". Cfr.*** **ainda: Miranda, J., "*Funções, Órgãos e Actos do Estado",* (polic.), Lisboa, 1990, p. 330.** ***Vid.*** **também Rebelo de Sousa, M., "*A transposição das directiva comunitárias para a ordem jurídica nacional",* em *Legislação,* 1992, nº 4/5, p. 80 e seg's.**

[400] ***op. cit.*** **p. 872. Anteriormente à revisão constitucional de 1997, os autores defendiam que** ***"As regiões autónomas podem, com respeito da Constituição e das leis gerais da República, transpor*** **e** ***concretizar as directivas comunitárias que versem sobre matérias de interesse específico não reservadas aos órgãos de soberania, sem necessidade de qualquer lei ou decreto-lei de recepção...". Ibid.*** **p. 899.**

[401] **Competência política do governo.**

não imediatamente exequíveis, não existindo, assim *"...fundamento para sustentar que as Regiões estarão excluídas da actuação e integração do direito comunitário derivado."*[402].

Sendo a competência legislativa regional a característica que confere a natureza política à autonomia, admitir que as regiões não poderiam concretizar legislativamente as directivas comunitárias que versam sobre matérias de interesse específico não reservadas aos órgãos de soberania, concretizaria "*...uma espécie de expropriação do conteúdo essencial da autonomia regional e a ruptura do equilíbrio constitucional de repartição de competências legislativas entre o Estado e as Regiões Autónomas."*[403], do que resultaria que as Regiões perderiam simultaneamente as competências que foram transferidas para as instituições supranacionais da União e ainda as competências internas de concretização do Direito comunitário, amputação competencial que seria sucessivamente alargada devido ao progressivo aumento das esferas de actuação da União Europeia, pelo que "*...só a possibilidade de uma concretização normativa das directivas comunitárias pelas autoridades regionais, (...) é que permite conservar o equilíbrio institucional entre os princípios da unidade do Estado e da autonomia político-administrativa das regiões autónomas consagrado no artigo 6º."*[404], sendo essa participação exigida ainda pela necessidade de concretização de certas políticas comunitárias que apenas às regiões dizem respeito, tais como a política regional.

Face aos problemas doutrinais ocorreu com a revisão constitucional de 1997 um retrocesso no que respeita à participação das RRAA nas questões comunitárias, mais concretamente quanto à transposição dos actos jurídicos comunitários, pois passou-se da inexistência de previsão normativa, isto é, do vazio que gerou a reflexão doutrinal que se manifestou no sentido da possibilidade de transposição pelas RRAA, à proibição por via indirecta e

---

[402] **Pereira Coutinho, J. L.,** *"Lei Regional"*, **em** *Estudos de Direito Regional*, ***op. cit.*** **p. 197.**

[403] **Miranda, J.,** ***Manual...,*** **Tomo III, 4ª ed., 1998,** ***op. cit.*** **p. p. 878.**

[404] ***Ibid.*** **p. 878/879.**

dissimulada de tal forma de intervenção regional na fase descendente do direito comunitário.

Efectivamente, a 4ª revisão constitucional de 1997, ao acrescentar ao artigo 112 da CRP o número 9 no qual se lê que "*A transposição de directivas comunitárias para a ordem jurídica interna assume a forma de lei ou decreto-lei, conforme os casos",* passou a centralizar no governo toda a transposição de directivas comunitárias, incluindo as relativas a matérias de interesse específico regional porque aqueles tipos de diplomas normativos, lei ou decreto-lei, que passaram a ser exigidos para a transposição, são exclusivos dos órgãos de soberania[405], vedando-se pois, como afirma **JORGE MIRANDA** "*…aqui a intervenção das assembleias legislativas regionais (que antes era possível)"*[406]*,* tendo como consequência que no tocante às questões europeias, conforme salienta **FERNÃO FREITAS,** *"...as RRAA sofreram uma importante amputação nas suas atribuições..."*[407]*,* podendo fundamentar-se esta alteração centralizadora da função de integrar e transpor o direito comunitário, na necessidade de o Estado pretender garantir mais facilmente o cumprimento desse direito evitando o risco de responsabilização por incumprimento[408], embora no que se refere à avaliação do Estado das Automomias, se perca *"...seguramente, nos poderes autonómicos."* o que se ganha em celeridade e *"...eventualmente em coesão na decisão de legislar…"*[409].

---

[405] De acordo com o artigo nº 161 (Competência legislativa da Assembleia da República) e nº 1 do artigo 198 (Competência legislativa do governo), da CRP.

[406] Miranda, J., *Manual...*, Tomo I, 6ª Ed., 1997, *op. cit.* p. 400.

[407] *op. cit.* p. 195.

[408] Salienta Rebelo de Freitas que "*Assim, e mais uma vez o enfatizamos, talvez esta realidade - responsabilidade directa do Estado versus não interferência da UE na distribuição competencial derivada da forma do Estado - tenha reforçado a inspiração do Estado Português, rectius os deputados da AR, os quais na revisão da CRP de 1997 decidiram retirar às autonomias passando para o órgão legiferante nacional o poder de introduzir no direito interno o conteúdo das directivas comunitárias, com a inerente amputação de poderes legislativos das respectivas assembleias das RAs.". (op. cit.* p. 349).

[409] *Ibid.* p. 196. O autor salienta ainda que "*O exclusivo da transposição das directivas comunitárias afecta os poderes das autonomias, sendo neste particular uma encapotada forma de «centralização do poder», sob o pretexto, que não colhe, da conveniência na*

Naturalmente que o termo *directivas* usado no nº 9 do artigo 112 poderia deixar margem para que se entendesse que só quanto a estas se exigia a forma de lei ou decreto-lei, o que permitiria que, conforme defendeu **LUÍSA DUARTE**, no caso de o acto comunitário não ser uma directiva e regular matéria de interesse específico regional, "*...a aprovação de acto legislativo interno (...) é da competência das respectivas assembleias legislativas regionais.*"[410].

Caberá aqui questionar se a solução adoptada foi a mais acertada, mesmo tendo em vista objectivos como os de assegurar o cumprimento do direito comunitário pelas autoridades regionais, suprir o seu eventual incumprimento e garantir a uniformidade e celeridade na sua transposição evitando a responsabilidade externa do Estado, pois será sustentável que teria sido mais conforme ao princípio da autonomia a criação, em sede de revisão constitucional, de uma norma constitucional que permitisse aos órgãos de soberania substituir os órgãos regionais nos casos de manifesta recusa ou negligência na adopção de normas necessárias à aplicação dos comandos comunitários, pois em nosso entender, os objectivos pretendidos deveriam ter sido alcançados através de outros mecanismos que não o sacrifício da distribuição constitucional de competências efectuada ainda antes da adesão à Comunidade, dando a sensação que se foi longe de mais na revisão de 1997 cortando *o «mal pela raiz»* pois, ao pretender evitar-se o incumprimento atempado de uma competência, eliminou-se essa mesma competência em lugar de se prever mecanismos substitutivos e/ou sancionatórios que levassem ao seu cumprimento, corte que, podendo ser apelidado de expropriação de poderes legislativos às RRAA, é considerado tanto mais criticável *"...quando é uma realidade que, mau grado o princípio da subsidiariedade, cada vez mais Bruxelas é o centro de emissão de normas que se tornarão também direito interno dos respectivos países..."*[411].

***centralização da responsabilidade do Estado perante as instâncias da União Europeia.". Ibid.* p. 198.**

[410] **Luísa Duarte, Mª., "***União Europeia e entidades regionais: As Regiões Autónomas e o processo comunitário de decisão***", *op. cit.* p. 65.**

[411] **Rebelo de Freitas, F., *op. cit.* p. 197. Chamando a atenção para a necessidade de a subsidiariedade entre a União Europeia e os Estados e entre estes e as RRAA, salienta**

Mas esta solução dada pela revisão constitucional ainda não foi definitiva porque o legislador constitucional viu-se, talvez, na obrigação de recuar e, deste modo, na revisão constitucional de 2004 acrescentou, conforme já foi anteriormente referido, aos poderes regionais de participação que em matéria comunitária são atribuídos às RRAA na alínea *x)* do nº1 do artigo 227 da CRP, o poder de *"...transpor actos jurídicos da União, nos termos do artigo 112º.",* podendo ler-se neste no nº 8 deste artigo 112º que " *A transposição de actos jurídicos da União Europeia para a ordem jurídica interna assume a forma de lei, decreto-lei ou, nos termos do disposto no nº 4, decreto legislativo regional'*"[412], resultando desta inovação constitucional a atribuição, sem margem para dúvidas, às RRAA da competência para transposição da legislação comunitária[413].

Restará agora saber quais os mecanismos a adoptar em caso de incumprimento pois a atribuição da competência não foi acompanhada de qualquer norma destinada a resolver a situação que poderá vir a ser criada pelo eventual atraso ou recusa de transposição pelas autoridades regionais que, pelo princípio da autonomia institucional, responsabilizará o Estado, isto é, não foi aproveitada a grande quantidade de produção doutrinal entretanto surgida acerca do tema.

Porque o problema subsiste, esta possibilidade de as RRAA procederem à transposição das directivas comunitárias deve ser acompanhada da sensibilização para a possibilidade de ocorrer inércia ou mesmo recusa expressa dos órgãos

---

ainda o autor que "*Nesta conformidade, é quase um paradoxo, precisamente em matéria de aplicação e introdução do Direito Comunitário no ordenamento jurídico interno de Portugal ter-se eliminado por via da alteração da Constituição, que as directivas com conteúdo respeitante especificamente às RAs, fossem devolvidas «contra corrente» e «anti-subsidiariamente» ao Estado ou aos órgãos de soberania legiferantes.". Ibid.* p. 138.

[412] O nº 4 do artigo 112 da CRP reza: "*Os decretos legislativos têm âmbito regional e versam sobre matérias enunciadas no estatuto político-administrativo da respectiva região autónoma que não estejam reservadas aos órgãos de soberania, sem prejuízo do disposto nas alíneas b) e c) do nº 1 do artigo 227.".*

[413] Em resposta a inquérito oficioso apresentado ao Presidente do Governo Regional da Madeira é considerada positiva a possibilidade de transposição. Igualmente o Presidente do Governo Regional dos Açores considera importante a possibilidade de transposição por permitir adaptar a legislação às características regionais, dada a dificuldade de o legislador europeu perceber as especificidades da aplicação da legislação às ilhas *(cfr.anexos documentais).*

regionais quanto à emanação de normas para actuação ou integração do direito comunitário.

Já foi exposto que os Estados são os únicos responsáveis perante a União pelo cumprimento interno das normas de direito comunitário[414], mesmo nos casos em que seja uma Região Autónoma a violar, por acção ou omissão, o dever de cumprir o direito comunitário, pelo que, face à possibilidade de a situação de incumprimento ser criada por uma ou ambas as RRAA, cabe perguntar, com **BLANCO de MORAIS** de que meios ou mecanismos dispõe o Estado Português para acautelar a situação decorrente dos casos em que *"...a região omitir esse cumprimento ou o realizar de forma defeituosa e contrária aos princípios da mesma directiva."*[415]?

Ao contrário de outras ordens constitucionais, Portugal não contempla na sua Constituição o mecanismo de coerção relativamente às entidades regionais, podendo apenas recorrer ao mecanismo de dissolução dos órgãos próprios da RRAA previsto no artigo 234/1 da CRP, mas só em casos justificados de excepcional gravidade em que esse incumprimento das obrigações comunitárias pelas regiões possa "*...comprometer gravemente o «reforço da identidade europeia» e a «realização da coesão económica e social»*[416] *(...) e, nessa medida, puserem em causa valores constitucionais, é que o Estado se pode socorrer do poder que lhe é conferido pelo artigo 234 da Lei Fundamental."*[417].

Nos casos como o que nos ocupa, em que possa ocorrer da parte dos órgãos regionais omissão ou recusa de proceder à transposição do direito comunitário originando responsabilidade internacional do Estado deve, atendendo ao primado da soberania sobre a autonomia (artigo 225/3 da CRP), e ao respeito pelo

[414] Conforme a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Acerca desta Convenção e dos poblemas que no seu âmbito se colocam nos Estados de Estrutura complexa, ver *supra* parte II, capítulo I, ponto 1.

[415] Blanco de Morais, C., *A Autonomia Legislativa Regional, op. cit.* , p. 513:

[416] Nºs 5 e 6 do artigo 7º da Constituição.

[417] Albuquerque Calheiros, J. M., e Medeiros, Rui, *op. cit.* p. 860.

princípio da cooperação entre órgãos de soberania e órgãos regionais (artigo 229 da CRP), admitir-se a possibilidade de ser o Estado a produzir as normas de transposição, as quais seriam produzidas, como defende **PEREIRA COUTINHO**, "*...a título dispositivo e sob condição resolutiva de exercício dos poderes regionais.*"[418], sentido em que também se pronuncia **LUÍSA DUARTE** que defende que no caso de incumprimento regional deve o legislador nacional "*...a título supletivo e para evitar uma situação de incumprimento imputável à República Portuguesa – adoptar a necessária legislação de âmbito regional*"[419], entendendo-se, conforme defende **BLANCO de MORAIS** que "*A partir do momento em que o legislador regional não desse cumprimento devido a uma norma supranacional que por força do artº 8º nº 3 da Constituição obriga todo o ordenamento jurídico interno, convidaria implicitamente o Estado a emitir uma lei geral, cuja razão de ser na sua aplicação a todo o território, se encontraria justificada pela natureza e fim da directiva.*"[420].

No entanto, é possível admitir que existam casos em que, face ao incumprimento regional de normas comunitárias, o Estado não possa fazer nada, especialmente naqueles casos em que a matéria em causa interesse unicamente às Regiões e, portanto, seja destas a competência exclusiva para a regulamentação interna, considerando-se que nestes casos, em que o incumprimento regional determina a responsabilidade do Estado perante a União, "*...o risco do*

---

[418] **Pereira Coutinho, J. L.,** *"Lei Regional"*, ***op. cit.*** **p. 198. Por seu lado, Luís Sá, Ana Serrano e Daniel Branco inclinam-se para a possibilidade de uma "*...intervenção estatal substitutiva...*" nos casos de não execução das normas comunitárias pelas instâncias regionais, intervenção cujo sentido, consideram, "*...não deixa de ser lesivo do princípio da autonomia regional.*". *(op. cit.* p. 48).**

[419] **Luísa Duarte, Mª., "***União Europeia e entidades regionais: As Regiões Autónomas e o processo comunitário de decisão***", *op. cit.* p. 65.**

[420] **Blanco de Morais, C.,** ***A Autonomia Legislativa Regional, op. cit.*** **p. 513. O autor defende ainda que "*Tendo em conta (...) que é o Estado e não a região, que se responsabiliza internacionalmente perante a Comunidade pelo cumprimento das respectivas normas, pensamos que, os órgãos de soberania poderão tornar extensiva às duas regiões, em caso de necessidade, a lei que no continente deu aplicação à citada directiva, convertendo-a em lei geral da República*". E continua o autor, "*...o Estado-Pessoa pode substituir-se às regiões, para proceder ao cumprimento efectivo de uma directiva comunitária através da transformação em lei geral da República, passível de preencher espaços omissos e suspender a eficácia de legislação nacional imperfeita*". *Ibid.* p. 514.**

incumprimento regional das obrigações comunitárias só pode ser evitado através de uma revisão constitucional." [421] na qual se reserve para os órgãos de soberania a transposição das normativas comunitárias o que, garantindo e uniformizando o cumprimento, poderá todavia retirar algum conteúdo à autonomia[422], embora afaste o risco de responsabilidade externa estadual.

Uma observação global acerca do sistema constitucional estatutário da participação regional na integração europeia permite afirmar que, apesar das insuficiências existentes, em especial a distência entre as previsões e prática seguida, a questão tem tido tratamento positivo por parte do legislador constitucional, conforme reconhece **MARTINEZ PUNAL** ao afirmar que *"...o sistema constitucional e autonómico português, em matéria de conjugação regional-internacional, adiantou-se, senão cronologicamente pelo menos*

---

[421] **Albuquerque Calheiros, J. M., e Medeiros, Rui*, op. cit.* p. 901. A opção centralizadora de 1997 foi precedida de uma consulta à Universidade Católica Portuguesa na qual o governo pedia "*…a emissão de parecer relativamente à conjugação dos regimes de transposição de directivas e das autonomias regionais.",* pois, face à hipótese de recusa ou omissão da transposição pelos órgãos regionais, "*…a «Autoridade Nacional» responsabiliza-se perante as instâncias comunitárias pelo exercício de competências que escapam ao seu controlo…". Ibid.* p. 829. A resposta foi dada por Albuquerque Calheiros e Rui Medeiros que opinaram que perante a hipótese de incumprimento por parte dos órgãos regionais do dever de adoptar medidas necessárias à aplicação do direito comunitário, "*A única forma de evitar o risco do incumprimento regional das obrigações comunitárias, consiste na introdução, em sede de revisão constitucional, de (...) uma disposição que permita ao Estado substituir-se às regiões autónomas, nos casos em que estas, no âmbito da sua competência própria ou exclusiva, não adoptem em tempo oportuno as medidas necessárias à aplicação das normas constantes de convenções internacionais que vinculem o Estado português ou as normas emanadas das organizações internacionais de que Portugal seja parte.". Ibid.* p. 898.**

[422] **Fernão Freitas justifica a particular atenção dada pelos Estatutos Regionais, em especial o da Madeira, à participação no processo de construção europeia, designadamente a repetição "*ipsis verbis*" do texto da alínea x) do nº 1 do artigo 227 da CRP (actuais) pelo artigo 96 EPAMadeira, precisamente com a atenção a dar à transposição de directivas comunitárias pelos órgãos regionais. Diz o autor: "*Esta preocupação algo insistente e repetida do legislador autonómico tem porém, uma explicação de certo modo implícita, mas importante. As Regiões Autónomas, como já se referiu - pelo menos antes da revisão constitucional de 1997 - tinham a faculdade de poder introduzir no seu ordenamento jurídico as directivas comunitárias. Assim sendo, era legítimo e lógico colocar a questão dum permanente acompanhamento das questões dos assuntos europeus e do direito comunitário, não só para poder captar e exercer essa tarefa normativa e integrativa a contento, mas inclusive, para que não fossem dadas razões ou meros pretextos ao Estado para criticar essa eventual omissão ou deficiência das RAs, assunto que ganha particular acuidade nos Estados desconcentrados.". (op. cit.* p. 345).**

materialmente a outros que com mais assiduidade vêm reclamando a atenção dos estudiosos do direito comparado"[423].

À brilhante conclusão do autor acrescentamos nós que, mesmo cronologicamente não poderia o sistema português ter-se adiantado mais, pois a primeira versão da Constituição da República Portuguesa após a revolução de 1974 que restaurou a democracia, já consagrou em 1976, dez anos antes da adesão de Portugal às Comunidades Europeias, o direito de as Regiões Autónomas participarem na negociações de tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes.

[423] **Martínez Puñal, A.** ***As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e a actividade externa de Portugal*****,** ***op. cit.*** **p. 35. Também a nível interno se aponta grande sensatez na condução das relações autonómicas, como o refere Mário Pinto afirmando que as RRAA "*****...não têm tido dificuldades dramáticas com o centro político nacional. Pelo contrário, as transferências de competências processaram-se em clima de excepcional consensualidade...".*** **(Actas do Congresso** *do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Histórico***, vol. 1,** ***op. cit.*** **p. 26).**
Por seu lado Jorge Miranda, comparando o sistema regional português com os que lhe são mais próximos, (italiano e espanhol), no que se refere ao relacionamento internacional, chama a atenção para a "***...explícita consagração constitucional de poderes de incidência internacional.". (Manual...,*** **Tomo III, 4ª ed., 1998,** ***op. cit.*** **p. 307). Refere o autor que "*****...poderes análogos não são desconhecidos da prática regional de Itália e Espanha, mas para além das respectivas Constituições.".**

CAPÍTULO IV

SUBSIDIARIEDADE, ULTRAPERIFERIA E REGIÕES AUTÓNOMAS

As Regiões Autónomas Portuguesas dos Açores e Madeira caracterizavam-se, à data da adesão, por um conjunto de especificidades tais como a pouca produtividade nos vários sectores e escassez de infra-estruturas, o afastamento dos grandes centros da Europa Comunitária, tendo os respectivos aparelhos produtivos sido confrontados com problemas e desafios decorrentes das necessidades da concorrência em mercados alargados e abertos, sendo, no entanto, inegável e forçoso reconhecer que a adesão comunitária representou para ambas as regiões autónomas portuguesas "*...um novo quadro alargado de solidariedade, de animadoras perspectivas.*"[424].

Durante e após o período de pré-adesão, estas regiões foram objecto de medidas de apoio em várias áreas[425], culminando com a sua inclusão num conjunto de regiões com idênticas características de subdesenvolvimento e de afastamento dos centros europeus situadas na "*...periferia da periferia ou ultraperiferia...*" conforme lhes chamou **MOTA AMARAL**[426], que passaram a ser denominadas ultraperiféricas às quais a União Europeia, por ocasião do Tratado de Amsterdão viria e reconhecer as respectivas especificidades ao incluir no Tratado um estatuto comum contendo um regime especial de visando evitar

[424] **Mota Amaral, J. B., *op. cit.* p. 8.**

[425] **O Tratado de Adesão de Portugal às Comunidades Europeias incluiu em anexo uma "*Declaração comum relativa ao desenvolvimento económico e social das regiões autónomas dos Açores e da Madeira*", na qual se reconhecem algumas das especificidades regionais e respectivas consequências em termos de desfavorecimento, acordando em recomendar às instituições europeias especial atenção no sentido de promover a recuperação das respectivas desvantagens regionais. Ambas as regiões autónomas beneficiaram de um período transitório até 31 de Dezembro de 1995, durante o qual não lhes foi aplicado na totalidade o acervo comunitário e lhes foram concedidos regimes especiais nas áreas de transportes, pescas, fiscalidade, (taxas reduzidas de IVA).**

[426] **É atribuída ao então Presidente do Governo da Região Autónoma dos Açores, e ex-Presidente do Parlamento Português, João B. da Mota Amaral, a autoria do termo "*ultraperiferia*" ao usar a expressão "*...periferia da periferia ou ultraperiferia...*" no âmbito de uma reunião da CRPM em 1987 referindo-se aos arquipélagos franceses, portugueses e espanhóis que hoje constituem as RUP. *Vid.* neste sentido Férnandez Martin, F., *Islas y Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea,* l'Aube Éditions, Madrid, 1998, p. 17, e Guillaumin, P., *"La Dimension Ultraperipherique de l'Union Europeenne",* em *What Status for Europ's Islands?,* Hache, J. D. coord., L'Harmattan, France, 2000, p. 108. Este autor considera que "*...l'ultrapériphérie n'est qu'un prolongement – certes extreme – du concept de la périphérie, et tout en particulièrement de périphérie maritime.*". *Ibid.* p. 112.**

que estas regiões sofressem um cada vez maior atrofiamento por estarem inseridas num mercado comunitário no interior do qual não podiam competir.

Tentaremos retratar mostrando as insuficiências destes territórios e aquilo que tem sido feito para as melhorar, mostrando um pouco do caminho percorrido por estas regiões ultraperiféricas até esse reconhecimento que lhes atribuiu em estatuto comunitário, visando uma maior participação destas regiões no processo de integração europeia, tendo em vista ainda sensibilizar as instituições comunitárias para as realidades e insuficiências de uma Comunidade desigual caracterizada pela distância, insularidade e perificidade com todos os reflexos em termos de custos, subdesenvolvimento e desigualdade de oportunidades que tais factores acarretam para os territórios e populações envolvidos.

1-AS REGIÕES ULTRA-PERIFÉRICAS: DEPARTAMENTOS ULTRAMARINOS FRANCESES (DOM), CANÁRIAS, AÇORES, MADEIRA.

O conceito da ultraperificidade representa o reconhecimento e tomada em consideração das especificidades de certas Regiões da União Europeia e a resposta que a mesma entende dar para permitir uma melhor inserção dessas regiões no espaço europeu, tendo em vista que a Comunidade, aquando da formulação e concretização das políticas por ela adoptadas, terá que visar a redução das disparidades regionais.

Tal conceito que, por carecer inicialmente de base jurídica inscrita nos Tratados[427], veio a ser delineado ao longo do tempo através do direito derivado acompanhando os sucessivos alargamentos é apresentado como uma vertente da dimensão horizontal do princípio da coesão económica e social que o artigo B do TUE consolida.

Certamente que no âmbito do presente trabalho que tem como linha de rumo o princípio da subsidiariedade, haverá que começar por estabelecer uma relação

[427] Por esta razão os programas POSEI tiveram que encontrar a sua base jurídica no artigo 235.

entre este princípio e as ultraperiferias comunitárias, tarefa que se não apresenta difícil atendendo a que a Comunidade tem como missão, entre outras, a de *"...promover, em toda a Comunidade, o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das actividades económicas, um elevado nível de emprego e de protecção social...*(...) um alto grau de competitividade e de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de protecção e de melhoria da qualidade do ambiente, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-Membros."[428], objectivos que, nos termos do artigo 3º TCE, implicam "*O reforço da coesão económica e social"*[429] e "*Uma política no domínio da cooperação para o desenvolvimento"*[430].

A prossecução de tais objectivos implica a intervenção comunitária a qual, nos termos do artigo 5º TCE, nos domínios que não das suas atribuições exclusivas, *"... intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros, e possam pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário."*.

Naturalmente que o atraso estrutural de que padecem as Regiões Ultra-Periféricas (RUP) que a União reconhece no nº 2 do artigo 299 TCE ao afirmar que tem em conta *"...a situação social e económica estrutural..."* dessas regiões a qual considera "*...agravada pelo grande afastamento, pela insularidade, pela pequena superfície, pelo relevo e clima difíceis e pela sua dependência económica em relação a um pequeno número de produtos, factores estes cuja persistência e conjugação prejudicam gravemente o seu desenvolvimento,...",* é fruto de uma grande quantidade de condicionantes cuja ultrapassagem não dependerá só da aplicação das políticas de competência exclusiva da Comunidade mas também de muitas intervenções em áreas de competência partilhada que,

[428] Artigo 2º TCE.

[429] Alínea *k)* do artigo 3º TCE.

[430] Alínea *r)* do artigo 3º TCE.

como tal, são submetidas ao princípio da subsidiariedade por força do qual, no caso de parcelas de território comunitário altamente carenciadas e deficitárias, não existirão dúvidas de que a intervenção comunitária produzirá melhor os efeitos niveladores desejados que a dimensão estatal ou infra-estatal, precisamente devido à dimensão dessas carências e das acções necessárias para as ultrapassar, sendo de referir ainda a reconhecida ambivalência que o princípio da subsidiariedade transporta em si, o que faz com que este princípio tanto possa servir para justificar a abstenção comunitária nos casos em que a actuação interna seja suficiente para alcançar os objectivos comunitários, como para impor ou obrigar à sua intervenção nos casos em que essa actuação seja manifestamente insuficiente e/ou ineficaz[431].

Em face do que tem sido referido, tendo em vista os objectivos comunitários e a grande dimensão das condicionantes destas regiões que é necessário superar, a subsidiariedade impõe nestes casos um regime excepcional de menor abstenção e de maior intervenção até ao momento em que as RUP atinjam níveis de desenvolvimento que possam manter por si sós esse nível, regime que, afinal, no caso das RUP consiste em adaptar as políticas comunitárias às especificidades locais com vista a promover o seu desenvolvimento e integração no espaço comunitário através do estatuto que, como se referirá abaixo, surge consagrado pelo Tratado de Amesterdão no nº 2 do artigo 229 TCE o qual permite formas excepcionais de aplicação do direito comunitário às regiões ultra-periféricas.

Inicialmente, os únicos territórios da Comunidade Económica Europeia que não pertenciam ao espaço geográfico europeu eram apenas as Regiões francesas de Guadalupe, Martinica, Guiana e Reunião[432], sendo que após a adesão de

---

[431] Neste sentido, Pacheco Amaral afirma que a "*A subsidiariedade constitui deste modo, simultaneamente, um princípio negativo que, em circunstância determinadas, é limitativo da acção das entidades políticas superiores, e um princípio positivo que, noutras, torna essa actuação obrigatória*", (*Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias..., op. cit.* p. 295). Para mais referências a esta característica da subsidiariedade, *cfr. supra* parte I, capítulo II, secção 2.

[432] Com a adesão da Dinamarca um outro território insular entra na Comunidade: A Gronelândia. No entanto este território virá a decidir, por referendo, deixar a CEE.

Portugal e Espanha passaram a integrar-se no seio da Comunidade outros territórios distantes da Europa continental, designadamente a Comunidade Autónoma espanhola das Canárias e as Regiões Autónomas portuguesas dos Açores e da Madeira, ampliando, assim, o fenómeno da ultraperificidade na Comunidade.[433]

Relativamente ao estatuto jurídico interno as RUP francesas fazem parte integrante da República francesa da qual constituem departamentos como os restantes[434], enquanto que as ilhas Canárias constituem uma das dezassete Comunidades Autónomas espanholas e os Açores e Madeira constituem duas regiões autónomas portuguesas[435].

Quando se assinou o Tratado de Roma, os departamentos franceses do ultramar (DOM) entraram plenamente na Comunidade tal como os restantes departamentos franceses[436], constando já do nº 2 do artigo 227 TCE uma certa sensibilidade para a diferença entre os territórios dos DOM e os restantes territórios da Comunidade, bem como a consciência de que a situação dos DOM exigia atenção particular, estabelecendo-se nesse artigo um certo número de disposições que lhes seria aplicado de imediato enquanto que as condições de aplicação de outras disposições do Tratado seriam determinadas mais tarde.

---

[433] O número de RUP é alargado para 9 pelo Tratado de Lisboa no artigo 299 do do Tratado de Funcionamento da União Europeia assinado em Lisboa a 13/12/2007 com a integração de San Bartolomé e San Martín situadas em no mar das Caraíbas. Estas ilhas francesas estavam integradas no arquipélago de Guadalupe e viram o seu estatuto interno alterado.

[434] Existem diferenças nos órgãos internos, designadamente o Conselho Regional que não existe nos outros departamentos.

[435] Portugal optou pela plena integração dos Açores e Madeira. Um resumo dos estatutos político-administrativos e regimes económicos e fiscais das diferentes RUP pode ser visto em *Révue du Marché Commun et de l'Union européenne***, nº 368, mai 1993, p. 437-439.**

[436] Após a adesão dos Estados ibéricos, as Canárias beneficiaram de um estatuto derrogatório parcial com exclusão do território aduaneiro da Comunidade e do sistema comum do IVA, enquanto que, por seu lado, os Açores e Madeira tiveram a sua adesão plena desde início.

De facto, estipulando no nº 2 do referido artigo 227 que "*...as instituições da Comunidade velarão por que (...) se torne possível o desenvolvimento económico e social dessas regiões.",* demonstra-se que os Estados signatários do Tratado de Roma já estavam conscientes de que a situação particular dos DOM exigia medidas específicas de adaptação das políticas comunitárias, podendo até dizer-se que no nº 2 do artigo 227 do Tratado de Roma residiu o primeiro estatuto de ultraperiferia que viria a ser reforçado após a adesão de Portugal e Espanha pela inclusão dos Açores Madeira e Canárias, vindo a ganhar estatuto jurídico com o Tratado de Amsterdão.

No entanto, a aplicação do referido artigo 227/2 nunca se verificou, pelo que a situação dos DOM permaneceu durante muito tempo caracterizada por um clima de ambiguidade, tendo entretanto o Tribunal de Justiça na sua sentença Hanssen de 10 de Junho de 1978[437] procurado clarificar esta questão entendendo que, uma vez que já estavam passados os dois anos estabelecidos pelo artigo 227 do Tratado para definir a aplicação de disposições do Tratado aos DOM e o Conselho ainda não tomara medidas, as disposições dos Tratados eram directamente aplicáveis a esses territórios, admitindo-se ainda na sentença a possibilidade de se estabelecer medidas e disposições específicas a favor desses territórios.

Por outro lado, ao longo do tempo foi-se cimentando a ideia de que as medidas e disposições específicas destinadas às RUP deveriam corresponder a uma abordagem global e coordenada, e não depender da ocorrência de problemas pontuais como acontecia até então, sentido que levou a Comissão a criar em 24 de Setembro de 1986 um Grupo Interserviços, (GIS), com a missão de efectuar uma abordagem global que permitisse definir a política da Comunidade a favor dos territórios distantes, coordenando a acção dos vários serviços da Comissão relativamente aos DOM e às Comunidades Autónomas de Espanha e Regiões Autónomas de Portugal, acompanhando a acção comunitária nestes territórios por

[437] Sentença nº 148/78, Col. 1978, p. 511, de 10/10/1978, sendo partes H. Hansen jun & Cia. V. Hauptzolamt de Flensburg. Pedido de decisao pré-judicial Tribunal de Hamburgo. Caso respeitante à importação de Rum proveniente dos DOM a que a Alemanha aplicou impostos como se de país terceiro se tratasse.

forma a captar as suas especificidades e necessidades específicas e procurando, juntamente com os respectivos Estados membros e as autoridades regionais, criar condições para promover um enquadramento legislativo que garantisse a eficácia da acção a empreender nesses territórios.

Várias delegações deste grupo visitaram os Açores e a Madeira para conhecer as especificidades locais e transmiti-las à Comissão que recebeu relatórios das entidades Regionais dando a conhecer os seus problemas, apresentando propostas, sensibilizando para as suas necessidades e solicitando que as suas especificidades fossem tidas em conta na adopção e na aplicação das políticas comunitárias.

Foi na sequência das observações e dos relatórios do Grupo Interserviços que a Comissão decide solicitar ao GIS a apresentação de três relatórios relativos a cada uma das RUP, DOM, Canárias, Açores e Madeira propondo "*...um quadro apropriado para aplicação das políticas comuns...",* tendo o Grupo Interserviços, em face das inúmeras características comuns entre os três grupos de territórios, passado a tratar de forma global a problemática desses territórios submetidos a tratamento específico[438] e, em consequência, proposto três programas POSEI baseados "*...no duplo princípio de pertença à Comunidade e do reconhecimento da realidade regional..."*[439]*,* tendo sido proposto inicialmente o POSEIDOM, e posteriormente o POSEIMA e o POSEICAN[440], levando ainda à anexação ao Tratado de Maastricht da declaração nº 26 sobre a ultraperifieria, como corolário da definição daquele conceito até ao Tratado de União Europeia[441].

---

[438] **Memorandum conjunto das RUP, "***Régions Européennes Ultrapériphériques - Nos differences se ressemblent...nous rassemblent***" de 1999.03.05, p. 11 e seg's.**

[439] **Memorandum "***Régions Européennes Ultrapériphériques ...», **op. cit.*** **p. 23.**

[440] **Os programas POSEI visavam a participação no mercado interno destas regiões afastadas, através da adaptação da política agrícola comum às especificidades das suas produções, e a manutenção ou adaptação das disposições fiscais específicas que lhes eram historicamente reconhecidas.**

[441] **Na declaração nº 26 a CIG reconhece os condicionamentos e o atraso das RUP, aceitando que, apesar de o direito comunitário se aplicar àqueles territórios, é possível adoptar medidas específicas a seu favor tendo em vista o seu desenvolvimento, a realização do mercado interno e o reconhecimento da realidade regional, de modo a permitir que as RUP consigam atingir o nível económico e social médio da Comunidade. Monteiro da Silva declara que a União Europeia, reconhecendo que não é possível manter nas ilhas**

Abordando agora mais em particular as especificidades da ultraperiferia, deve salientar-se que as regiões ultraperiféricas se caracterizam por disporem de um contexto único no seio da União Europeia, sendo quase todas marcadas pela insularidade, pois seis das sete RUP são constituídas por ilhas, enquanto a Guiana é um enclave situado na floresta amazónica, afastamento em relação à Europa continental apresentando todas economias dependentes de produtos tropicais e do turismo, sendo ainda caracterizadas, cumulativamente, pelo clima tropical e pela ameaça permanente de fenómenos climatéricos intensos e de riscos naturais e por um relevo normalmente acidentado, enfrentando ainda problemas ambientais específicos.

Em conjunto, estas regiões representam apenas cerca de 1% do total da população comunitária e têm um peso económico relativamente fraco no conjunto comunitário, mas dispõem de outras características que lhes concedem enorme importância no seio das Comunidades, como a possibilidade de desenvolvimento de relações económicas com os países terceiros seus vizinhos, permitindo à União "*...afirmar a sua presença em esferas como a África, o Oceano Indico, as Caraíbas e a América do Sul.*"[442], salientando-se ainda que as RUP, através dos seus emigrantes, dão uma dimensão mundial à União Europeia e, dada a sua dispersão geográfica, levam a bandeira da União aos quatro cantos do mundo, conferindo-lhe também, dada a natureza insular da maioria das RUP, uma dimensão marítima considerável[443].

---

sistemas idênticos aos dos territórios continentais por, desta forma, não ser possível "*...ultrapassar os handicaps derivados da insularidade, obrigando as populações a abandoná-las ou a permanecerem numa situação estrutural de dependência...*", aceitou colocar no Tratado de Maastricht uma declaração sobre as regiões ultraperiféricas anexa à acta final reconhecendo as especificidades estruturais destas regiões, o atraso das suas condições de desenvolvimento e as suas condições naturais pouco favoráveis, como as distâncias e o clima, e admitindo a criação de condições e medidas especiais a favor destas regiões. (*op. cit.* p. 90). Por seu lado, Costa Neves, chama a atenção para a importância de se preservar os princípios desta declaração "*...como garante que são da equidade.*". (*op. cit.* p. 28).

[442] Comité das Regiões, Parecer sobre "*A problemática das regiões ultraperiféricas no contexto da aplicação do artigo 299*", Cdr 156/2000 fin, COM (2000) 147 final, p. 11.

[443] Afirma Medeiros Ferreira que "*...se a Europa perdesse essa dimensão insular, arquipelágica, oceânica e atlântica, regressaria à repudiada realidade de uma «Europa fortaleza», mesmo que alargada a leste. As ilhas atlânticas são a garantia de uma U. E. aberta, marítima, inserida no diálogo inter-continental".(op. cit.* p. 74).

Por outro lado, constituem ainda as RUP locais de implantação privilegiada de actividades de alta tecnologia através, por exemplo, da Agência Espacial Europeia sita na Guiana e o Instituto Astrofísico nas Canárias, e de implantação privilegiada para certas pesquisas fundamentais para o futuro do planeta[444] sendo ainda que, graças às suas regiões ultra-periféricas, a União Europeia dispõe do primeiro território marítimo mundial com 25 milhões de km2 de zona económica que inclui enorme quantidade de recursos naturais, beneficiando ainda a União, por via das RUP, de uma situação geo-estratégica excepcional, sendo ainda que, através das RUP a União Europeia vê-se fornecida da produção de alguns produtos agrícolas de base, como frutas e produtos hortícolas tropicais e exóticos, designadamente o ananás, a banana, o açúcar de cana, o vinho e o arroz.

No plano sócio-económico, as RUP apresentam numerosas semelhanças, tais como uma elevada taxa de desemprego e um produto interno bruto que atinge em média cerca de 59% do PIB comunitário[445], reduzidas zonas habitáveis, havendo a considerar que o seu afastamento e reduzida dimensão inviabilizam a rentabilização de investimentos pesados e a realização de economias de escala, tornando ainda difícil e emergência de um forte sector industrial, caracterizando-se ainda por constituírem economias pouco diversificadas caracterizadas pela ausência de matérias primas o que as torna dependentes do exterior, em especial das respectiva metrópoles em importações de produtos muito diversificados a maior parte dos quais destinados a bens essenciais de consumo e componentes industriais, acrescendo ainda que as suas produções "*...sont concurrencées par les produits analogues dès pays en voie de développement aux coúts de production*

---

[444] Como ciências do mar, da atmosfera e dos espaços tropicais.

[445] Comité das Regiões, Parecer sobre "*A problemática das regiões ultraperiféricas no contexto da aplicação do artigo 299",* Cdr 156/2000 fin, COM (2000) 147 final, p. 10. O Memorandum conjunto das RUP refere que estas regiões apresentam "*...niveau de chômage plus de deux foi plus élevé et niveau du PIB inférieur de moitié à la moyenne communautaire...",* referindo-se ainda, p. 10, que "*...la combinaison de ces facteurs place 6 Régions Ultrapériphériques parmi les 10 Régions Européennes où le niveau de richesse est le moin élevé (PIB/Hab/SPA) et cinq d'entre elles parmis les Régions où le niveau de chômage est le plus intense.". (*Memorandum "*Régions Européennes Ultrapériphériques…), op. cit.* p. 5,

généralement plus bas…"[446]*,* sendo ainda de salientar que a situação geral de todas elas é agravada pelo facto de o desenvolvimento dos seus vizinhos ser, em regra, inferior ao das próprias RUP, situação estrutural para a qual contribuem as características particulares de cada uma delas[447].

Relativamente às Regiões Autónomas Portuguesas dos Açores e da Madeira, ambas têm más condições de relevo que dificultam o acesso a recursos naturais, dispondo de uma agricultura pouco desenvolvida, evidenciando grandes carências nas áreas das infra-estruturas e transportes, padecendo das características que geralmente ostentam todas as pequenas economias, tais como a pequena população, a reduzida área, o baixo produto interno bruto, a insuficiente qualificação dos recursos humanos, o isolamento geográfico, base estreita de produção, número limitado de mercados de exportação e a alta vulnerabilidade a riscos naturais, havendo ainda a considerar o facto de se tratar de pequenas economias insulares, características que são reconhecidas pela própria

---

[446] *Révue du Marché commun et de l'Union européenne***, nº 368, mai 1993, p. 437.**

[447] Relativamente aos Departamentos Ultramarinos Franceses, (DOM), refere-se que a Guiana é um território localizado na América do Sul e constitui um enclave que tem como fronteiras a Amazónia e o Suriname, distando de Paris 7500 km e cerca de 8 horas de voo, com 84 000km2 de superfície e 145 600 habitantes, sendo a sua capital Cayenne. Não sendo uma ilha como os restantes DOM, sofre da mesma forma do isolamento, pois tem como vizinha a floresta amazónica e as consequentes dificuldades de comunicações.
Quanto a Guadalupe, trata-se de um arquipélago localizados no mar das Caraíbas próximo de Cuba, Haiti e Santa Lúcia. É composto por 8 ilhas, tem uma superfície de 1 710 km2, 416 600 habitantes, tem como capital Basse-Terre, e dista de Paris cerca de 6 750km e cerca de 7 horas de voo, enquanto que Martinica, é um território com 1080 km2 de superfície composto apenas por uma ilha localizada no mar das Caraíbas, 383 600 habitantes, a sua capital é Fort-de-France, e dista de Paris cerca de 6 800 km e cerca de 7 horas de voo, estando a uma distância de 400km da Venezuela.
Relativamente à Ilha de Reunião é igualmente um território composto por uma ilha localizada no Oceano Indico, com 2 510 km2 de superfície, 683 600 habitantes, a sua capital é Saint-Denis, e dista de Paris cerca de 9 370 km e cerca de 12 horas de voo, sendo o seu vizinho mais próximo Madagáscar a 800 km.
Por outro lado, as Ilhas Canárias, sendo uma Comunidade Autónoma de Espanha, constituem um arquipélago situado no Oceano Atlântico composto por 7 ilhas com 7 440 km2 de superfície, 1 570 000 habitantes, a sua capital é Santa Cruz de Tenerife e dista de Madrid cerca de 2 000 km e cerca de duas horas de voo, distando aproximadamente 1050 km do ponto mais próximo da península ibérica e 115 km do deserto do Saará na Costa ocidental de África. Para uma caracterização geográfica, demográfica, sócio-económica das Regiões ultraperiféricas francesas e das Ilhas Canárias *vid.*, Comission Européenne, Direction Général de Politiques Régionales, "*Portrait des Iles*"*, Bruxelles, 1998, respectivamente p. 92-109 e p. 70-75. Afirma-se ainda nesta revista que "*La situation périphérique de l'archipel par aport à la péninsule ibérique et à la Communité européenne donne lieu à des couts élevés d'insularité, qui nuisen à la competivité de son économie.". Ibid.* p. 70.**

Constituição da República Portuguesa que no seu artigo 9º, alínea *g)* inclui entre as tarefas fundamentais do Estado a de "*Promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira"*[448].

A pesca tem um peso muito forte nestas economias regionais, embora necessite de investimento infra-estrutural pois revestia, à data da pré-adesão, uma forma bastante artesanal e doméstica, característica extensiva a outros sectores importantes como o turismo, a construção, a tecelagem e o bordado, sendo que em ambas as regiões as fracas condições económicas propiciam forte emigração, seja para o continente seja para outros países, em especial para a América Latina, assinalando-se ainda que o produto interno bruto por habitante, PIB, era na altura da adesão, inferior em metade à média nacional já de si bastante inferior à média comunitária.

Trata-se de regiões que padecem de grande afastamento dos principais mercados e centros de desenvolvimento europeus, com consequências económicas, sociais e culturais, caracterizadas ainda por um forte isolamento, pequena diversidade de recursos que cria uma forte de dependência do exterior em importação de produtos essenciais e grande vulnerabilidade dessas economias a problemas conjunturais de alguns sectores, a que acrescem os elevados custos de transporte interno e externo aéreo e marítimo[449], sendo as exportações pouco significativas e concentradas num pequeno número de produtos.

---

[448] Ver também artigo 104 do EPAMadeira. José Magalhães, referindo-se à 4ª revisão constitucional de 1997 em especial ao artigo 6º e alínea g) do artigo 9º da CRP, salienta que "*A revisão reforçou, logo em sede de princípios gerais da Constituição, o relevo das autonomias regionais, consagrando o conceito de regiões ultra-periféricas e envolvendo os órgãos autonómicos na aplicação do princípio da subsidiariedade.". (Dicionário...*, Editorial Notícias, 1999, p. 171).

[449] A própria Comunidade Europeia reconhece, designadamente através da Comissão através do seu *Relatório da Comissão das CE's, relativo aos Açores e Madeira*, de 90.02.02, p. 3, que as duas Regiões Autónomas se situam *"...entre as regiões mais desfavorecidas da Comunidade, partilham as desvantagens específicas constituídas pela insularidade e situação periférica relativamente ao território continental da Comunidade...".*

Após breve análise das características e limitações comuns às duas RRAA, focaremos agora cada uma delas em particular, começando pelo arquipélago dos Açores que se encontra situado no meio do oceano Atlântico[450], é constituído por nove ilhas habitadas dispersas ao longo de uma faixa com cerca de 600 km de comprimento[451], tem como capital Ponta Delgada, uma área total de cerca de 2333 km2 para cerca de 240 000 habitantes que se dividem de forma desigual pelas várias ilhas[452], apresentando uma densidade populacional de 112 habitantes por km2 em que predomina a população jovem[453].

Este arquipélago dista cerca de 850 km da Madeira, 1565 Km de Lisboa[454] e 3000 km de Bruxelas, encontrando-se isolado a um terço de distância entre Portugal e o continente americano do qual dista cerca de 4000km, constituindo a fronteira mais ocidental da União Europeia.

No que se refere às condicionantes naturais, no caso dos Açores elas notam-se de forma particular dado que para além da característica de insularidade existe como que uma metainsularidade que consiste no facto de se tratar de um arquipélago que apresenta uma "*...fragmentação interna e tudo (e é muito) que*

[450] O que lhe confere uma disputada posição geo-estratégica.

[451] Constituem o arquipélago açoreano as ilhas de Santa Maria, São Miguel, (Grupo Oriental), Terceira, Graciosa, São Jorge, Pico, Faial, (Grupo Central), Flores e Corvo (Grupo Ocidental). As ilhas têm diferentes superfícies, variando entre 17 km2 (Corvo) e 742 km2 (S. Miguel). Cerca de metade do arquipélago tem altitudes superiores a 300 metros.

[452] A ilha de S. Miguel, a mais povoada, representa quase 55% da população total, seguida da Terceira (23%, dividindo as outras 7 ilhas os restantes 22% que oscilam entre o Pico com cerca de 6,5% e o Corvo com cerca de 0,2%.

[453] *Vid.* Commission of the European Communities, *"Portrait of the Regions",* volume 3, Bruxels, 1998, p. 33, em que se efectua a comparação do nível etário da população dos Açores com outras Regiões comunitárias, designadamente Madeira, Canárias, Andaluzia, Murcia, e Northern Irland (UK), em que a média é bastante jovem. Na mesma obra, p. 32-37 pode ver-se uma caracterização sumária do arquipélago, designadamente no que toca à emigração, emprego, serviços e agricultura, podendo ainda consultar-se uma perspectiva comparada com outras Regiões comunitárias.

[454] O que representa cerca de 2,5 horas de voo.

dela decorre, nomeadamente quanto à necessidade de multiplicar diversas infra-estructuras."[455].

Apesar das dificuldades estruturais, a principal actividade nos Açores continua a ser a agricultura explorando o seu terreno fértil de origem vulcânica, agricultura que representa cerca de 1/5 do PIB regional e ocupa cerca de 20% da população activa, consistindo essencialmente na criação de gado, produção de leite e produtos lácteos tais como o queijo e similares, tendo o sector das pescas também grande importância na economia regional em especial a captura do atum com destino à exportação[456], dispondo os Açores de uma zona uma zona económica exclusiva de cerca de 938 000 km2 que lhe advém do facto de as suas nove ilhas se espalharem por 600 km[457].

No que toca à indústria, para além do sector dos laticínios, assume relevo a produção de conservas de peixe, o tabaco e o açúcar de beterraba, havendo a salientar o progressivo peso da indústria do turismo na economia regional assim como o artesanato, sendo de referir, por outro lado, a relativa fragilidade do sector privado da economia com empresas de reduzida dimensão e um sector comercial insuficiente, um sector energético diminuto[458], havendo ainda a referir que, como

---

[455] Bedo, Carlos M., *Açores, 20 anos de Autonomia - Processo de Desenvolvimento,* Centro de Divulgação Açoriana no Canadá, 10º Ciclo de Cultura Açoriano, Toronto, 1996, p. 15-16. A multiplicação de estruturas resultante da dispersão do território, justifica o enorme peso que o sector dos serviços tem na região. Por seu lado, João B. Mota Amaral salienta as consequências da fragmentação dos Açores afirmando que a "*...descontinuidade territorial, nas particulares condições da nossa geografia, ditou-nos o isolamento, sobre si próprias, de cada uma das nove ilhas dos Açores.". (Autonomia e Desenvolvimento, Um prejecto para os Açores,* op. cit. p. 8). A própria ideia de arquipélago transmite a noção de dispersão e isolamento, embora o significado inicial da palavra arquipélago fosse *mar principal*, conforme refere Alvaro Monjardino, "*Foi este o nome que os gregos deram ao mar Egeu, pulvilhado de ilhas que precisamente aquele mar, a um tempo, separava e ligava entre si. Só daqui evoluiu o conceito para o de mero conjunto de ilhas...". (*"*Sobre o antigo património do Estado na Região Autónoma dos Açores*", *op. cit.* p. 28).

[456] As exportações açoreanas têm por base os produtos derivados da pesca e como destinos principais a Itália, Estados Unidos da América, Canadá e Espanha.

[457] Apesar da grande extensão da zona económica exclusiva, os recursos piscatórios são escassos devido, em especial, à grande profundidade das águas.

[458] Acerca da evolução do tecido produtivo dos Açores e da importância do sector do turismo, *vid.* Monteiro da Silva, J. M., *op. cit.* p. 86 e seg.s.

resultado das históricas debilidades da economia açoreana, tem existido uma forte emigração que levou a que se afirme que "*...os Açores perderam mais de 25% da sua população entre 1964 e 1980"*[459]*,* o que significa cerca de 100.000 habitantes nos último 30 anos[460].

Por seu lado, o arquipélago da Madeira é composto de quatro ilhas das quais a principal é a ilha da Madeira com 737 km2, um relevo extremamente acidentado e montanhoso que dificultou a ocupação humana e torna escassa e cara a produção agrícola que envolve hoje apenas 1/5 da superfície total da Madeira, a ilha do Porto Santo com 42 km2 e uma população de cerca de 5000 habitantes, solo árido e plano com uma extensão de praia de 9 km ao longo de toda a costa sul, e duas ilhas desabitadas, Desertas (14 km2) e Selvagens (4 km 2), tendo o arquipélago uma população total de cerca de 260 000 habitantes dos quais cerca de 98% vive na ilha da Madeira, uma densidade populacional de cerca de 338 habitantes por km2, que é "*...uma das mais elevadas da Comunidade..."*[461]*,* população que apresenta baixo nível educacional, de formação profissional e de preparação de recursos humanos em geral.

O arquipélago dista 978 Km de Lisboa[462], situando-se na vizinhança das Canárias, (450Km) e da costa norte de África (550Km), sendo de realçar ainda que a distância que separa as duas ilhas habitadas, Madeira e Porto Santo é de cerca de 40 km, o que assegura uma zona económica exclusiva de 110 000 km2 para uma reduzida área terrestre de 798 km2.

---

[459] Bedo, Carlos M., *op. cit.* p. 27. Não é recente a importância do fenómeno da emigração nos Açores. Relativamente à segunda metade do século XIX e início do século XX, Sacuntala de Miranda aponta que a emigração subiu de uma média de 732 por ano na década de 1870 para a de 2113 na década de 1880, subindo para a média de 3000/ano na década de 1900 e 5055 em 1912, apontando como destino principal os Estados Unidos da América (36,5% em 1895 e 92,4% em 1910). (*op. cit.* p. 227/228).

[460] Acerca da evolução demográfica e distribuição da população activa nos Açores pelos diversos sectores, *vid.* Monteiro da Silva, J. M., *op. cit.* p. 84-87.

[461] Comissão das Comunidades Europeias, "*Relatório relativo aos Açores e Madeira",* SEC (90) 85 final, de 17/01/1990, p. 4.

[462] O que representa cerca de 1,5 horas de voo.

A Madeira, que tem como capital a cidade do Funchal, vê-se confrontada com a grande maioria das limitações comuns a todas as economias insulares de pequena escala[463], designadamente as apontadas relativamente aos Açores[464], acrescendo o facto de cerca de um quarto do território estar desabitado devido à sua elevada altitude[465], levando a que cerca de 75% por cento da população se concentre nos municípios costeiros[466], verificando-se que só o centro urbano do Funchal concentra cerca de 50% da população total e a maior parte da actividade administrativa comercial, turística e industrial[467].

Na economia madeirense têm maior importância dois sectores[468], a agricultura e o turismo, sendo que a agricultura, com um peso nas exportações de 44%, se depara com as dificuldades decorrentes da elevada altitude, da dificuldade de acesso derivado do declive acentuado e ainda de grande fragmentação da propriedade, sendo os principais produtos os vinhos licorosos, a banana[469] e ananases, salientando-se o clima favorável a plantações especializadas de frutas tropicais e flores exóticas, devendo ser impulsionado o fomento das actividades

---

[463] Para uma caracterização geral da Madeira e uma perspectiva comparada com outras Regiões comunitárias, ver Commission of the European Communities, *"Portrait of the Regions"***, *op. cit.* p. 38-45, em que se abordam os aspectos relacionados com a população, economia e emprego.**

[464] Pese embora tratar-se de um arquipélago com menos dispersão geográfica e populacional.

[465] A ilha da Madeira é atravessada longitudinalmente por uma cordilheira montanhosa na qual sobressaem picos com altitude superior a 1800 m, sendo que quase metade do território da ilha se situa acima dos 700 metros de altitude.

[466] Esta concentração efectua-se, sobretudo, nos concelhos do sul, Funchal, Câmara de Lobos, Santa Cruz, e Machico.

[467] Havendo que corrigir esta polarização em torno do Funchal através da criação de redes de transportes e viárias.

[468] A capitação do produto interno bruto regional era em 1988 de cerca de metade da de Portugal Continental e menos de 15% do PIB/habitante da Europa dos 12. Região Autónoma da Madeira, Governo Regional, Memorando "*Comunidade Económica Europeia",* Funchal, Maio de 1998, p. 2.

[469] Era, em 1988, responsável por um rendimento líquido per capita de cerca de 500 euros/ano, garantindo a colocação de 10 000 pessoas activas. Região Autónoma da Madeira, Governo Regional, Memorando "*Comunidade Económica Europeia", op. cit.* p. 12.

endógenas tais como a vitivinicultura, floricultura, horticultura, fruticultura sobretudo tropical, pescas, turismo e actividades artesanais e industriais.

Por seu lado, o turismo tem evidenciado forte desenvolvimento com a implantação de grandes redes hoteleiras, embora continue a existir uma parte que não está organizada em moldes industriais, salientando-se a importância do sector do artesanato[470], realçando-se ainda a existência do Centro Internacional de Negócios da Madeira que inclui uma zona franca industrial dotada de infraestructuras portuárias modernas, de uma zona financeira "*ofshore"* criada em 1980, de serviços internacionais e do registo internacional de navios da Madeira.

2-OS PROGRAMAS COMUNITÁRIOS DE OPÇÕES ESPECÍFICAS (POSEI).

Uma das reivindicações das regiões ultra-periféricas é o acesso a programas comunitários nos quais se reconheça a inferioridade das suas condições decorrentes das especificidades resultantes do afastamento, pequena dimensão, insularidade, e se promova uma mais rápida recuperação e aproximação dos níveis económicos e sócio-culturais destas regiões aos níveis médios comunitários.

Perante a concretização do mercado interno a Comunidade interrogou-se sobre qual o tratamento a dar às RUP a fim de garantir que, apesar das suas desvantagens ligadas ao afastamento e insularidade, pudessem beneficiar do grande mercado comunitário, ou pelo menos que se impedisse o eventual agravamento da sua situação.

[470] O sector do artesanato (bordados, tapeçarias e obras de vimes) – empregava em 1988 cerca de 2000 pessoas em *full time* e 25 000 em regime de tarefa representando cerca de 20% da população activa. Esta indústria depara-se com problemas de concorrência desleal por ser apresentado à venda bordado da Madeira executado na China. Região Autónoma da Madeira, Governo Regional, Memorando "*Comunidade Económica Europeia", op. cit.* p. 15.

O objectivo da criação de programas especiais para estas regiões consiste, como a própria Comissão refere[471], em conciliar as dificuldades destas regiões com as novas oportunidades que surgem com a realização do mercado interno, tendo como base o artigo 227/2 TCE, no caso particular dos DOM.

Tratava-se de decidir se era suficiente a intervenção dos fundos estruturais ou se era necessário aplicar as políticas comunitárias, adaptando-as às condições específicas dessas regiões, tendo a Comunidade decidido modular a aplicação de determinadas políticas para que resultem mais adequadas à realidade particular das RUP, opção que reconhecendo "*...un derecho a la diferencia para las regiones ultraperiféricas…"*[472]*,* permite à Comunidade tratar de forma paralela os problemas das regiões ultraperiféricas.

Mais tarde, a adesão de Portugal e Espanha fez a Europa comunitária tomar verdadeira consciência de que era necessário dar tratamento especial aos problemas e especificidades das Regiões Ultraperiféricas, tendo a Comissão decidido "*...de trater de façon globale l'ensemble des problemes des régions ultrapériphériques et en prévoyant la possibilité de fournir un cadre approprié à l'application dès politiques communes pour chacune de cês régions… ",* sendo nesse sentido criado pelo Conselho em 1989 através da decisão nº 89/687/CEE, de 22 de Dezembro de 1989[473], o POSEIDOM, Programa de Opções Específicas para fazer face ao Afastamento e Insularidade das Regiões constituídas pelo territórios franceses de Guadalupe, Guiana, Martinica e Ilha de Reunião, programa que constituiu "*...un modèle attirant d'insertion dans la Communauté pour les autre régions ultrapériphériques."*[474].

---

[471] **Comissão das Comunidades Europeias, "** ***Relatório relativo aos Açores e Madeira", op. cit.*** **p. 2.**

[472] **Ciavarinni Azzi, G., "***El modelo de integración específico de las Regiones Ultraperiféricas de la Comunidade Europea***", em** *Canarias en la Unión Europea***, Fundación Pedro Garcia Cabrera, 1994, p. 47.**

[473] **JO L 399 de 30/12/1989, p. 39.**

[474] **Paulin É., y Rigobert, M. J., "***Les Régions Ultrapériphériques et la CEE***", em** *Révue du Marché Commun et de l'Union Européenne***, nº 368, mai 1993, p. 437.**

Posteriormente, a Comissão considerou que a acção desenvolvida a favor dos DU Franceses poderia igualmente resolver os problemas especiais experimentados por outras regiões, Ilhas Canárias e os arquipélagos portuguesas dos Açores e da Madeira, cujas especificidades desfavoráveis ao nível do desenvolvimento económico e social, da situação geográfica insular e das insuficiências de infra-estruturas eram em certa medida comuns àqueles Departamentos Franceses, tendo, por isso a Comissão, após pedido nesse sentido dos respectivos Estados, Espanha e Portugal, decidido tornar tais medidas extensivas a estes territórios através de programas próprios propondo em 1991 ao Conselho dois novos programas decalcados pelo POSEIDOM, concretamente o POSEICAN, Programa de Opções Específicas para fazer face ao Afastamento e Insularidade das Ilhas Canárias[475] e o POSEIMA[476], Programa de Opções Específicas para fazer face ao Afastamento e Insularidade dos Açores e da Madeira "*...simbolizando a solidariedade da Comunidade para com as suas regiões longínquas...*"[477], com vista à preparação destas Regiões para o mercado único, no âmbito do qual se processaram ajudas significativas a ambas as regiões em especial nas áreas relativas à pesca, agricultura, energia e transportes, permitindo às RRAA beneficiar de legislação comunitária específica em vários domínios com vista o seu desenvolvimento económico e social, em conformidade com o duplo princípio da inserção das RRAA na dinâmica do mercado interno e do reconhecimento da sua realidade regional[478], vindo os três POSEI a constituir programas sem limite temporal que têm como característica o princípio da

---

[475] Aprovado pela Decisão do Conselho nº 91/314/CEE, de 26/6/1991. JO L nº 171 de 29/6/1991, p. 5.

[476] Aprovado pela decisão do Conselho nº 91/315/CEE, de 26/6/1991, JO L 171 de 29/6/1991, p. 10-16.

[477] Comissão das Comunidades Europeias, "*Relatório 1992*-1993 *sobre os progressos obtidos na execução do programa POSEIMA",* COM (94) 476 final, 09.12.1994. Este relatório dá conta dos resultados obtidos com a aplicação do programa POSEIMA durante os anos de 1992/1993, abordando designadamente os sectores agrícola, pescas, artesanato, ambiente, energia e transportes. A principal legislação Comunitária emitida no âmbito do POSEIMA referente às duas Regiões Autónomas e também às Ilhas Canárias abrange, além daqueles, os domínios dos abastecimentos e zonas francas.

[478] Entre os anos de 1986 e 1989 as Regiões Autónomas beneficiaram de auxílios especiais não incluídos nos programas multi-regionais comunitárias cabendo, respectivamente, aos AÇORES, 92.29 milhões de ecus a título de ajudas e 35.80 milhões de ecus a título de

parceria nas fases da proposta e da aplicação entre a Comissão, o Estado membro e as regiões em causa[479].

Os três programas POSEI são complementares aos apoios recebidos no âmbito dos fundos estruturais, nomeadamente do FEDER e das iniciativas comunitárias como a REGIS[480], e foram, numa lógica de solidariedade e de promoção da coesão económica e social[481] a consequência imediata da decisão de adaptar as políticas comunitárias às especificidades locais visando o desenvolvimento e inserção plena das RUP no espaço comunitário[482] partindo da ideia de que, do ponto de vista político e jurídico, as RUP formam plenamente parte da União e que, por esse motivo, se lhes aplica o direito comunitário no seu conjunto tendo em conta, ao mesmo tempo, as características geográficas de afastamento e insularidade mediante a adaptação das políticas comunitárias.

Em traços gerais, os programas POSEI incluem três tipos de medidas, designadamente as que têm como finalidade, além das antes apontadas a propósito do POSEIMA, a adaptação das políticas comunitárias em especial nos domínios das vias de comunicação, política fiscal, política social, investigação e

---

empréstimos, e à MADEIRA, de ajudas, 74.15 milhões de ecus e de empréstimos, 49.80 milhões de ecus.

[479] **A importância dos POSEI é salientada pelo presidente do Grupo Interserviços da Comisão Europeia afirmando que "*...os programas POSEI constituiram o fio condutor da acção em prol das regiões ultraperiféricas...*".Ciavarini Azzi, G.,** *Etapa por etapa, o caminho que conduziu ao estatuto das regiões ultraperiféricas"*, **em Economia & Prospectiva, Ministério da Economia, Lisboa, 1997, p. 53. O autor avalia a acção dos POSEI como "*...globalmente eficaz, apesar das numerosas dificuldades no terreno. A parceria, no conjunto, correu bem.*". Assim o reconhecem responsáveis regionais ao afirmarem que estes programas "*...têm capacidade intrínseca para introduzir mudanças na economia e na sociedade madeirenses.*". Relatório do Governo Regional da Madeira de 1996, p. 36.**

[480] **O Programa REGIS tem como finalidade contribuir para um desenvolvimento mais equilibrado das RUP e resulta da aplicação das restantes iniciativas comunitárias nas RUP, tendo como alvo a diversificação das actividades económicas, a cooperação entre s RUP e a formação profissional.**

[481] ***"Os programas POSEI (...) tinham por objectivo permitir a participação activa destas regiões na dinâmica do mercado interno através da combinação de acções multisectoriais.".*** **Memorandum "***Régions Européennes Ultrapériphériques… »,* ***op. cit*****. p. 20.**

[482] **Ciavarinni Azzi afirma que "*…estos programas definem el modelo específico de aplicación de las politicas comunes en dichas regiones.*". ("***El modelo de integración específico de las Regiones Ultraperiféricas de la Comunidade Europea***", op. cit. p. 47).**

desenvolvimento tecnológico, protecção do meio ambiente, a compensação dos efeitos decorrentes da situação geográfica excepcional das RUP destinadas essencialmente a paliar o excesso dos custos de abastecimento de certos produtos agrícolas importados através de isenções do direito nivelador agrícola ou dos direitos aduaneiros para as importações de países terceiros, bem como através de excepções que permitam aos produtos de países terceiros competirem em condições de igualdade de condições com os produtos europeus no mercado local, e ainda as medidas específicas que se destinam a compensar as dificuldades enfrentadas por certas produções locais.

3-O ESTATUTO COMUM DAS REGIÕES ULTRA-PERIFÉRICAS.

Em face de todas estas realidades, foi-se sentindo progressivamente a necessidade de inscrever no Tratado um artigo que desse cobertura jurídica ao conjunto das regiões ultraperiféricas em substituição do nº 2 do artigo 227 que apenas se referia aos DOM e cuja redacção estava ultrapassada[483], reforçando, além disso, o sentido apenas político sem criar qualquer obrigação jurídica que constava na declaração nº 26 sobre as RUP anexa ao Tratado de Maastricht[484] a qual, apesar de reconhecer as especificidades desfavoráveis das Regiões Ultra-periféricas, concedia ao conceito de ultraperiferia uma importância *"...muito menos consistente (...) porque era um simples protocolo anexo..."*[485], pelo que,

---

[483] O nº 2 do artigo 227/2 do Tratado de Roma referia os Departamentos Franceses Ultramarinos e a Argélia;

[484] Nesta declaração nº 26 era reconhecido o atraso de que padeciam as RUP agravado pelas especificidades próprias em razão da insularidade, do afastamento e das condições naturais, reconhecendo que apesar de lhes ser aplicável o direito dos Tratados e o direito derivado, poderiam ser adoptadas disposições específicas a seu favor tendo em visto o seu desenvolvimento e a realização do mercado interno, reconhecendo-se assim a realidade regional. A anexação ao Tratado de Maastricht da declaração 26 ficou a dever-se à iniciativa dos três Estados com ultraperiferias, Portugal, Espanha e França, precisamente para colmatar a falta de base jurídica para a ultraperificidade, base que virá mais tarde a ser definitivamente consagrada de forma sólida, no artigo 299/2 de Tratado de Amsterdão. Refere Ciavarinni Azzi que "*Esta declaración (…) confirma e da perennidad al principio de la toma en consideración de las pecularieda*des de los Departamentos de Ultramar, Canarias, Azores y Madeira en las politicas europeas.". ("*El modelo de integración específico de las Regiones Ultraperiféricas de la Comunidade Europea*", op. cit. p. 48).

[485] Rebelo de Freitas, F., *op. cit.* p. 386. O autor completa a ideia afirmando que o conceito de ultraperiferia *"…ganhou outra relevância jurídica inclusa no próprio texto do Tratado de Amesterdão – artigo 299 nº 2.".*

em Março de 1996 as RUP, no âmbito das suas relações de cooperação, redigiram e propuseram à CIG96 um projecto de artigo comum a inserir no Tratado[486], sentido em que em Dezembro de 1996 os Estados com Regiões Ultra-Periféricas, Portugal, França e Espanha apresentaram ao Conselho Europeu de Dublin um projecto conjunto de quadro jurídico para as RUP, como resultado dos debates surgidos no Comité de acompanhamento da Conferência das Regiões Periféricas e Marítimas da União Europeia no âmbito da negociação relativa às Regiões Periféricas de União Europeia em que participaram os três Estados de que fazem parte estas Regiões, (França, Espanha e Portugal) e as Instituições Comunitárias, com vista a incluir no Tratado CE um estatuto comum às Regiões Ultraperiféricas contemplando medidas específicas a vários níveis, entre as quais se destaca a agricultura, pesca, política fiscal e aduaneira, política comercial, criação de zonas francas e abastecimento de matérias primas e bens de consumo.

Paralelamente, em 1997 foi efectuada uma audição pública pela Comissão de Política Regional do Parlamento Europeu na qual as sete Regiões Ultraperiféricas sensibilizaram os membros daquela Comissão para as suas especificidades no âmbito da União Europeia, com importante contribuição das Regiões Autónomas Portuguesas que apresentaram memorandos à Comissão onde era feito um levantamento dos principais problemas e era solicitado que as suas especificidades fossem tidas em conta na adopção e aplicação das políticas comunitárias, manifestando a Comissão sensibilidade aos problemas regionais que se concretizou na adopção de um relatório pelo Grupo de trabalho Interserviços para estas regiões no qual a Comissão dá uma resposta política relativamente "*...às dificuldades experimentadas por estas Regiões ultraperiféricas da Comunidade...",* comprometendo-se a "*...empreender uma*

---

[486] ***Vid.*** **a "*Declaração dos Presidentes dos Governos das Regiões Ultraperiféricas*" efectuada no Funchal em 14 de Março de 1996 na qual se solicitava à CIG96 encarregue da revisão dos Tratados a introdução de um artigo consagrando o estatuto das RUP. Assembleia Legislativa Regional da Madeira, Divisão de Documentação e Informação Bibliográfica, D.B.I.B. "*As Regiões Ultraperiféricas*", vol. I: Estatutos, Funchal, 1998.**

acção pluridisciplinar, coerente e portadora de uma dinâmica de desenvolvimento local..."[487].

Aquelas negociações terminaram em Amsterdão a 17 de Junho de 1997, tendo os Chefes de Estado e Governo, reconhecendo as especificidades de certas zonas carenciadas da Comunidade necessitadas de maior intervenção a nível da promoção de programas de desenvolvimento regional, concordado em incluir no Tratado de Amsterdão um estatuto jurídico comum das Regiões Ultra-Periféricas que viria a ser consagrado no nº 2 artigo 299[488], o qual, enquanto instrumento jurídico-político, "*...passa a constituir uma base jurídica comum para as acções em prol destas regiões.*"[489], permitindo que o Conselho, deliberando por maioria qualificada, adopte medidas específicas destinadas a fixar as condições de aplicação do Tratado e das políticas comuns nas RUP, sem ter de recorrer ao

---

[487] Comissão das Comunidades Europeias, "*Relatório relativo aos Açores e Madeira", op. cit.* Neste relatório a Comissão reconhece as desvantagens dos dois arquipélagos, enumera as suas características e evidencia o propósito de ajudar à superação das insuficiências. Já anteriormente a Comissão elaborara em 19/8/1987 um primeiro relatório acerca das RUP no qual pedia ao grupo interserviços para submeter à Comissão um relatório sobre um quadro apropriado para a aplicação das políticas comuns nos Açores e Madeira. Nesse relatório a Comissão reconhece as especificidades geográficas e dificuldades de desenvolvimento dos territórios em causa, designadamente as que decorrem da adesão de Portugal e Espanha (Açores, Madeira e Canárias), e salienta a necessidade de uma solidariedade intra-comunitária. Neste documento a Comissão efectuou detalhada exposição acerca das características socio-económicas dos DOM, das Ilhas Canárias, dos Açores e da Madeira, dos respectivos estatutos perante o direito comunitário, da aplicação dos fundos comunitários e outras políticas nesses territórios, designadamente o FEDER, FEOGA, FSE, bem como as ajudas sectoriais em várias áreas e produtos como o açúcar, bebidas, banana, pescas, energia. Commission dès Communautés Européennes, "*Premier rapport annuel du group interservices – DOM, PTOM, iles Canarias, Ceuta et Melilla, Açores et Madère",* SEC (87) 703, final.

[488] A redacção do artigo 299 teve por base o texto da já referida declaração nº 26 anexa ao Tratado de União sobre as Regiões Ultraperiféricas.

[489] Ciavarini Azzi, G., *"Etapa por etapa, o caminho que conduziu ao estatuto das regiões ultraperiféricas", op. cit.* **p. 55. O autor refere, ao constatar que primeiramente se começou por constituir os POSEI e depois se institucionalizou as RUP nos Tratados, que "*Aconteceu, de certo modo, o contrário do que se passa quando se constrói uma casa: começa-se pelos alicerces e constroem-se em seguida os diversos pisos. A União Europeia começou pelos andares e sentiu a necessidade de consolidar o edifício. É o que acaba de ocorrer: a nova base jurídica constitui, finalmente, uma fundação sólida.".* Por seu lado, o Protocolo de Cooperação entre as RUP da União Europeia redigido no Funchal em 31 de Março de 2000 afirma, p. 1, que "*O artigo 299.2 do Tratado de Amsterdão constitui a base jurídica para a intervenção da União Europeia nas Regiões Ultraperiféricas...".* Ministério dos Negócios Estrangeiros, "*Memorandum das autoridades portuguesas sobre as Regiões Ultraperiféricas dos Açores e da Madeira.",* Lisboa, Novembro 1999, p. 2.**

artigo 235 TCE e sem ter de se sujeitar à regra da unanimidade ali prevista, podendo afirmar-se que as razões para a consagração jurídica da ultraperiferia pelo Tratado de Amsterdão são as mesmas que para os mecanismos criados através dos POSEI para a superação das condicionantes, isto é, o reconhecimento pela União Europeia do desfavorecimento destas Regiões resultante da distância do centro da Europa e o consequente isolamento que não lhes permite ter acesso em igualdade de condições ao grande mercado comunitário, tendo, no entanto, sido com o alargamento da Comunidade a Portugal e Espanha que se tornou mais evidente a nível comunitário a necessidade de flexibilização das políticas comunitárias, de modo a tornar a sua aplicação mais adequada às regiões mais longínquas e com dificuldades naturais permanentes, havendo que chamar a atenção de que *"Não se trata de aproveitar a fragilidade destas regiões para fundamentar situações de privilégio, mas sim garantir a igualdade de oportunidades no aproveitamento das vantagens que decorrem da integração europeia…"*[490].

Passando agora a uma observação do regime fixado no Estatuto Comum das RUP pelo Tratado de Amsterdão, observa-se que no seu nº 1 o artigo 299 define o âmbito de aplicação do Tratado relativamente aos Estados[491], dispondo no nº 2

---

[490] **Ministério dos Negócios Estrangeiros, "*Memorandum das autoridades portuguesas sobre as Regiões Ultraperiféricas dos Açores e da Madeira.", op. cit.* p. 1. Neste *Memorando* o Governo português afirma que "*...o tratamento diferenciado deverá ter como finalidades gerais as que figuram no artº 2º do Tratado de Amesterdão: promover o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das actividades económicas, um crescimento duradouro que respeite o ambiente, níveis elevados de emprego e de protecção social, a coesão económica e social e o reforço da solidariedade.".***

[491] **Os nºs 1 e 2 do Artigo 299 TCE estabelecem que:**

1. O presente Tratado é aplicável ao Reino da Bélgica, (…).

2. O disposto no presente Tratado é aplicável aos departamentos franceses ultramarinos, aos Açores, à Madeira e às ilhas Canárias. Todavia, tendo em conta a situação social e económica estrutural dos departamentos franceses ultramarinos, dos Açores, da Madeira e das ilhas Canárias, agravada pelo grande afastamento, pela insularidade, pela pequena superfície, pelo relevo e clima difíceis e pela sua dependência económica em relação a um pequeno número de produtos, factores estes cuja persistência e conjugação prejudicam gravemente o seu desenvolvimento, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, adoptará medidas específicas destinadas, em especial, a estabelecer as condições de aplicação do presente Tratado a essas regiões, incluindo as políticas comuns. O Conselho, ao adoptar as medidas pertinentes a que se refere o parágrafo anterior, terá em consideração domínios como as políticas aduaneira e comercial, a política fiscal, as zonas francas, as políticas nos domínios da agricultura e das pescas, as condições de aprovisionamento em matérias-

que o mesmo é também aplicável aos departamentos franceses ultramarinos, aos arquipélagos dos Açores, da Madeira e das Canárias, possibilitando que o Conselho adopte medidas especiais relativamente aos territórios atrás referidos as quais são justificadas com as características dessas regiões tais como a situação económica especial decorrente do grande afastamento, insularidade, pequena superfície, relevo e climas difíceis, dependência económica em relação a um pequeno número de produtos[492] passando, com a entrada em vigor do Tratado de Amsterdão, a solidariedade com estas regiões a ser um objectivo da União no sentido de tornar possível, apesar da distância e do isolamento das mesmas face ao restante território comunitário, assegurar a igualdade de oportunidades aos cidadãos e às empresas[493] e valorizar as potencialidades das RUP, garantindo a melhor política para cada um dos sectores regionais, em função da sua especificidade.

O texto do artigo 299/2 estabelece um regime favorável aos interesses das RUP porque, partindo do princípio de que se aplica a estas Regiões o regime geral comunitário, prevê a possibilidade de o Conselho poder adoptar medidas particulares que, ao terem em conta as suas especificidades, configurarão um regime derrogatório permanente para estas regiões, sendo esta norma considerada como um poder-dever e não apenas uma mera faculdade como acontecia no

---

primas e bens de consumo de primeira necessidade, os auxílios estatais e as condições de acesso aos fundos estruturais e aos programas horizontais da Comunidade. O Conselho adoptará as medidas a que se refere o segundo parágrafo tendo em conta as características e os condicionalismos especiais das regiões ultraperiféricas, sem pôr em causa a integridade e a coerência do ordenamento jurídico comunitário, incluindo o mercado interno e as políticas comuns.

[492] No entender das próprias RUP a definição do nº 2 do artº 299 visou dar uma resposta clara face a três grandes incertezas para o futuro: O risco de diluição do conceito face a pedidos de extensão incontrolados das medidas dos POSEI, a emergência de novas prioridades comunitárias que poderia desviar a atenção das instituições em relação à coesão económica e social e a necessidade de obter garantias jurídicas que permitam às Instituições da UE "*...adaptar o direito comunitário, da forma mais ampla possível, a realidades regionais extremamente diferenciadas.*". Memorandum "*Régions Européennes Ultrapériphériques… », ***op. cit.* p. 27.**

[493] Conforme se salienta também no "*Memorandum das autoridades portuguesas sobre as Regiões Ultraperiféricas dos Açores e da Madeira.*", do Ministério dos Negócios Estrangeiros, *op. cit.* p. 4.

protocolo 26 anexo ao Tratado de Maastricht[494], isto é, impõe às Instituições o dever de utilizar os procedimentos previstos no artigo 299/2 a fim de permitir o desenvolvimento económico e social das RUP, havendo a salientar no regime jurídico criado que a deliberação pelo Conselho para adoptar tais medidas se processa por maioria qualificada após consulta ao Parlamento Europeu, não podendo essas medidas pôr em causa a integridade e coerência do ordenamento jurídico comunitário.

Posteriormente há a salientar que o Tratado de Nice não efectuou qualquer alteração ao regime fixado pelo Tratado de Amesterdão e que o Tratado Constitucional contemplava o estatuto de ultraperiferia no artigo III-424º do Tratado Constitucional, sendo que, por sua vez, o Tratado de Lisboa fixa tal regime nos artigos 299 e 311 do Tratado de Funcionamento da União Europeia assinado em Lisboa a 13/12/2007, com redacção, fundamentos, sentido, objectivos e condições muito idênticos aos de nº 2 do artigo 229 TCE[495].

---

[494] **De facto, essa declaração tinha apenas um valor político sem efeitos jurídicos, mas teve pelo menos o mérito de produzir um compromisso autónomo e diferenciador das RUP face às demais regiões da Europa comunitária.**

[495] **Estabelecia o artigo III-424 do fracassado Tratado Constitucional:**
Tendo em conta a situação económica e social estrutural da Guadalupe, da Guiana Francesa, da Martinica, da Reunião, dos Açores, da Madeira e das ilhas Canárias, agravada pelo grande afastamento, pela insularidade, pela pequena superfície, pelo relevo e clima difíceis e pela sua dependência económica em relação a um pequeno número de produtos, factores estes cuja persistência e conjugação prejudicam gravemente o seu desenvolvimento, o Conselho, sob proposta da Comissão, adopta leis europeias, leis-quadro europeias, regulamentos europeus e decisões europeias que visam, em especial, estabelecer as condições de aplicação da Constituição a essas regiões, incluindo as políticas comuns. O Conselho delibera após consulta ao Parlamento Europeu. Os actos a que se refere o primeiro parágrafo incidem, nomeadamente, sobre as políticas aduaneira e comercial, a política fiscal, as zonas francas, as políticas nos domínios da agricultura e das pescas, as condições de aprovisionamento em matérias-primas e bens de consumo de primeira necessidade, os auxílios estatais e as condições de acesso aos fundos com finalidade estrutural e aos programas horizontais da União.
O Conselho adopta os actos a que se refere o primeiro parágrafo tendo em conta as características e os condicionalismos especiais das regiões ultraperiféricas, sem pôr em causa a integridade e a coerência do ordenamento jurídico da União, incluindo o mercado interno e as políticas comuns.
Por seu lado, o artigo IV-440 relativo ao âmbito de aplicação territorial estabelece que:
1. O presente Tratado é aplicável ao Reino da Bélgica, à República Checa, ao Reino da Dinamarca, à República Federal da Alemanha, à República da Estónia, à República Helénica, ao Reino de Espanha, à República Francesa, à Irlanda, à República Italiana, à República de Chipre, à República da Letónia, à República da Lituânia, ao Grão-Ducado do Luxemburgo, à República da Hungria, à República de Malta, ao Reino dos Países Baixos, à República da Áustria, à República da Polónia, à República Portuguesa, à República da

4-COOPERAÇÃO TÉCNICA E POLÍTICA DAS REGIÕES ULTRA-PERIFÉRICAS.

Já se abordou de forma genérica este tipo de colaboração exterior das Regiões Autónomas, cabendo agora fazê-lo no que se refere especificamente às Regiões Ultra-Periféricas, sendo aqui aplicáveis as considerações doutrinais expendidas anteriormente a propósito da cooperação inter-regional em geral.

Este modelo de cooperação encontra suporte constitucional no artigo 227/1/*u)* da Constituição da República Portuguesa[496] que atribui às Regiões Autónomas o direito de estabelecer cooperação com outras entidades regionais estrangeiras e de participar em organizações que tenham por objecto fomentar o diálogo e a cooperação inter-regional[497], de acordo com as orientações definidas pelos órgãos de soberania com competência em matéria de política externa.

Conscientes das suas preocupações comuns, as RUP decidiram começar a agir em comum, tendo tomado consciência das suas semelhanças no decorrer de reuniões da Conferência das Regiões Periféricas e Marítimas no final dos anos 80[498].

Eslovénia, à República Eslovaca, à República da Finlândia, ao Reino da Suécia e ao Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte.

2. ***O presente Tratado é aplicável à Guadalupe, à Guiana Francesa, à Martinica, à Reunião, aos Açores, à Madeira e às ilhas Canárias, em conformidade com o artigo III-424.***

Em idêntico sentido estabelecem os artigos 299 e 311 do Do Tratado de Funcionamento da União Europeia assinado em Lisboa a 13/12/2007, alargando, como já referimos, o estatuto de ultraperiferia a San Bartolomé e San Martín.

[496] Tal tipo de cooperação encontra ainda assento nos Estatutos Político-Administrativos, respectivamente nos artigos 36/1/*m),* 40/*ss)* e 69/*bb)* da Madeira e artigos 30/*l)* e 60/*i)* dos Açores.

[497] Fernão R. Freitas propõe, como formas de aumentar a colaboração entre as RUP: *"Retomar contactos (reuniões, conferências, etc.) formais e institucionais entre os parlamentos das regiões ou comunidades autónomas insulares ou de reconhecido estatuto de ultraperiferia (da UE), na tentativa de analisar, debater e adoptar posições comuns, estatuindo um lobby junto dos Estados membros respectivos e das instâncias europeias.". (op. cit.* p. 351). O autor lamenta na mesma obra que *"A colaboração com outras entidades (alínea m), é obviamente importante mas também pouco tem sido vista.". Ibid.* p. 198.

[498] Recorda-se que a Conferência das Regiões Periféricas e Marítimas, CRPM, foi criada em 1973 em Saint-Malo e permitiu salientar, além da dimensão regional, as dimensões periférica e marítima da Europa. *Cfr. supra* parte II, capítulo II.

Na XX Assembleia Geral da Conferência das Regiões Periféricas e Marítimas da Europa realizada em 13 de Outubro de 1993 em Saint-Malo, decidiu-se a adopção de um protocolo de Cooperação entre as Regiões Ultra-Periféricas da União Europeia tendo sido sublinhada a vontade de trabalhar em conjunto com vista à procura de propostas comuns no âmbito da União Europeia, pelo que os seus responsáveis, conscientes das dificuldades e especificidades que resultam da localização das respectivas regiões, instituíram entre eles processos de cooperação a nível político e técnico com vista ultrapassar as dificuldades comuns através de processos de solidariedade que contribuam eficazmente para o desenvolvimento e progresso dessas Regiões, dos respectivos Países e da própria Comunidade Europeia em que se integram, exercendo, deste modo, pressão junto da União no sentido de obterem condições que permitam ultrapassar os obstáculos naturais das RUP.

Assim, em 29 de Março de 1995 foi assinado em Pointe-à-Pitre pelas autoridades máximas das RUP, os Presidentes dos Governos e Conselhos Regionais, um protocolo de colaboração constituído por 12 artigos e com a duração de 5 anos no qual as RUP se comprometeram a concertar posições comuns no quadro da União Europeia e de instituições regionais como o Comité das Regiões, a definir e promover o desenvolvimento de acções de cooperação inter-regional e de troca de informações, a facilitar entre as RUP as relações comerciais, técnicas, educativas e formativas, no domínio dos transportes, da agricultura e pescas, energia e ambiente, desenvolvimento local, servindo ao mesmo tempo de plataforma privilegiada no relacionamento entre a União Europeia e os países terceiros vizinhos das RUP[499], além de conjugarem os seus esforços no sentido de contribuir para um bom aproveitamento das iniciativas comunitárias de apoio como os programas POSEI e REGIS[500].

---

[499] *Guadalupe* tem como vizinhos próximos Cuba, Haiti e Santa Lúcia, *Martinica* tem como vizinho a Venezuela, Nicarágua e Trinidad e Tobago, a *Guiana* tem como vizinhos a Guiana Britânica, o Suriname e o Brasil e *Canárias* tem como vizinhos Marrocos, Mauritânia e Senegal, e a *Reunião* tem como vizinhos Moçambique, Madagascar, Africa do Sul e Ilhas Maurícias.

[500] Preâmbulo do Protocolo de Point à Pitre, de 95.03.29.

A estrutura orgânica resultante do protocolo de Pointe-à-Pitre integra a Conferência dos Presidentes das RUP que reune anualmente e um grupo de representantes denominado "*Comité de Acompanhamento das RUP"* que prepara os trabalhos da Conferência*,* sendo a presidência da Conferência exercida rotativamente por cada região pelo período de um ano, reunindo-se pelo menos uma vez por ano podendo convidar funcionários da União Europeia e outros membros de organizações internacionais.[501]

Posteriormente foi celebrado em 31/3/2000 no Funchal um novo protocolo de cooperação válido por 5 anos que substituiu o aprovado em Point-à-Pitre em 1995, em que se considera, entre outras, a preocupação de tornar competitivas estas regiões no seio dos mercados interno e gobal e de criar uma estrutura orgânica no seio das RUP que compreende a Conferência dos Presidentes das Regiões Ultraperiféricas, e um grupo de representantes denominado Comité de Acompanhamento RUP[502], estrutura essa destinada a coordenar política e tecnicamente a cooperação entre elas e os contactos e negociações com os órgãos da União, por forma a possibilitar uma melhor acção conjunta.

Actualmente está em vigor um novo protocolo de cooperação entre as RUP da União Europeia assinado em Guadalupe aos 19 de Outubro de 2006 válido pelo período de 5 anos,[503] no qual se salienta como muito positiva a existência do estatuto de ultra-periferia consagrado no nº 2 do artigo 299 TCE e se reclama o apoio da União para que as RUP e as suas empresas possam acompanhar a competitividade da ordem económica globalizada, reconhecendo-se também a necessidade de uma maior cooperação entre as RUP assente em estruturas sólidas e permanentes.

[501] Esta estrutura consta das disposições adicionais ao Protocolo;

[502] Artigo 7º do Protocolo do Funchal de 31/3/2000.

[503] Artigo 11º do Protocolo de Guadalupe;

Este novo protocolo consta de 12 artigos ao longo dos quais se definem os objectivos de cooperação técnica e política entre as RUP assente em troca de informações e experiências de interesse comum em áreas como a educação, turismo, ambiente, comércio, agricultura e pescas, e, a nível político, na prática de acções concertadas junto das instituições da União no sentido de sensibilizar a União para as especificidades das RUP[504], bem como junto das estruturas de vocação regional como a Assembleia das Regiões da Europa, a CRPM e a CPRLE.[505]

Relativamente à estrutura orgânica, a mesma surge agora mais detalhadamente prevista, continuando a integrar a Conferência dos Presidentes das RUP que é a estrutura de cooperação política e técnica entre as RUP com vista a promover a colegialidade nas relações[506], e um grupo de representantes denominado "*Comité de Acompanhamento das RUP",*[507] prevendo-se no artigo 8º do Protocolo de Guadalupe a atribuição de personalidade jurídica à Conferência dos Presidentes das RUP com vista a "*...assegurar a capacidade de representação junto de organizações de carácter regional e internacional...",* para o que se prevê no mesma artigo a criação de uma estrutura de carácter permanente.

O Protocolo vem acompanhado de um Anexo que dele faz "*...parte integrante..."*[508] destinado a especificar mais em detalhe o regime jurídico geral destas estruturas orgânicas, pelo que o regime das duas estruturas orgânicas resulta da conjugação do artigo 7º do Protocolo com este Anexo o qual se

[504] O Protocolo de Guadalupe dedica às relações com a União Europeia em geral o arito 4º e às relações de parceria com a Comissão o artigo 5º segundo o qual tais acções devem processar-se de forma concertada.

[505] Artigo 6º do Protocolo de Guadalupe de 19/10/2006.

[506] Em resposta a inquérito oficioso apresentado, o Presidente do Governo Regional da Madeira propõe a atribuição de personalidade jurídica própria à Conferência dos Presidentes das RUP com vista à representação jurídica destas junto das organizações com carácter regional e internacional.

[507] Artigo 7º do Protocolo de Guadalupe de 19/10/2006.

[508] Artigo 7º do Protocolo de Guadalupe de 19/10/2006.

apresenta dividido em duas partes, sendo a primeira dedicada à "*Constituição, competências e funcionamento da Conferência dos Presidentes das Regiões Ultraperiféricas"* e a segunda dedicada à "*Constituição, competências e funcionamento do Comité de Acompanhamento das Regiões Ultraperiféricas".*

Relativamente à primeira parte, nela se prevê a natureza jurídica e a composição da Conferência dos Presidentes das RUP que é declarada no artigo 1º do Anexo como o "*...órgão principal de cooperação…"* entre as RUP composto pelos Presidentes de todas as RUP, ao qual cabe definir as orientações políticas gerais.

No nº 3 do Anexo prevê-se que a Conferência reuna pelo menos uma vez por ano, sendo produzida uma Declaração final de cada reunião a qual será enviada aos Presidentes de todas as Instiuições da União e ao do Comité das Regiões, aos Chefes de Estado e de Governo dos respectivos Estados e à CRPM, fixando-se no nº 4 que as decisões são tomadas por consenso, que a presidência é exercida rotativamente por cada região pelo período de um ano.

Quanto ao Comité de Acompanhamento das Regiões Ultraperiféricas, este tem funções de assessoria, de preparação dos trabalhos da Conferência, de execução das orientações da Conferência dos Presidentes, e é composto por um representante efectuvo e um suplente de cada região, reunindo duas vezes por ano, decide por consenso, dispondo de um interlocutor único para as áreas da cooperação técnica, cabendo-lhe apresentar um balanço anual das suas actividades.

O artigo 9º do Protocolo de Guadalupe cria uma cláusula de salvaguarda que permite que os compromissos dele decorrentes sejam "*...executados na medida em que não acarretem prejuízo para os interesses das regiões e não afectem as posições defendidas pelo seu Estado respectivo",* cláusula nova que poderá criar algumas dificuldades internas que se projectem sobre a eficácia da cooperação.[509]

[509] Os arigos 10º, 11º e 12º destinam-se respectivamente a fixar as condições de denúncia, vigência e entrada em vigor

Concretizando a cooperação, ocorreram várias iniciativas e contactos entre os responsáveis das RUP, designadamente a reunião no Funchal de 14 e 15 de Março de 1996 entre os responsáveis máximos de todas as Regiões Ultraperiféricas com objectivo principal, para além do desenvolvimento das relações recíprocas de cooperação e reafirmação das respectivas características, estabelecer uma estratégia comum para pressionar os membros da CIG encarregada da revisão do TCE a consagrar no Tratado o estatuto comunitário da ultraperiferia, tendo em paralelo as RUP apresentado aos respectivos Estados (Portugal, Espanha e França) uma proposta comum para a consagração daquele estatuto no Tratado[510], o que veio a culminar com a inclusão do artigo 299/2 no Tratado que passou a constituir o Estatuto comum das RUP na sequência do qual foi definida pelas RUP uma metodologia para apresentação de um memorando conjunto à Comissão abordando a coesão económica e social, medidas derrogatórias, alargamento das relações comerciais com os países vizinhos, e também uma apreciação global dos programas POSEI e propostas de alteração com vista a um maior ajustamento destes programas às diversas realidades regionais[511].

Dito memorando foi aprovado na Guiana durante a 5ª Conferência de Presidentes das RUP, (3 a 6 de Março de 1998), e enviado à Comunidade com o objectivo de definir a visão das mesmas sobre qual deveria ser a actuação futura da Comunidade em prol do desenvolvimento dos seus territórios e apresentava,

---

[510] *Vid.* Guillaumin, P., *op. cit.* p. 110-11. *Vid.* declaração final da reunião dos Presidentes das RUP no Funchal em Março de 1996. Esta pretensão viria a ter o apoio expresso do Parlamento Europeu. Não é consensual a ideia de que exista uma prática de cooperação inter-regional entre as RUP. Assim, pode ler-se num documento de Comissão das Comunidades Europeias denominado "*Estratégias de Desenvolvimento Local nas Regiões Ultraperiféricas*", Direcção Geral XVI – Política Regional e Coesão, INDE – Intercooperação Desenvolvimento, Lisboa, 1996, p. 7, que "*Apesar de estarem perante problemas de desenvolvimento similares, causados pela sua situação particular, as regiões ultraperiféricas da União Europeia tiveram poucas oportunidades para trocar as suas experiências e confrontar as suas estratégias de desenvolvimento. De uma maneira geral as formas de intercâmbio e as relações de parceria são inexistentes ou apenas pontuais, apesar de já existir um protocolo de cooperação entre as regiões ultraperiféricas da União Europeia.*".

[511] Já anteriormente as RUP tinham procurado sensibilizar a Comissão através da comissária Wulf Mathies, responsável pela Política Regional Comunitária presente na 3ª Conferência dos Presidentes das RUP, em Saint Denis em 1997, para os seus problemas particulares, em especial o comércio da banana, política regional.

para o efeito, uma série de medidas devidamente articuladas que permitiriam avançar rumo a novos patamares de desenvolvimento e de sustentabilidade das suas economias, atendendo a quatro princípios, concretamente o da igualdade de oportunidades, valorização das potencialidades regionais, coerência entre as várias políticas comunitárias e a instituição de uma verdadeira parceria[512].

Por outro lado, por ocasião do debate sobre questões relativas à reforma dos fundos estruturais e à Agenda 2000, realizou-se em Catania a XXVIII, reunião da Comissão das Ilhas da CRPM, (21 a 22 de Maio de 1998), sendo discutida a elaboração de um memorando conjunto com base nas contribuições de cada uma das RUP, tendo decorrido de 13 a 15 de Junho de 1998 em Ponta Delgada, Açores, a 4ª Conferência dos Presidentes das sete Regiões Ultra Periféricas debatendo questões importantes como o livro branco sobre a ultraperificidade europeia, e outro memorando conjunto sobre a nova política comunitária a adoptar no âmbito do novo nº 2 do artigo 299 TCE[513], havendo a registar que o tema da alteração dos fundos estruturais ocasionou uma exposição da Comissária Wulf Mathies perante a Assembleia Geral da Conferência das Regiões Periféricas e Marítimas que se reuniu em Lisboa (17 a 19 de Junho de 1998), durante a qual se instituíu o grupo INTERCOM RUP como organismo de ligação e cooperação entre a Conferência das Regiões Periféricas e Marítimas da Europa e as Regiões Ultra-periféricas.

Certamente que vários e importantes assuntos de interesse comum das RUP têm vindo a ser tratados nas sucessivas reuniões realizadas entre os responsáveis das RUP entre si e com autoridades comunitárias como o Presidente da

[512] Os três Estados-membros que integram as RUP suportaram nos seus memorandos sobre o artigo 299/2 apresentados à Comunidade em finais de 1999, os argumentos e conclusões daquele memorando das RUP.

[513] *Vid.* Acta elaborada pela Região Autónoma dos Açores, Presidência do Governo, Gabinete do Presidente, respeitante à 4ª Conferência dos Presidente das RUP da União Europeia, realizada em Ponta Delgada em 14 e 15 de Junho de 1998, na qual foi abordada a elaboração de um Livro Branco sobre as RUP manifestando as suas maiores necessidades, a reforma dos fundos estruturais, designadamente o desaparecimento da iniciativa comunitária REGIS, (Programa de iniciativas de Regiões Isoladas), especificamente destinada às RUP.

Comissão[514], alguns Comissários, deputados do Parlamento Europeu, o Presidente da República Francesa na qualidade de presidente em exercício do Conselho Europeu, e com o Presidente do Grupo Interserviços durante a 6ª Conferência dos Presidentes das RUP realizada em Março de 2000 no Funchal durante a qual foi apresentado um balanço da cooperação técnica e política desenvolvida entre as RUP, solicitado o apoio ao Parlamento Europeu e ao Comité das Regiões para que apoiassem o desenvolvimento de uma política comunitária para a Ultraperiferia.

Em resultado deste processo de concertação e de *lobbyng* político, a Comissão Europeia apresentaria em Março de 2000 o relatório COM (2000) 147 final, de 13-3-2000 sobre as medidas destinadas a dar cumprimento ao artigo 299/2, reconhecendo a necessidade de continuar, melhorar e aprofundar a abordagem comunitária e propõe uma estratégia de desenvolvimento durável para as RUP.

Mais tarde, na sequência da Conferência dos Presidentes das RUP realizada em Las Palmas em Outubro de 2002, continuando a mesma dinâmica de desenvolvimento dos territórios ultraperiféricos da União, e na sequência das preocupações sobre as ultraperiferias manifestadas no Conselho Europeu de Sevilha de Junho de 2002, foi apresentado em Junho de 2003 pelas RUP aos respectivos Estados um documento denominado *"Contribuição das Regiões Ultraperiféricas ao Memorando Conjunto dos Estados sobre o Desenvolvimento do Artigo 299.2 TCE"*, no qual as RUP reflectem sobre a necessidade de uma política global e coerente de desenvolvimento adaptada à realidade específica da ultraperiferia, efectuam um balanço sobre tal política após o Tratado de Amesterdão, na perspectiva do alargamento da União, no futuro Tratado Constitucional, enquadram as RUP com as políticas de coesão económica e social, propondo alguns instrumentos em sectores particulares como a agricultura, a pesca, transportes, energia, telecomunicações, ambiente e investigação.

Por seu lado, os Estados Membros com Regiões Ultraperiféricas apresentaram em Junho de 2003 à Comissão Europeia um documento denominado

---

[514] Os Presidentes das RUP reuniram com o Presidente da Comissão em Novembro de 1999.

"*Mémorandum de l'Espagne, de la France, du Portugal et des Régions Ultrapériphériques sur la mise en oueuvre de l'article 299§2 do Traité CE",* no qual, baseados no contributo das RUP anteriormente referido, os Estados colocam questões relacionadas com o estatuto das RUP no futuro Tratado Constitucional, dimensionam as RUP no quadro da coesão económica e social, e chamam a atenção para vários sectores e políticas em particular como a agricultura, pesca, fiscalidade, alfândegas, ambiente, transportes e a cooperação regional.

Mais tarde, em Maio de 2004, como resultado deste conjunto de chamadas de atenção, a Comissão vem a propor uma nova política estratégica para as RUP numa Comunicação denominada "*Uma parceria reforçada para as regiões ultraperiféricas"*[515].

Neste documento, a Comissão, correspondendo ao convite formulado pelo Conselho Europeu de Sevilha de 21 e 22 de Junho de 2002, reconhece uma vez mais as dificuldades que a especificidade das RUP encerra, enquadra as RUP no âmbito da reforma da política de coesão, promove uma acção destas regiões por forma a facilitar a cooperação e trocas comerciais com os respectivos territórios vizinhos[516] através de programas de cooperação transfronteiriça e transnacional[517], aponta novas estratégias com vista à competitividade e crescimento das RUP abordando algumas das políticas e sectores em concreto, em especial os já referidos nos Memorandos das RU e dos Estados membros de Junho de 2003, propondo no final a criação de um instrumento de avaliação sistemática das deficiências das RUP e das medidas comunitárias.

Além das demais vantagens que possam advir do Estatuto das RUP no âmbito da União Europeia, as Regiões Autónomas portuguesas vêm estabelecendo com as demais Regiões Ultra-Periféricas (RUP), Canárias, Guadalupe, Guiana,

[515] COM(2004) 343 final, de 26.5.2004;

[516] Designadamente os países ACP.

[517] Estas acções enquadram-se num objectivo mais amplo que é o de alrgar a influência de toda a União a territórios vizinhos, conforme jáse previa nas conclusões do terceiro relatório sobre coesão de 18/2/2004. COM(2004) 107, de 18/2/2004.

Martinica e Reunião, uma importante acção externa a nível de contactos, protocolos e programas de cooperação inter-regional em especial nos domínios das trocas económicas, transportes, desenvolvimento industrial, agricultura e pescas, energia e ambiente, rede inter-regional de estudos para o desenvolvimento[518], havendo a salientar nos domínios da educação e formação a constituição em Novembro de 2005 de um mecanismo de cooperação e intercâmbio entre as Universidades das RUP, designada rede universitária da Macaronésia, que virá já em 2007 a constituir uma Associação denominada Rede Universitária das RUP, no âmbito da Associação UNAMUNO, integrando a universidades públicas dos Açores, Madeira, Canárias, de Reunion e Guiana Francesa.

Paralelamente, assiste-se também a tomadas de posição dos órgãos de poder regionais no entido de fomentar a cooperação entre as RUP e entre estas e países terceiros como Cabo Verde ou o Brasil, como a Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira n.º 17/2005/M de de 17 de Agosto,[519] inserida no âmbito do programa de iniciativa comunitária INTERREG III-B, visando fomentar a cooperação em áreas como transportes, ordenamento territorial, promoção do desenvolvimento económico, social e cultural da área, reforçar a competitividade do tecido empresarial, valorizar a gestão sustentável dos recursos naturais e culturais, melhorar a gestão dos recursos hídricos, energéticos e dos resíduos, ordenar e melhorar a gestão dos recursos do meio marinho e costeiro e valorizar os recursos naturais e culturais do ponto de vista económico e turístico.

---

[518] ***Vid.*** **Assembleia Legislativa Regional da Madeira, Divisão de Documentação e Informação Bibliográfica, D.B.I.B. "*As Regiões Ultraperiféricas", op. cit.***

[519] Publicada no Diário Oficial da Madeira nº 108 de 25 de Agosto de 2005.

CONCLUSÕES

I

1. O conceito de subsidiariedade insere-se no âmbito da organização centralizada ou descentralizada dos poderes societários, laicos ou religiosos, prosseguindo o direito de as comunidades menores participarem nas decisões colectivas aproximando-as dos seus destinatários. Concretiza-se na ideia de que a comunidade superior só deve intervir quando as comunidades menores não possam realizar por si sós os objectivos de forma suficiente. O seu desenvolvimento depende em cada momento histórico da conjugação de factores políticos e culturais.

   A subsidiariedade favorece a autonomia individual e colectiva, limita a intervenção das colectividades ou ordens superior aos assuntos em que sejam mais capazes e, ao mesmo tempo, cria para elas a obrigação de intervir, de ajudar quando a colectividade menor for incapaz de prosseguir isoladamente os seus objectivos.

   Por isso se afirma que a subsidiariedade não é apenas um conjunto de características da política enquanto forma, laica ou religiosa, de organizar e dirigir qualquer grupo social. É, antes de mais, um estado de espírito individual acerca do respeito dos direitos gerais, especialmente do direito de participação dos povos (dos *dirigidos)*, que se reflecte na forma de estar na política e nos respectivos regimes, e em todos e cada um dos degraus da administração humana a começar pela sua célula elementar, a família. Por isso, subsidiariedade e autoritarismo são absolutamente incompatíveis. Não se pode ser autoritário intervindo o menos possível.

2. A ideia de subsidiariedade foi sendo teorizada não só por juristas e outros académicos laicos, mas também com grande vigor no seio da igreja católica no âmbito da progressiva aspiração de autonomia das igrejas locais face a Roma na tentativa de, por um lado, limitar ao necessário a intervenção papal no interior

da igreja, e por outro, reduzir ou eliminar o poder temporal que o Papa detinha sobre os soberanos.

Para a doutrina católica, a subsidiariedade traduz-se no respeito pela liberdade, dignidade e iniciativa individual e pelo direito de intervenção das colectividades de base face ao Estado, a partir da sua própria elementar básica que é a família.

3. Pode, no entanto defender-se que, mais do que uma fórmula religiosa ou laica, a subsidiariedade constitui uma forma perene que exprime a oposição entre as formas de poder centralizado e descentralizado.

   Porque integrado na vida de grupo, o homem precisa de ver assegurado um conjunto de necessidades básicas cuja realização, sendo impossível de alcançar isoladamente, constitui o fim último das colectividades que para tal têm de criar meios e competências em torno da actividade política regulamentada ou jurisdificada, surgindo, neste enquadramento, o Estado como comunidade ou colectividade suprema.

   A ideia de subsidiariedade foi, designadamente, usada como forma de combater o absolutismo régio, na consideração do Estado como uma comunidade orgânica formada de corpos intermédios ou comunidades menores cujas funções deve promover e respeitar só intervindo em caso de necessidade, garantindo, desse modo, a autonomia individual e das colectividades intermédias como as associações locais, escolares, profissionais e políticas, *v. g.* a aldeia, a cidade, o município, a província e a região que constituem elementos intermédios entre a pessoa e o Estado.

4. Ficando, em consequência, o Estado obrigado a um dever de não ingerência que limita a sua intervenção aos casos em que os entes menores não possam agir por si mesmos, devendo conceder, no exercício da actividade política, prioridade na acção aos Estados federados, nos Estados federais, à Região política, nos Estados regionais, ou à Região administrativa, nos Estados unitários

descentralizados administrativamente. Este respeito favorece a existência de uma ordem social coerente, democrática e de progresso.

II

1. Existe uma forte ligação entre o *princípio da subsidiariedade* e a ideia de *integração europeia*. O modelo supranacional ou federal para a Europa tem sido desde o século XVIII uma proposta constante para essa integração (com patrocinadores como o Conde de Saint Simon, Vitor Hugo, Proudhon, Rennan...), no pressuposto de que, através do respeito do princípio da subsidiariedade se permitirá observar a diversidade e identidade nacional de cada um dos Estados e assegurar a unidade e a participação de todos. Inevitavelmente, a opção comunitária por uma integração dotada de instituições supranacionais, (Comissão, Parlamento Europeu e Tribunal de Justiça), para as quais os Estados transferem poderes e nas quais se adoptam regulamentos e outros diplomas vinculativos cuja observância é invocável perante um Tribunal de Justiça próprio, exibe características federalistas contrárias aos modelos assentes na simples cooperação intergovernamental.

2. Um processo de integração com tais características, não tendo o federalismo como meta ou projecto inicial apesar de declarações favoráveis de europeístas como Monnet e Delors, tende neste momento a aproximar-se mais do que a afastar-se do traço federal devido a factores endógenos como as características institucionais descritas e a interdependência dos interesses vitais dos Estados membros, e a factores exógenos como a globalização da informação, da economia e outras preocupações como o ambiente e combate às actividades ilícitas.

   No entanto, e apesar da aproximação às características federais que, em nosso juízo, é irreversível, parece-nos que avançar rápido de mais seria precipitado, contrariaria a vontade da maioria dos cidadãos europeus e prejudicaria a sua adesão ao projecto.

Prudência e subsidiariedade serão, neste sentido, o *binómio-chave* do sucesso da integração. *Prudência*, como reconhecimento de que as ligações afectivas de cada cidadão à sua pátria de origem e a tudo o que ela representa em termos de património cultural se mantêm e não se dissolvem por qualquer Tratado, *subsidiariedade* como equilíbrio entre uma supranacionalidade necessária e uma individualidade nacional e regional pré-existente que subsiste e que torna necessária a aproximação das decisões aos seus destinatários que, por esta via, nelas participam.

3. Embora a integração comunitária tenha por base inicial os Estados, existem importantes factores que levam a considerar que o *factor regional* terá de assumir cada vez mais protagonismo por forma a evitar que a União avance no sentido de um "*super Estado*" distante, em especial, no âmbito das questões relativas à aproximação da União Europeia ao cidadão, da sua participação no processo e da transparência do mesmo, das quais depende a sua adesão integral à ideia de espaço comum.

   As estruturas de *poder local* e *regional* são as mais próximas do cidadão comum e as que mais podem contribuir para o informar sobre a mensagem e o projecto europeu, tranquilizando-o sobre o respeito da legitimidade política do projecto, sobre possibilidade de se ultrapassarem obstáculos como as resistências estatais e a excessiva burocracia comunitária e informando-o sobre a necessidade de se continuar a avançar na reforma e fortalecimento das instituições e das políticas comuns.

4. A Europa sem o cidadão informado, referendado e aderente nunca chegará a ser uma União e dificilmente passará de um *amplo mercado com políticas comuns*, sucessivamente negociado e alargado no silêncio dos gabinetes por políticos e tecnocratas pouco interessados em servir o cidadão do qual falam por obrigação e não por dever, do qual apenas temem a censura referendária na qual deveriam ver a necessidade de novas formas de informar e esclarecer o cidadão. Os sucessivos avisos, desde Maastricht aos nossos dias, como reflexo do afastamento cada vez maior do cidadão, terão necessariamente de ser

interpretados como a necessidade de que a Europa vá junto do cidadão e não que continue a esperar que o cidadão venha até ela sem ser despertado para tal.

Com a agravante de, em *contra ciclo de subsidiariedade,* se estar a potenciar e incentivar as, sempre mais fáceis de executar, práticas centralizadoras e uniformizadoras na administração da União Europeia e em cada pequeno núcleo de cada uma das administrações estatais, olvidando que, como em nosso juízo muito bem refere um autor, as administrações centrais adoram a uniformidade porque esta lhes evita o exame duma infinidade de detalhes de que deveriam ocupar-se se fosse preciso fazer a regra para os homens, em vez de fazer passar indistintamente todos os homens sob a mesma regra.

Alguns vêem no reforço das novas tecnologias de informação a fórmula mágica para informar e criar proximidade com o cidadão, outros vêm-na nos debates, outros no aumento de informação escrita, outros ainda na inclusão da integração comunitária nos *currículuns* escolares básicos e outros ainda em amplos e permanentes debates eleitorais.

A fórmula está, para nós, na junção de tudo isso e do mais que venha a surgir. O cidadão não só merece como tem esse direito. É ele que, longe dos *labirínticos* e quiçá complicados corredores de Bruxelas, procede à labuta diária, (*trabalha, arrisca, investe, produz, ensina e aprende*), e alimenta, sustentando com os seus impostos, o seu Estado e a Europa comunitária.

A questão, a nosso ver, não se pode colocar entre o cidadão ter ou não ter interesse em ser informado sobre a Europa. A questão coloca-se, isso sim, em a Europa querer informar e esforçar-se por isso. As gerações de mulheres e homens de hoje têm mais acesso ao ensino e à cultura que as dos anos 50 do século passado que assistiram, talvez sem perceber bem do que se tratava, ao início da integração europeia.

Será por culpa deles que poucos sabem o que é a integração ou que, na hora de votar temas comunitários, *confundem* política interna com política comunitária?

III

1. Algumas das características básicas do processo de integração comunitária passam pela ligação entre a subsidiariedade e algumas das formas políticas que envolvem partilha de poderes entre vários níveis, como o federalismo, o regionalismo e o respeito das respectivas identidades.

   A invocação da subsidiariedade na construção europeia tem o seu sentido, por um lado, na relação entre a colectividade maior que é a Comunidade/União Europeia e as colectividades menores que, em primeiro grau, os Estados e, em segundo grau, na existência no interior dos Estados de colectividades menores como as Regiões e Comunidades Regionais e Locais politicamente organizadas com maior ou menor grau de autonomia política interna, cuja criação antecede a integração dos respectivos Estados na Comunidade. A União não pode, nem os Estados através dela, eliminar ou reduzir tais autonomias sob pena de a União se estar a enfraquecer a si própria. Só com unidades intermédias fortes será sólido o colectivo da União Europeia.

   A nível da União, a questão da subsidiariedade coloca-se essencialmente na relação entre esta e os Estados, entre ambos e os poderes internos infra-estaduais autónomos e entre todos e o cidadão cuja adesão ao processo de integração dependerá sempre da forma como lhe é permitido nele participar. Neste sentido, é de aceitar que na mente dos pais da integração já tenha estado presente a ideia de subsidiariedade como princípio conformador do relacionamento entre as instituições comunitárias e os Estados, pois seria fácil antever insucesso para uma integração de Estados soberanos assente em práticas centralizadoras.

2. A consagração da subsidiaridedade no direito comunitário tem encontrado, sem embargo, resistências processando-se com enorme lentidão devido, possivelmente a várias questões que lhe andam associadas como os avanços da representação regional, legitimidade democrática, a transparência e

simplificação legislativa, e a admissibilidade, ou não, das Regiões serem consideradas destinatárias plenas de tal princípio e poderem, em consequência, por um lado, invocar a sua violação quando ocorrer intervenção comunitária em matérias cujos objectivos essas regiões possam cumprir de forma suficiente, e por outro, relacionar-se directamente com as autoridades comunitárias nas matérias que internamente sejam de sua competência exclusiva, devendo o Estado dar prioridade às regiões.

3. Na lenta aceitação do princípio da subsidiariedade no direito comunitário transcende o seu pendor federalista. Sem estar consagrada nos Tratados fundadores, a subsidiariedade já se manifestava sectorialmente de forma implícita - artigos 3h, 4, 85, 86, 90, 100, 177 (reenvio pré-judicial), 189 (directiva) e 235 TCEE, e artigos 5º e 95/1 TCECA -, sendo frequentemente usada em expressões dos fundadores da CEE, após o que se foi impondo na prática institucional num caminho com avanços e recuos que passou pela sua inclusão sectorial no Acto Único Europeu – para a política do ambiente (artigo 130/R) que, não tendo suporte jurídico expresso no TCEE, foi sendo desenvolvida através dos artigos 100 e 235 -, a sua consagração em 1992 no Tratado de União Europeia como princípio geral de direito comunitário, reforçando as regras relativas à sua aplicação, prática e controlo no Tratado de Amesterdão e nos Tratados Constitucional e de Lisboa.

4 No Tratado de União Europeia o princípio da subsidiariedade - estando referido em momentos diferentes: preâmbulo, artigos A e B com referências à proximidade das decisões aos cidadãos, ao respeito pela identidade nacional e ao dever de os objectivos da União serem atingidos respeitando o princípio da subsidiariedade, o que lhe confere alcance geral – encontra a sua consagração e definição formal no artigo 3B. Trata-se de uma concepção ascendente da subsidiariedade que privilegia a tomada de decisão o mais próximo possível do cidadão destinatário.

A inclusão do princípio da subsidiariedade no diploma fundamental comunitário pelo Tratado de Maastricht insere-se no quadro da *lenta*

afirmação do cidadão e do facto regional no processo de integração, e vem acompanhada de duas outras alterações importantes: A criação do Comité das Regiões (artigo 198-A) e a possibilidade de uma região representar o respectivo Estado no Conselho desde que mandatada para vincular esse Estado, (artigo 146 alterado pelo Tratado de Maastricht).

5 A sua interpretação tem sido polémica devido à componente filosófica do princípio, à sua aparente ambiguidade que, caso a caso, tanto pode permitir limitar como expandir a acção da comunitária e ao receio que o seu traço federal vem inspirando em alguns Estados membros**.** Estas e outras dúvidas levaram à necessidade de definir alguns critérios e regras para a sua aplicação efectiva (Conselho Europeu de Edimburgo de Dezembro de 1992).

Foi esclarecido que, quanto ao âmbito de aplicação o princípio só se aplica nos domínios das competências partilhadas ou concorrentes. Não contendo os Tratados uma lista exaustiva das competências exclusivas e concorrentes, a sua avaliação/determinação deve efectuar-se casuisticamente. Esta ausência deveu-se à condição necessariamente evolutiva e dinâmica da integração europeia que, como previsto de início, se vem processando ao longo de várias etapas que determinam a progressiva comunitarização de diversas competências.

Por força da subsidiariedade, a intervenção comunitária fica sujeita a dois requisitos, um de carácter negativo visando avaliar a eficácia comparativa através de possíveis indicadores quantitativos (*insuficiência dos Estados Membros para alcançar o objectivo*) e outro positivo (*necessidade da intervenção comunitária e melhor capacidade para, considerando a extensão e os efeitos do objectivo a atingir, prosseguir o objectivo*). A melhor capacidade deve ser comprovada casuisticamente na fundamentação do acto. O carácter transnacional ou transfronteiriço do objectivo a atingir e da acção necessária é exemplo da extensão ou efeitos a ponderar.

O princípio da subsidiariedade articula-se com alguns dos mais importantes princípios comunitários. Para além dos da atribuição de competências e da proporcionalidade, relaciona-se com o da solidariedade ao criar para a União um dever de intervenção ou/e ajuda relativamente a Estados menos capazes: Se a maioria dos EEMM são capazes de atingir determinado objectivo, a União deve proporcionar aos incapazes os meios necessários a atingi-los por si. Não deve, devido à insuficiência de alguns Estados, comunitarizar a respectiva política.

O respeito pelos princípios do adquirido comunitário, da segurança e da confiança legítima, implica a não aplicação do princípio da subsidiariedade à legislação em vigor, não se podendo também pôr em causa nem fazer reverter para os Estados as competências já atribuídas à Comunidade Europeia pelos sucessivos Tratados.

6 Ante a necessidade de preparar o alargamento da União aos países do leste, o *Tratado de Amesterdão* teve, quanto a este objectivo, resultados insuficientes. Relativamente à subsidiariedade (novo artigo 5) manteve inalterada a redacção apesar de vir sendo reclamada especialmente pelo Comité das Regiões e por Estados federais como a Alemanha, Áustria e Bélgica a inclusão de referência às *entidades regionais e locais*. Contudo, o Tratado apresentou as novidades de fixar uma estatuto para as regiões ultraperiféricas, (artigo 299º), de incluir uma declaração sobre a subsidiariedade e de ter sido elaborado e anexado o *Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade* que fornece regras para a interpretação e aplicação dos dois princípios, incentiva a publicidade no funcionamento das instituições, o acesso dos cidadãos aos documentos, a melhoria da qualidade e legibilidade da legislação, a sua simplificação e codificação, a informação aos Parlamentos nacionais e apela a que as decisões sejam tomadas o mais próximo possível dos cidadãos, cria a obrigação de a Comissão proceder a consultas antes de propor actos legislativos, reforça o dever de as instituições fundamentarem nesses actos o respeito dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, e obriga a Comissão a apresentar anualmente ao Conselho Europeu e demais instituições um relatório sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da

proporcionalidade a enviar igualmente aos Comités das Regiões e Económico e Social. O protocolo não cria ainda mecanismos de controlo da aplicação do princípio da subsidiariedade, limitando-se (artigo 13) a afirmar que a reanálise da sua observância será efectuada de acordo com as regras constantes do Tratado, Apesar de não avançar neste aspecto, o protocolo abriu as portas para a criação futura de mecanismos de controlo.

7 A fim de continuar a preparação institucional que o Tratado de Amesterdão não alcançou para uma Europa alargada a mais de 25 membros provenientes das novas democracias da Europa central, oriental, mediterrânica e báltica cuja integração constituía para a UE um imperativo de estabilidade e segurança (*vidé caso dos Balcãs),* o *Tratado de Nice* apenas influiu indirectamente no regime da *subsidariedade* ao alterar o artigo 230 TCE que concede ao Parlamento Europeu a qualidade de sujeito activo para interpor junto do Tribunal de Justiça recursos de anulação por violação do Tratado e, portanto, do princípio da subsidiariedade.

Não obstante, Nice constitui um importante passo para a integração e a subsidiariedade ao convocar na declaração anexa nº 23 uma reflexão e debate sobre o futuro da Europa. A Convenção para o Futuro da Europa (Conselho Europeu de Laeken de Dezembro de 2001), com base nas conclusões daquele debate, trabalhou com a finalidade de reformar os Tratados com vista a um texto único de cariz constitucional que, juntando num só os textos dispersos por quatro Tratados, os revogasse e substituísse com vantagens ao nível da simplicidade e acessibilidade do corpo legislativo fundamental e derivado, com atenção a temas próximos da subsidiariedade como a participação das regiões, o reforço do papel dos parlamentos nacionais no processo de integração, a delimitação das competências entre a União e os Estados, o respeito pelos níveis regionais, o estatuto da Carta dos Direitos Fundamentais e a transparência no funcionamento as instituições, tal como resultou do Projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa.

Este projecto assentou numa perspectiva constitucional inspirada em anteriores contributos dos quais se destaca o Projecto do Parlamento Europeu de 1984 da autoria de Spinelli que dava grande destaque para a subsidiariedade na regulação do exercício de competências da União e dos Estados membros e o Projecto do mesmo Parlamento de 1990.

8 O texto do *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa,* que os Estados assinaram em Outubro de 2004, entrou em processo de ratificação interrompido devido à pronúncia negativa da França e Holanda em 2005 em referendo popular, após o que os Estados, depois de um período de reflexão, elaboraram novos textos fundamentais que assinaram em 13 de Dezembro de 2007, os quais constituem o *Tratado de Lisboa* que, mantendo no fundamental o conteúdo do Tratado Constitucional, elimina as referências constitucionais, altera a estrutura que passa a constar de dois Tratados com o mesmo valor jurídico: o Tratado de União Europeia (TUE) que modifica o texto anterior do TUE e o Tratado de Funcionamento da União Europeia, (TFUE) que substitui o TCE.

Apesar do seu fracasso, o Tratado Constitucional constituiu um ponto de viragem e avanço futuro na integração europeia e no tratamento da subsidiariedade cujo regime, bem como o restante articulado, é praticamente reproduzido pelo Tratado de Lisboa, ainda que com certas diferenças (não derroga os Tratados anteriores, regressa à tipologia de actos anterior, elimina em todo o texto a referência constitucional e a símbolos da União, substitui o termo Comunidade por União, faz constar em anexo a referência ao primado do direito comunitário e altera a menção de que o texto fundamental se inspirava "*...na vontade dos cidadãos e dos Estados da Europa de constituirem o seu futuro comum…"* pela singela referência à vontade das "*Altas Partes Contratantes…"* a qual não terá sido casual e poderá transmitir a ideia de que se quer afastar do processo qualquer novo *susto* referendário).

A semelhança entre os Tratados Constitucional e o de Lisboa constitui o equilíbrio possível entre os Estados que já haviam ratificado o Tratado Constitucional os que o haviam rejeitado, os que ainda não o haviam submetido a *referendum* e aqueles que o tendo referendado positivamente, aproveitaram a crise posterior aos *referendo* negativos para questionar novamente aspectos a que já haviam dado o seu acordo.

Ambos estes Tratados consagram o respeito pelas estruturas políticas e constitucionais, incluindo a *autonomia local e regional*, (artigos I-5 do Tratado Constitucional e artigo 4 do TUE e), definem com igual redacção e colocação sistemática, entre os princípios de atribuição de competências e da proporcionalidade, o *princípio da subsidiariedade* que continua a ter como âmbito de aplicação as competências concorrentes, a ser sujeito aos mesmos requisitos de eficácia comparativa relativamente à possibilidade de acção dos Estados a nível central, regional ou local (artigos I-11 do Tratado Constitucional e 5 do TUE), referindo-se ainda a subsidiariedade ao regular a apresentação de propostas e iniciativas sobre o espaço de liberdade, segurança e justiça (artigos III-259 do Tratado Constitucional e 63 do TFUE). Os dois Tratados remetem (artigos I-11 do Tratado Constitucional e 5 TUE) para os protocolos anexos (*Protocolo relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade* e *Protocolo Relativo ao papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia*), quanto às regras de aplicação e controlo dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, estabelecendo um regime duplo, de natureza política e de natureza jurisdicional de que se referirão algumas características.

Sobre a questão dos destinatários do princípio da subsidiariedade, e em particular sobre as dúvidas que suscita o papel das entidades infra-estatais, a redacção dada ao princípio pelos Tratados Constitucional (artigo I-11) e de Lisboa (artigo 5 TUE) não resolveu a questão. De facto, acrescenta ao Estado os níveis regional e local relativamente aos quais deve ser dada prioridade na acção nas intervenções comunitárias no âmbito das competências partilhadas, caso possam realizar os objectivos de forma suficiente.

No entanto em caso de violação, a correspondente impugnação tem de ser efectuada, em fase de controlo político, através dos parlamentos nacionais se estes consultarem os parlamentos regionais, e, em controlo jurisdicional, através dos Estados, podendo afirmar-se que os Tratados Constitucional e de Lisboa contemplaram o direito de iniciativa regional, *i.é.,* a extensão da subsidiariedade às regiões, sem consagrar os correspondentes meios eficazes de impugnar a sua violação. Estes Tratados deram, assim, apenas um pequeníssimo passo para a solução do problema, o que, convenhamos, constitui como que uma "*pequena esmola"* difícil de alcançar, pois os Estados são normalmente os menos interessados neste tipo de questões.

IV

1. A aplicação do princípio da subsidiariedade ao corpo legislativo só é possível se partir da preocupação básica de que as decisões sejam tomadas a um nível próximo das empresas e do cidadão seus destinatários, garantindo a sua participação, evitando custos desnecessários e cativando-o para aderir à integração.

   Essa proximidade alcança-se dando prioridade na acção à entidade política mais próxima do cidadão quando isso se mostrar possível de acordo com os critérios da subsidiariedade e, nos casos em que as condições justificam a intervenção comunitária, consultando e recolhendo contributos dos sectores interessados pelo acto, designadamente as entidades regionais e locais e Comité das Regiões.

   O respeito e a efectiva aplicação do princípio da subsidiariedade constitui responsabilidade partilhada de todas as instituições e dos Estados, com especial realce para a Comissão devido ao seu exclusivo de iniciativa.

   A sua aplicação depende do emprego de regras e técnicas legislativas precisas e requer a cooperação de todos os parceiros comunitários e estaduais, *v. g.* os parlamentos nacionais que têm sido marginalizados ao longo do processo comunitário; tal como resultaria do *Acordo Insterinstitucional sobre os*

procedimentos de aplicação do princípio de subsidiariedade e do *Acordo Interinstitucional «Legislar melhor»*, assinado pelas três Instituições em 1993, e de novos documentos e compromissos assumidos posteriormente.

2. As regras e técnicas a empregar para o respeito da subsidiariedade na legislação, devem conduzir à construção de um corpo legislativo equilibrado que, por um lado não paralise a integração por falta de regulamentação, e por outro, não a sufoque com excessos de regras e detalhes e que seja ao mesmo tempo gerador de emprego e progresso. Esse corpo legislativo deve ser simples e de qualidade na sua redacção e transposição, transparente e acessível permitindo coerência entre todos os Estados através de um processo que assegure a publicidade e a participação do cidadão e empresas, garantindo a avaliação do respeito da subsidiariedade ao longo de todo o processo legislativo. Tais objectivos dependem paralelamente da existência de processos de controlo da aplicação da subsidiariedade destinados a avaliar entre outros factores, o carácter a necessário da intervenção legislativa e a sua eficácia comparativa.

   Entre essas técnicas, salienta-se a simplificação da legislação em vigor e da futura através de procedimentos de exame e redução do número de actos legislativos, usando métodos como a *revogação* da legislação anterior caducada ou desnecessária, a *consolidação* que reagrupa num só texto, sem afectar a sua validade, diversos fragmentos da legislação de um sector dispersos no acto original e nos subsequentes actos de alteração evitando a sua dispersão, a *codificação* pela aprovação de um novo acto jurídico-legislativo formal que substitui e revoga o anterior sem alteração da sua substância, integrando num único texto um acto de base anterior e respectivas alterações que se encontram dispersas, a *reformulação* pela qual se adopta um novo acto jurídico aquando de uma nova modificação que, ao mesmo tempo, incorpora num único texto que substitui e revoga o anterior, tanto as alterações que introduz como as que se mantêm inalteradas, evitando a multiplicação de actos jurídicos sobre o mesmo tema.

Outros métodos a utilizar segundo as circunstâncias, são a *avaliação das iniciativas pendentes*, as *avaliações de impacto* da legislação vigente e futura que medirão a reacção e eficácia da legislação junto dos seus destinatários, a cargo da Comissão e dos Estados, a *intervenção mínima* por recurso à fórmula legislativa mais leve possível como a directiva em lugar do regulamento, ou a meios alternativos menos vinculativos em substituição daqueles cuja natureza obrigatória já se não justifique como a *recomendação,* a *auto-regulação*, a *co-regulação* que associa medidas legislativas vinculativas com medidas tomadas pelos próprios interessados, o *reconhecimento mútuo*, as *Agências Europeias de Regulamentação* e o recurso a *códigos de conduta,* atendendo também ao princípio da proporcionalidade que anda associado ao da subsidiariedade. Justificam a intervenção mínima factores como a redução de seus custos.

3. A criação de comandos ou princípios jurídicos desacompanhados de mecanismos de controlo do seu respeito cria situações de absoluta ineficácia daqueles mesmos comandos. A possibilidade de controlo do princípio da subsidiariedade por entidades externas ao circuito legislativo comunitário, por poder constituir um travão ou freio a condutas centralizadoras por parte das Instituições comunitárias e dos governos nacionais nelas representados, gerou polémica idêntica à própria consagração do princípio no Tratado. Pode considerar-se hoje que esta resistência, estando em parte ultrapassada, não está superada.

   Certamente que é fundamental a existência de mecanismos de controlo cuja iniciativa não seja exclusivamente reservada às Instituições e Estados, mas esteja também disponível para os órgãos comunitários, para os parlamentos nacionais e para as entidades infra-estatais que no seu conjunto representam os destinatários directos da intervenção comunitária que, como já se disse, se processa principalmente através da legislação comunitária.

   A consagração desse controlo evidencia, em especial na sua vertente jurisdicional, mais um enorme contributo do Tribunal de Justiça para a construção comunitária que neste, como noutros aspectos, *v. g.* o

desenvolvimento da teoria dos poderes implícitos, andou no caminho certo à frente dos Estados e por vezes contra os Estados. Naturalmente que a apreciação jurisdicional do princípio da subsidiariedade exige do Tribunal de Justiça grande prudência ao desempenhar mais uma vez o papel de árbitro entre os interesses dos Estados, da União e ainda das entidades enfra-estaduais.

A colocação do princípio da subsidiariedade no artigo 3B do Tratado de Maastricht confere-lhe natureza de regra jurídica e de princípio geral da União Europeia controlável jurisdicionalmente através dos recursos previstos nos Tratados (de anulação, excepção de ilegalidade, pré-judicial, omissão), afastando a polémica político-doutrinal de que o julgamento sobre se uma política é mais eficaz levada a cabo pela Comunidade ou pelos Estados ou/e sobre se um objectivo poderia ser suficientemente alcançado por um Estado ou Comunidade local ou regional, representaria uma invasão jurisdicional na área executiva devido ao juízo político necessário à análise de conceitos imprecisos como '*suficiente*' ou '*melhor*'. Neste sentido alguns Estados pretendiam que o princípio ficasse colocado apenas no preâmbulo.

4. O regime duplo de fiscalização da subsidiariedade – instaurado nos Tratados Constitucional e de Lisboa - assente num controlo "*ex-ante"* de natureza política e outro *"ex-post"* de natureza jurisdicional (*Protocolo Relativo ao papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia* e *Protocolo relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade),* embora deva ser considerado globalmente positivo – conhecimento pelos parlamentos nacionais do andamento do processo legislativo comunitário decorrente da obrigação de lhes serem enviados todos os projectos a efeitos de controlo esbatendo de alguma forma a marginalização que os mesmos parlamentos têm tido na construção europeia em geral e no processo legislativo em especial-, exige clarificar questões como a obrigatoriedade de consulta dos parlamentos nacionais aos parlamentos regionais para efeito de controlo do princípio da subsidiariedade e quais os efeitos da mesma consulta sobre o processo, a obrigatoriedade de os Estados interporem os recursos pedidos pelos respectivos parlamentos, a possibilidade de resolver a questão atribuindo legitimidade

activa directa aos parlamentos nacionais para interporem tal recurso para o Tribunal de Justiça, e de, relativamente às regiões com autonomia política e competências exclusivas, ser atribuída legitimidade para o recurso, ou ao Comité das Regiões para o interpor em nome delas, relativamente aos actos que lesem essas competências.

O sistema de controlo da subsidiariedade, tal como está, encontra-se, por um lado, demasiado dependente da *boa vontade* da Comissão na fase de controlo político quanto aos seus efeitos - pois a Comissão pode decidir manter ou retirar o acto desde que o fundamente, e a participação das regiões é indirecta e limitada à consulta que os parlamentos nacionais lhes façam aquando do mecanismo de "*alerta rápido".,* e por outro, da *boa vontade* dos Estados quanto à sua interposição na fase jurisdicional - pois os Estados que sejam chamados a interpor um recurso de um acto que eles próprios aprovaram no Conselho podem desenvolver cumplicidades que anulem o efeito útil desses mesmos recursos, e ainda atrasar ou de qualquer forma impedir, senão mesmo negar, interpor esses recursos por os Tratados não criarem explicitamente essa obrigação; sendo participação das regiões no controlo jurisdicional igualmente indirecta e dependente da consulta dos parlamentos nacionais-.

5. A própria aplicação do princípio é, por um lado, repetidamente prometida por todas as instituições que, enquanto por um lado afirmam ser necessário *agir menos para agis melhor,* ao mesmo tempo se mostram resistentes a aplicá-lo, especialmente o Conselho que melhor que a Comissão pode conhecer se determinado acto viola competências exclusivas infra-estatais dos Estados e no qual se efectuam compromissos que conduzem à multiplicação de normas.

   Chega até a ouvir-se acusações mútuas entre as instituições e entre estas e os Estados, vindas em especial da Comissão, de responsabilidade pelo incumprimento da subsidiariedade na simplificação do edifício legislativo e transposição das normas, acusações que serão, por um lado, o reflexo comunitário das diferentes posturas internas, mais ou menos descentralizadas, face ao cumprimento da subsidiariedade relativamente aos seus poderes infra-

estatais e por outro, reflexos também da associação entre subsidiariedade e federalismo que alguns continuam a temer. Natural será que os Estados federais ou mais descentralizados cumpram mais a subsidiariedade e os Estados mais centralizados a ignorem mais, posturas que, obviamente, transportam para o seio das instituições da União e que se reflectem mais no acto de legislar. A prática comunitária da subsidiariedade é, afinal, uma questão de coerência entre o que cada um dos Estados faz no interior e no exterior das suas fronteiras, não podendo existir eficazmente uma subsidiariedade comunitária desacompanhada de uma subsidiariedade interna. Não será, afinal, a Comunidade, agora União, um corpo complexo no qual terá de existir harmonia e coerência entre as partes, Estados, Comunidades Autónomas e Regiões que o integram, e o todo, União Europeia, e em que a União reflecte de alguma forma as partes que a integram?

Cumpre salientar que, no geral, é positiva avaliação feita pelas outras instituições e órgãos comunitários acerca da Comissão em termos de subsidiariedade e simplificação legislativa, havendo a reconhecer também que as práticas centralistas e burocráticas que os Estados continuam a transportar para a União são uma das causas do afastamento dos cidadãos que já temem os contactos com as suas administrações nacionais por as considerarem muito burocráticas e mais ainda temem a administração comunitária na qual vêm o reflexo daquelas.

V

1. A subsidiariedade encontra nos poderes infra-estatais mais próximos do cidadão um campo fértil de aplicação, em especial naqueles poderes regionais que, colocados a um nível imediatamente inferior ao Estado, estão dotados de autonomia política que, com algumas variantes de conteúdo, inclui órgãos executivos e legislativos próprios eleitos localmente dotados de poderes e competências autonómicas constitucionalmente previstas em regime de exclusividade.

Nestes âmbitos, a subsidiariedade é respeitada em maior ou menor grau conforme esses poderes participem ou não na decisão e gestão das tarefas que sejam capazes de assegurar por si sós e que, em razão da sua dimensão ou efeitos, não possam ser melhor realizadas pelas entidades colectivas de grau superior e naquelas que, em razão das matérias envolvidas, lhes respeitem directamente ou se encontrem no âmbito das suas competências.

Actualmente coloca-se, neste âmbito, a questão de respeitar no processo de integração as autonomias internas cuja consagração constitucional interna antecede a adesão dos respectivos Estados ao processo comunitário.

Esse respeito pode ser garantido através de diversos mecanismos ou processos: De *forma indirecta* pela participação regional a nível interno no processo legislativo da União, *i. é.,* na formação da posição que respectivo Estado faz chegar à Comunidade, quer se trate do âmbito das competências concorrentes quer das exclusivas, relativamente às quais devem as regiões ser ouvidas e participar logo no próprio acto de transferência competencial, pela inclusão de representantes das regiões nas delegações do Estado que negoceiam a respectiva posição no Conselho**,** pela participação das regiões na execução da legislação comunitária, e pela representação dos Estados no Conselho pelas regiões conforme prevê o artigo 146º TCE**.** De *forma directa,* o respeito pelas autonomias pode processar-se através da presença nas instituições comunitárias, Conselho, Comités da Comissão e Parlamento Europeu, da cooperação transfronteiriça e interregional, no âmbito das Regiões Ultra-periféricas, do associativismo regional e do Comité das Regiões.

A existência de autonomias constitucionais impõe, antes de mais, que de *forma indirecta* as regiões participem *individualmente* no processo legislativo comunitário. Esta participação constitui uma *questão de subsidiariedade* na medida em que, conforme propósito expresso logo no artigo 1 do Tratado de União Europeia e no artigo 5TCE, permite aproximar as decisões comunitárias dos cidadãos seus destinatários através, por um lado, da participação nessas decisões dos escalões ou níveis de poder que lhe estão mais próximos, e por

outro, afastando a intervenção comunitária na realização dos objectivos que esses poderes infra-estatais sejam capazes por si sós de cumprir suficientemente, aos quais assim se concede iniciativa ou prioridade na acção.

Tal participação regional confere ainda à integração comunitária maior legitimidade e democraticidade, identifica melhor as soluções legislativas com as necessidades dos seus destinatários e constitui a única forma de conciliar a integração europeia com a existência de níveis internos de descentralização constitucionalmente previstos.

2. A globalização crescente de sectores vitais como o económico, cultural, científico, tecnológico, ambiental, transportes, saúde, educação, emigração e recursos energéticos entre outros, reflectem-se na transnacionalidade das empresas e das decisões criando uma interdependência à escala global que, em certos aspectos, quase permite falar de uma única comunidade planetária. São, portanto, ilusórias nos dias de hoje, as divisões estanques e sem qualquer concorrência de competências e matérias entre os governos centrais e as regiões dotadas de autonomia, porque as decisões sobre tais matérias comportam efeitos cuja eficácia ultrapassa o âmbito nacional, ficando absolutamente dependentes do que se passar à escala internacional. Além de ilusórias, tais divisões resultam em prejuízo dos próprios Estados que, ao impedirem as suas regiões de promoverem o desenvolvimento internacional das suas potencialidades endógenas ligadas ao comércio, indústria, turismo, cultura e história e as suas relações de vizinhança, estarão a prejudicar o seu próprio desenvolvimento e o da União que juntos criaram.

   A gestão deste tipo de sociedade global é incompatível com a manutenção pelos Estados dos clássicos exclusivos estatais no relacionamento internacional, tornando o clássico *Estado-Nação* débil e incapaz de responder a todas as solicitações internas e externas, evidenciando ser necessário proceder a esquemas de partilha de poder em que todos os níveis políticos, incluindo as regiões, possam participar no relacionamento exterior, a nível geral ou comunitário, naquelas áreas que constituam projecção internacional das suas

competências internas, ficando excepcionadas àreas como a defesa e a diplomacia incluídas no chamado *núcleo duro* da soberania.

3. A participação das regiões na integração europeia configura apenas um caso particular da cada vez maior amplitude da participação das regiões na cena internacional, impondo que os Estados assegurem às *regiões* dotadas de autonomia política que, por direito próprio constitucionalmente garantido, participem no processo comunitário sob pena de, negando essa participação, retirarem e recuperarem por via da adesão comunitária as competências autonómicas internamente atribuídas, produzindo nas regiões um *vazio* ou erosão competencial que viola o núcleo fundamental dos seus próprios textos constitucionais: a divisão interna de poder.

   Quando votam no Conselho, os representantes dos Estados de estrutura complexa estão sujeitos aos respectivos ordenamentos constitucionais e aos estatutos internos de autonomia que têm por trás deles uma divisão constitucional de competências que não pode ser iludida e defraudada na negociação.

   A integração impôs aos Estados uma transferência de competências a favor das Instituições supranacionais comunitárias. Essa auto-limitação de competências a que os governos centrais se sujeitaram a favor da integração comunitária, limitou também nos Estados de estrutura complexa os restantes níveis do poder político internos.

   Os Estados compensam esse "*sacrifício*" competencial através da presença no Conselho, enquanto que as regiões apenas poderão ter alguma compensação neste âmbito ao (se) participarem na negociação relativa às suas competências internas que foram transferidas.

4. O tipo de Estado e a estrutura constitucional interna influenciam a forma como o princípio da subsidiariedade alcança o nível regional na ordem estatal e comunitária e o desenrolar do próprio processo de integração.

No espaço comunitário tem sido progressiva a criação de autonomias internas, embora inicialmente apenas um dos Estados, RFA, se encontrasse regionalizado, o que levou a que não tivessem sido pensadas no Tratado de Roma formas de representação e participação regional que reflectissem nas Instituições a sua organização política interna, especialmente a existência de poderes e competências regionais autónomas.

Actualmente são vários os Estados membros de estrutura complexa que, não obstante, assumem características bastante heterogéneas. Coexistem na UE tipos de Estado como o unitário (França, Reino Unido, Grécia,), unitário descentralizado (Holanda, Irlanda, Luxemburgo, Suécia e Finlândia), Regional (Itália, Portugal, Dinamarca e Espanha também designado como Estado das Autonomias) e o Federal (Alemanha, Bélgica e Áustria).

A Região surge nos Estados regionais como o escalão intermédio ideal para adequar a acção estatal às necessidades locais, aproximar a Administração dos cidadãos e diminuir as disparidades regionais criadas e mantidas pelo facto de os níveis tradicionais do poder local serem excessivamente pequenos, heterogéneos e numerosos para aplicar de forma eficiente a política governamental do Estado central que, por seu lado, constitui uma unidade distante e demasiado grande para identificar e resolver a contento as necessidades básicas dos cidadãos. Está situada a meio termo entre os federais nos quais os Estados federados, além das competências e poderes exclusivos, participam por via constitucional na repartição de competências incluindo a exterior, e os unitários que na fórmula mais pura concentram em si a totalidade das competências estatais e o exclusivo da competência exterior,

De qualquer forma, aqueles factores apontados de globalização das relações vão gerando progressiva aproximação entre os vários tipos de Estado verificando-se que apesar das diferenças, todos os Estados se vão actualmente dotando de estruturas descentralizadas.

5. De acordo com o *princípio da autonomia institucional* dos Estados membros implícito nos Tratados e reconhecido pelo TJCE, segundo o qual o Estado é o único responsável perante a União pela transposição e aplicação do direito comunitário independentemente dos órgãos internos competentes, nacionais ou regionais, decorre que não é exigível que, como consequência da adesão à Comunidade, os Estados tenham de alterar a sua estrutura constitucional interna na qual a Comunidade não interfere, não podendo, por outro lado, os Estados efectuar uma alteração dissimulada ou encapuçada dessa estrutura através da recuperação por via da adesão europeia, recuperando competências que antes transferira para os seus territórios autónomos.

   Neste sentido, pode afirmar-se que o respeito pelo princípio da subsidiariedade constitui *clausula-barreira* a uma *«subversão»* da distribuição interna de competências.

   Ora, sendo os Estados os únicos responsáveis pelo cumprimento das normas comunitárias - que, no respeito da sua estrutura interna de divisão de competências, não irão executar em exclusivo-, a única forma de evitar que existam incumprimentos é fazer as regiões titulares das respectivas competências internas participar, através de mecanismos de coordenação, cooperação e colaboração, no processo de adopção das normas comunitárias que afectem essas mesmas competências.

   Esta participação regional tem o múltiplo efeito de compatibilizar a ordem comunitária com o respeito pela distribuição de competências da ordem constitucional interna e pelos estatutos de autonomia não subvertendo a estrutura interna e as suas competências, de garantir o respeito pelo princípio da subsidiariedade por o nível regional ser o mais próximo do cidadão que assegura que a decisão seja tomada com a sua participação, garantindo ainda uma maior eficácia e qualidade à decisão através da proximidade e reforçando os laços de solidariedade e lealdade interna e do próprio processo de integração.

6. A participação, colaboração ou cooperação regional na integração europeia não tem sido pacífica e efectua-se, na sua *faceta indirecta*, pela *efectiva participação* na formação da vontade que o Estado apresenta e negoceia nas instituições comunitárias, *(dimensão interna da participação na fase ascendente do direito comunitário),* pela presença de representantes regionais nas delegações estatais que transmitem e negoceiam essa vontade junto das instituições comunitárias *(dimensão externa da participação na fase ascendente)* e pela participação das regiões na execução da legislação comunitária, (*fase descendente da dimensão interna da participação)* e ainda pela participação das regiões no Conselho em representação e mandatadas para vincular os respectivos Estados *(artigo 146º TCE)*.

A participação regional na fase descendente não tem levantado grandes problemas na quase totalidade dos Estados membros levando a que, ao contrário do que seria lógico, as regiões tenham começado por participar na fase descendente de execução e só muito posteriormente, após ultrapassarem grandes resistências e conflitos, iniciaram a participação na fase ascendente da elaboração das normas comunitárias. Essa participação deveu-se a razões de eficiência: os Estados seriam impotentes para aplicar, por si sós, toda a legislação comunitária, sendo assim forçados a abrir mão *rationae materiae* desta faceta interna.

A participação na fase *ascendente*, que deve reflectir a estrutura interna de poderes e competências, não tem sido pacífica, especialmente nos Estados mais centralizados, e vem assumindo fórmulas que, segundo características com alguma dose de uniformidade resultante de naturais influências recíprocas, podem ser agrupadas em modelos que dinâmicos por natureza, como dinâmico é o próprio processo de integração que os origina.

Esta participação, a efectuar por *direito próprio* inseparável da autonomia interna, e não por concessão ou benesse do Estado, apenas será efectiva se consistir na possibilidade de as regiões moldarem, influenciarem e alterarem a posição estatal, e não apenas no exercício de uma mera consulta informativa ou

ratificadora, sentido em que a participação externa e comunitária só se poderá considerar verdadeiro direito próprio regional se configurar uma correlativa obrigação de os órgãos do Estado respeitarem essa participação, e de o seu desrespeito ser invocável jurisdicionalmente.

Daqui decorre a necessidade de os correspondentes direitos constarem de diplomas escritos, preferencialmente dos próprios textos constitucionais.

7. São variáveis as formas de participação regional nas dimensões interna e externa da fase ascendente da construção do direito comunitário destinadas a garantir que os pontos de vista regionais referentes a matérias da competência exclusiva das regiões a nível interno sejam tidos em conta na posição estadual junto das instituições.

Quanto à *dimensão interna*, de um lado estão os sistemas em que as Regiões participam nos processos legislativos respeitantes a todas as matérias excepto nas matérias correspondentes ao chamado núcleo duro da soberania como defesa e diplomacia, por reconhecimento constitucional. Trata-se dos Estados federais com a *Alemanha* à frente, na qual se adaptou à integração comunitária o regime constitucional que já previa a participação dos Lander na política externa, a *Áustria* e a *Bélgica* cujas Constituições prevêem a participação regional e vinculam o Estado às posições comuns das Regiões.

Seguem-se os Estados de estrutura mais ou menos complexa nos quais a estrutura participativa oscila entre aqueles em que coexiste uma previsão constitucional exaustiva do conteúdo das autonomias que os estatutos completam (Ex: *Portugal* cujos mecanismos serão referidos adiante), e aqueles em que os mecanismos de participação mais ou menos intensos se gerem por lei ordinária, ou/e acordos de base inter-administrativa de reduzida força jurídica vinculante. Trata-se dos Estados regionais ou das autonomias. Ex.: *Itália* através da Conferência Permanente para as Relações entre o Estado, as Regiões e as Províncias Autónomas, e *Espanha* através da Conferência para Assuntos Relacionados com as Comunidades Europeias (CARCE) - com os sucessivos

Acordos obtidos no seio daquela Conferência-, e das Conferências Sectoriais. As recentes reformas dos estatutos de autonomia vão aprofundando novas formas de participação. Ex. Estatutos das Comunidades Valenciana e de Catalunha.

Finalmente, existe um grupo de Estados unitários descentralizados onde a participação regional é escassa ou quase inexistente. Ex: *França* em que as posições do Estado junto das instituições comunitárias são preparadas unicamente em organismos centrais sem participação infra-estatal (a única actividade exterior infra-estatal consiste na cooperação interregional transfronteiriça), e *Reino Unido* onde as estruturas infra-estatais não têm participação na formação da vontade do Estado na União Europeia, existindo apenas alguma participação ao nível da atribuição dos fundos comunitários.

Acerca da forma como acederam à participação, há a destrinçar entre aqueles que após a adesão rapidamente obtiveram reconhecimento constitucional e/ou legal dessa participação (ex: Estados federais e Portugal) e os que só alcançaram algum reconhecimento, constitucional ou não, após grande conflitualidade e luta legal e jurisprudencial, com muita participação dissimulada pelo meio (ex: Itália, e Espanha).

8. A *dimensão externa* da fase ascendente da participação regional no processo de construção da legislação comunitária, *i. é.* a integração das regiões nas delegações estaduais que transmitem e negoceiam nas instituições comunitárias as posições estatais, bem como a participação nas respectivas Representações Permanentes, (REPER), assume especial importância devido à possibilidade de durante a negociação se alterar a posição inicial do Estado acordada internamente com as Regiões, criando necessidade de decisões rápidas sem tempo para consulta às regiões.

   Esta participação é ainda mais limitada e escassa que a participação na dimensão interna da mesma fase, podendo permitir que os Estados possam ir recuperar à mesa de negociação em Bruxelas um centralismo de poderes que se

viram forçados a atenuar na participação interna, alterando a posição que internamente acordaram..

Na Alemanha esta participação é assegurada pela presença em Bruxelas do *Observador dos Länder* para os assuntos comunitários que detém a qualidade de membro da delegação alemã no Conselho e assegura a informação às regiões, por escritórios de representação oficiais dos Lander e pelo direito de a delegação alemã integrar representantes dos Lander. A Bélgica e a Áustria também asseguram a participação regional nas delegações.

O restante panorama varia entre a ausência total de participação e formas mitigadas que têm como denominador comum a resistência estadual à visibilidade externa das suas regiões na mesa negocial, resistência que existe também nalguns caos onde a uma regulamentação mais avançada não corresponde uma prática concordante.

Em Espanha, criou-se no seio da CARCE em 1996 a Conselharia para Assuntos Autonómicos na Representação Permanente da Espanha na União Europeia, (REPER). Foi regulamentada em 2004 passando os conselheiros a ser designados pelas Comunidades Autónomas. Foram ainda subscritos acordos sobre a Participação das Comunidades Autónomas nos Grupos de Trabalho do Conselho da União e sobre o Sistema de Representação Autonómica nas Formações do Conselho da União Europeia. Prevê-se a incorporação de um representante do conjunto das Comunidades Autónomas nos assuntos que afectem as suas competências na delegação espanhola com estatuto de Conselheiro e como membro de pleno direito nas reuniões de determinadas formações do Conselho da União Europeia. Pode usar da palavra, recolhe e remete às CCAA documentação e informação sobre as negociações, assiste às reuniões do Comité de Representantes Permanentes (COREPER) quando aí se examinem assuntos que afectem as competências autonómicas. Se as Comunidades Autónomas obtiverem uma posição comum a posição do Estado deve tê-la em conta na negociação. Assegura-se ainda a presença regional nos comités da Comissão e do Conselho.

O sistema representa um enorme avanço na admissão do facto regional, ainda que na prática os mecanismos e instrumentos de participação não funcionem com a devida eficácia.

8. Mais importante que as estruturas internas será a existência de uma séria e forte vontade política de alargar a participação às entidades infra-estatais, *i. é.,* de respeitar a subsidiariedade, envolvendo-as na negociação, adaptando o exercício da actividades exterior à nova realidade que, *ad extra,* representa a integração comunitária ao intervir e limitar de forma dinâmica as competências internas de todos os níveis de poder. No mundo globalizado dos nossos dias, as regiões podem abrir caminho a canais de participação na elaboração das decisões políticas que aproxima a decisão do cidadão seu destinatários, permitindo às Regiões exprimir e desenvolver no exterior as suas especificidades endógenas e o seu Estado.

Se a integração representa uma nova forma de os Estados cooperarem na cena internacional, a solução para o problema da participação das suas estruturas internas não poderá continuar a assentar em antigas fórmulas baseadas no exclusivo estatal ou em pequenas e limitadas excepções a essas fórmulas. A mesma terá de ser nova e resultará, de forma sensata, da conjugação das fórmulas e experiências adoptadas por todos os Estados envolvidos, especialmente os federais, os regionais, devendo cada um aceitar o debate e, com base na colaboração, coordenação, cooperação e confiança mútua, gerar acordos políticos com as suas regiões que permitam inscrever nas respectivas Constituições fórmulas de participação sobre todas matérias, excepto as incluídas no chamado *"núcleo duro*" da soberania estatal como a segurança, defesa e justiça, mais conformes com a existência de novas instâncias de poder supranacional.

A consagração constitucional será a forma de garantir segurança jurídica à questão e não deixar que fique dependente da maior ou menor boa vontade das maiorias no poder a cada momento.

A União terá, sob pena aumentar o distanciamento dos seus cidadãos e de atraso do processo de integração, de efectuar essa discussão no interior dos países e de terminar de uma vez por todas com resistências que só vão sendo quebradas após longos, conflituosos e desgastantes percursos que obrigam as regiões a práticas de participação e representação regional dissimulada junto das instâncias comunitárias para, contornando as dificuldades internas, levarem a Bruxelas em tempo útil os seus contributos e recolherem a informação necessária à defesa dos interesses dos seus cidadãos.

Da necessidade de participação e envolvimento de todos os poderes e cidadãos, e dos custos que a sua recusa acarretaria, se apercebeu bem cedo a Alemanha, não sendo por acaso que o mais próspero Estado membro desenvolveu avançados esquemas de participação regional no processo comunitário, no que foi seguido pela Bélgica e Áustria.

Mau grado as resistências, e como apontamento final, pode afirmar-se que o poder europeu vai progressivamente tomando em consideração a opinião das Regiões, especialmente nas áreas de competência exclusiva regional. O conhecimento especializado de cada região que a participação dos seus representantes acrescenta à legislação, faz ganhar o Região, o Estado e a Comunidade. E, mais que tudo, o cidadão.

Faz-se votos que os novos Estados da União, especialmente os de estrutura complexa, observem as experiências anteriores e avancem rapidamente na criação de mecanismos de participação dos seus entes infra-estatais.

VI

1. Sendo certo que os Tratados comunitários ignoraram durante muito tempo a realidade regional de alguns dos Estados membros consagrando os Estados Membros como sujeitos únicos dos Tratados, constitui já uma realidade incontestável que a União Europeia deixou de ser um espaço político limitado

às dimensões comunitária e nacional, coexistindo na integração europeia quatro dimensões, a comunitária, a nacional, a regional e a local.

2. Não se pode esquecer que no espaço europeu intra e extra comunitário foram flurescendo várias associações infra-estatais e regionais de cooperação horizontal agrupadas em função das suas especificidades, que constituem ao mesmo tempo formas de expressão da subsidiariedade que aproximam as decisões dos cidadãos, de solidariedade interregional por resolverem problemas comuns de natureza económica, geográfica, cultural e política, de promoção do diálogo entre elas e com várias organizações europeias, chamando a atenção para a importância do facto regional no interior do espaço comunitário europeu e para a necessidade de criar um órgão de representação regional, podendo considerar-se, neste sentido, que estas associações antecederam a criação pelo TUE do Comité das Regiões como órgão comunitário de representação directa das regiões.

   O Conselho da Europa foi a primeira organização inter-estadual a reconhecer que a cooperação deveria abarcar outros âmbitos e níveis administrativos e políticos além dos governos centrais dos Estados, reconhecendo explicitamente o direito à participação de órgãos locais e regionais. Pela primeira vez foram criados órgãos de representação infra-estatal no seio de uma organização internacional, permitindo que as colectividades intermédias e de base participassem nessa condição numa instituição intergovernamental.

   Salienta-se a Conferência de Poderes Locais e Regionais da Europa (C.P.L.R.E.) – posteriormente chamada de Congresso Poderes Locais e Regionais da Europa - que chegou a ser apontada como possível futuro *Senado* das Regiões da Europa junto do Conselho da Europa e das Comunidades Europeias, e que apesar de exterior ao âmbito comunitário, a foi importante no processo de integração europeia por constituir um nexo de união entre a C.E. e o Conselho da Europa, cumprindo o estabelecido no artigo 230 do Tratado de Roma que prevê que a Comunidade estabelecerá todo o tipo de cooperação adequada com o Conselho da Europa; podendo destacar-se também outros

instrumentos como a Carta Europeia de Autonomia Local, (CEAL), que visa promover a aproximação da decisão pública ao cidadão e a participação das entidades locais nas decisões do Estado, do Conselho das Comunidades e do Comité de Ministros do Conselho da Europa.

Fora do âmbito do Conselho da Europa e das Comunidades Europeias existem outros organismos que contribuem para a afirmação do poder regional junto das diversas estruturas institucionais internacionais; fundamentalmente, a Conferência das Regiões Periféricas e Marítimas da Europa, (C.R.P.M.), o Conselho de Municípios e Regiões da Europa, a União Internacional de Cidades e Poderes Locais, (I.U.L.A.), a Conferência dos Presidentes das Regiões com Poder Legislativo, a Conferência das Assembleias Legislativas Regionais da Europa e a Assembleia das Regiões da Europa (A.R.E.) que constitui um órgão representativo regional vocacionado para estabelecer um diálogo horizontal entre regiões de idêntica natureza, surgindo como tentativa de congregar no seu seio os vários movimentos e sensibilidades associativas regionais que iniciaram a sua actividade na década de 70. Podem integrar a ARE todas as entidades situadas a nível imediatamente inferior ao Estado Central, dotadas de representação política assegurada por um Conselho ou Assembleia Regional eleita. Tem importante papel no diálogo entre as autoridades comunitárias e as regiões, reclamando a partir de 1990 que se reconhecesse no Tratado o princípio de subsidiariedade, a participação no Conselho de Ministros quando estejam em agenda temas que afectem as Regiões, o direito de recurso ante o Tribunal de Justiça contra disposições comunitárias violadoras dos interesses regionais, a eleição do Parlamento Europeu mediante circunscrições eleitorais regionais e a criação de um Conselho das Regiões como órgão consultivo comunitário.

3. As primeiras manifestações de alguma participação regional no seio da Comunidade Europeia surgem por via incidental no âmbito da necessidade de corrigir desequilíbrios de desenvolvimento que algumas regiões apresentavam, especialmente entre o norte e o sul e entre as zonas centrais e as regiões periféricas.

A dificuldade de comunicação entre as instituições comunitárias e essas regiões detentoras a nível interno de competências exclusivas, levantou problemas cuja solução começou a apontar para a necessidade de participação e representação regional nas políticas e instrumentos destinados a promover tais correcções, *v.g.* a chamada Política Regional Comunitária (*conjunto de orientações e actuações com vista a responder aos desequilíbrios de desenvolvimento regional na Comunidade)* e respectivos fundos como o FEDER *(Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional).*

Tal necessidade de participação surgiu porque a correcta identificação dos desequilíbrios, a acertada preparação e decisão dos financiamentos e a eficaz aplicação dos fundos criados pelas políticas de correcção de assimetrias exigia a participação das entidades infra-estaduais enquanto entidades próximas dos problemas que originavam tais assimetrias, e nos órgãos estaduais e comunitários encarregados da elaboração e funcionamento dos mecanismos de política regional comunitária; criando-se assim o Comité de Política Regional com funções consultivas, técnicas e de avaliação, que contribuiu fortemente para o nascimento da representatividade, influência e participação directa regional nas decisões comunitárias, e o Conselho Consultivo dos Entes Locais e Regionais (CCELR), destinado a estabelecer uma estrutura de diálogo entre os responsáveis regionais e as instituições comunitárias para aumentar a eficácia da avaliação e planificação da política regional comunitária, uma vez que a a Comissão passou a exigir que os programas aprovados em Bruxelas fossem concebidos e administrados com a participação das autoridades regionais e que a intervenção estatal e comunitária seja apenas complementar das iniciativas locais e regionais.

Uma análise comparativa permite afirmar que enquanto o Comité de Política Regional falava sobre as regiões mas sem as regiões, o CCELR já é composto por representantes dos poderes regionais. Relativamente ao futuro Comité das Regiões, o CCELR diferencia-se por ter carácter de mera assessoria e informação sobre questões económicas regionais, enquanto que o Comité das Regiões já terá carácter de representatividade política.

4. O aumento da influência regional e das organizações de poderes infra-estatais levou à necessidade de criar na União um organismo representativo dos poderes regionais e locais, para que a Região deixasse de ser só um receptor de fundos de coesão económica e passar a ser vista como factor de democratização da Comunidade e participante activo na política comunitária com vista a promover e garantir os interesses do conjunto dos cidadãos da União e a especificidade regional e superar o *déficit* resultante da transferência de competências nacionais para a Comunidade desacompanhada de paralela descentralização interna.

   A criação do Comité das Regiões em 1992, como o reconhecimento do facto regional na União, foi acompanhada de outras duas inovações: a inclusão do princípio da subsidiariedade como princípio geral de direito comunitário para cuja aplicação o Comité das Regiões deveria constituir o instrumento necessário, e a modificação da composição do Conselho que permite que uma Região represente o seu Estado no Conselho. O Cdr foi, com efeito, consagrado no contexto de uma tripla perspectiva: *princípio da subsidiariedade, participação regional no Conselho e criação de um órgão de representação regional.*

   A sua dupla composição (*actualmente por representantes eleitos locais e regionais após um período em que eram nomeados pelo Conselho sob proposta dos Estados dos quais dependiam*) parece-nos correcta, apesar de ter provocado polémica junto dos representantes regionais. Existindo na UE Estados sem regiões, não seria justo nem respeitaria a subsidiariedade que os cidadãos desses Estados ficassem sem representantes infra-estatais no CdR. Não devem os poderes regionais e locais entrar numa lógica de *exclusivos* quanto à presença no CdR como os Estados entraram quanto às Instituições. Não serão as instituições nem só os poderes infraestatais a perder com isso. Será o cidadão.

   A natureza consultiva das suas funções e não vinculativa dos seus pareceres em algumas matérias, *(transportes, emprego, educação, formação profissional, cultura, coesão económica e social, energia, ambiente, etc.*), limita e

desvaloriza a função do CdR de aproximar a União dos cidadãos e para reforçar a legitimidade democrática comunitária, dois dos objectivos fundamentais do Tratado.

Deve ser alterado o estatuto do CdR para o de Instituição, ser reforçada a obrigatoriedade dos pareceres, alargadas as matérias sobre devem incidir, aumentados os seus efeitos e fixadas sanções para a sua omissão, prevista a obrigatoriedade da sua consulta nos processos de revisão dos Tratados, revista a sua designação que deve decorrer directamente das eleições regionais/locais, e ampliada a sua legitimidade activa perante o Tribunal de Justiça limitada à defesa das suas prerrogativas e da subsidiariedade apenas quanto a actos legislativos relativos a matérias sobre as quais está prevista a sua consulta.

Tal como está, o CdR não influencia as decisões, não reflecte a sensibilidade regional e/ou local, não aumenta a legitimidade comunitária, constituindo, neste sentido, a subsidiariedade no processo legislativo mera retórica demagógica dos Estados que continuam a dominar a integração através dos governos centrais, pervertendo lentamente um processo europeu grandioso e de ideais generosos e democráticos.

De nada vale prever a *independência* dos membros do CdR, se as opiniões *independentes* manifestadas pouco ou nada influenciam a decisão comunitária.

5. O Estado é apenas um dos destinatários do processo de integração europeia. Não o único. Esta não é uma União composta só por 27 capitais de Estados membros, mas também, e por direito próprio, por milhares de *capitais* de região, de distrito, de município, de freguesia, de ayuntamientos, de comarcas, etc. Mas ao considerarem-se como tal ao longo do processo decisório, estão a ignorar a subsidiariedade e a desperdiçar a oportunidade de tirar o melhor partido da experiência e conhecimentos local e regional.

A lentidão do reconhecimento regional, incompatível com sociedade global moderna, reflecte que os governos centrais não querem perder a sua posição

dominante no processo de integração e não querem, sobretudo, abrir mão de conduta centralizadoras internas, obrigando as regiões ao recurso a fórmulas dissimuladas de ultrapassarem o monopólio estatal, "*lobby's*", para acederem à informação e influenciarem as decisões em assuntos de interesse regional que são mais o prolongamento natural para o exterior das suas competências internas do que o exercício das *temidas* diplomacias paralelas.

Tais práticas são exercidas junto das instituições comunitárias as quais, também dissimuladamente, as aceitam sem forçar as necessárias alterações institucionais para que deixem de ser necessárias. Enfim, trata-se de um jogo de cumplicidades nada coerente com as exigências de seriedade e rigor do processo de integração, com o qual os Estados representados nas instituições preferem pactuar do que enfrentar e resolver de vez o problema.

Apesar de todas as limitações, reconhece-se algum lento avanço positivo que a criação do CR representou há 15 anos, enquanto reconhecimento do facto regional no processo de integração. Os Estados, ao serem obrigados a aceitar a criação do Comité das Regiões, criaram em paralelo o compromisso de obter uma solução interna para o problema da participação regional no sistema institucional comunitário.

6. Uma dimensão particular de participação das regiões no processo decisório comunitário e de alargamento da sua base de legitimidade, é a que decorre da cooperação transfronteiriça bilateral ou multilateral, mediante a participação das colectividades territoriais vizinhas situadas de ambos ao lados de uma fronteira na preparação, apresentação e execução em comum de projectos e soluções para os seus problemas específicos e para o seu desenvolvimento equilibrado, designadamente através da participação nos programas financeiros comunitários de desenvolvimento e reflecte o exercício em comum do necessário prolongamento natural a nível exterior das competências internas em determinadas áreas.

Além da cooperação transfronteiriça existem outras formas como a cooperação *interregional* praticada entre autoridades regionais e locais cujos territórios não se situem em zonas geográficas com fronteira comum e a *cooperação transnacional* desenvolvida entre as autoridades nacionais, regionais e locais para fomentar uma maior integração territorial graças à formação de grandes grupos de regiões europeias.

A importância e utilidade desta cooperação levou a que organizações internacionais como a Conselho da Europa, a Comunidade Europeia, a OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico) e a OSCE (Organização para a Segurança e Cooperação na Europa), lhe tenham dado apoio.

Transcende a Convenção Quadro Europeia sobre Cooperação Transfronteiriça entre Comunidades ou Autoridades Territoriais, adoptada no âmbito do Conselho da Europa e do seu órgão consultivo Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa (CPLRE), em que as partes se comprometem a promover a cooperação transfronteriça entre as respectivas colectividades e autoridades fronteiriças, respeitando o quadro constitucional interno. Esta Convenção por si só não possibilita a prática do Cooperação transfronteiriça, só estabelece objectivos e obrigações genéricas, implicando a conclusão pelos Estados partes de acordos de cobertura que confiram validade jurídica aos acordos entre as autoridades ou colectividades territoriais fronteiriças.

Não sendo obrigatória a conclusão desses acordos, a sua omissão impede a prática dessa cooperação, problema que o Conselho da Europa procurou resolver através de protocolos adicionais à Convenção Quadro consagrando o direito das entidades territoriais a concluir acordos de cooperação com ou sem personalidade jurídica.

Cabe reconhecer que, apesar das carências apontadas, a Convenção Quadro abriu as portas ao início de algum reconhecimento oficial da cooperação transfronteiriça.

No âmbito da política regional comunitária e do objectivo da Coesão Económica e Social, será no contexto dos programas quadri-anuais INTERREG I/II/III (*Programas Operativos sobre Zonas Fronteiriças)* iniciados em 1994, destinados ao desenvolvimento das regiões fronteiriças, que estas regiões assumirão definitivamente protagonismo e intervenção na política comunitária devido à necessidade de o planeamento e execução das necessárias acções disporem do conhecimento da realidade local só possíveis através da participação de agentes locais desde o momento inicial da concepção das propostas, elaboração dos projectos e das acções, selecção das operações, gestão, coordenação, controlo e aplicação dos planos comunitários, recomendando a Comissão, em observância da subsidiariedade, que a preparação das propostas de intervenção comunitária tivesse a intervenção de comités transnacionais ou transfronteiriços conjuntos com a participação de autoridades regionais ou locais e nacionais pertinentes.

7. À semelhança do resto da Europa, na península ibérica a cooperação transfronteiriça assume especial avanço após a adesão de Portugal e Espanha à Comunidade Europeia, incentivada pela Comissão com vista às acções relacionadas com os programas INTERREG que, à falta de melhor, foi utilizando as estruturas que existiam, ainda que sem cobertura jurídica como a Comunidade de Trabalho Galiza-Região Norte de Portugal – e nesta mesma linha os Protocolos de cooperação entre a Estremadura e a Região do Alentejo, e com a Região Centro de Portugal, de Castilla y León com a Região Norte de Portugal, e com a Região Centro, e Protocolos de colaboração da Andaluzia com a Região do Algarve, e com o Alentejo -, cujos contactos, acordos e compromissos assumiam carácter oficioso da natureza não normativa. Portugal e Espanha, por via das suas concepções centralistas de relacionamento internacional, não subscreveram até 2002 qualquer Tratado bilateral a desenvolver a Convenção-Quadro Europeia sobre Cooperação Transfronteiriça de que são parte, levando a que se fossem desenvolvendo acordos de cooperação entre regiões fronteiriças sem a necessária cobertura jurídica.

Tal como nos restantes acordos de cooperação transfronteiriça ibéricos, a cooperação desenvolvida entre a Galiza e a Região Norte de Portugal foi, com efeito, efectuada desde 1991 de forma quase marginal por falta da referida cobertura jurídica; visou, tal com os restantes, compensar o atraso estrutural derivado da sua condição fronteiriça que se reflectia na baixa produtividade, na agricultura de sobrevivência, no pequeno comércio de primeira necessidade, carências nas básicas na saúde, ensino, formação, saneamento e falta de infra-estruturas fundamentais, originando o declive demográfico e envelhecimento populacional e a desertificação. Tem como objectivos principais, o aproveitamento das potencialidades endógenas e das oferecidas pela integração europeia através de comissões encarregadas de acompanhar as acções de articulação no âmbito dos programas INTERREG, com vista à melhoria da situação das populações através da cooperação entre os agentes económicos e entre as Universidades e Centros de Investigação.

Em 2002 foi assinado entre Portugal e Espanha o *Tratado de Valência* sobre Cooperação Transfronteiriça entre Instâncias e Entidades Territoriais destinado a regular juridicamente a referida cooperação. O regime fixado apenas é obrigatório para a cooperação a efectuar segundo o direito público e mediante a celebração de protocolos de cooperação, podendo manter-se a cooperação não institucionalizada desenvolvida por vias diferentes. E prevendo-se que as Comunidades de Trabalho já existentes, como a derivada do Acordo de Cooperação entre a Galiza e a Região Norte de Portugal de 1991, sejam adaptadas ao Tratado de Valência no prazo de cinco anos, foi assinado em 2006 um Acordo de Cooperação Transfronteiriça entre a Xunta da Galiza e a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte de Portugal (CCDR), constituindo oficialmente a Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal e dando cobertura jurídica ao anterior Acordo de 1991.

Trata-se de um organismo sem personalidade jurídica cujos objectivos e motivações são idênticos aos do Acordo de 1991, incluindo-se nos âmbitos da cooperação, além dos interlocutores políticos, outras áreas como a social e académica.

8. Toda a cooperação transfronteiriça luso-espanhola é condicionada pelas diferenças político-administrativa dos Estados e das regiões de ambos os lados da fronteira. De um lado assinam os Acordos de Cooperação as Comunidades Autónomas espanholas (CCAA), e do outro subscrevem-no as respectivas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, Centro e Sul de Portugal, (CCDR's).

   As CCAA são, dentro do Estado espanhol, entidades dotadas de autonomia política dotadas de competências legislativas e executivas que participam e se fazem representar em tais Acordos com órgãos próprios. As CCDR's são órgãos de natureza estadual, *serviços periféricos da administração directa do Estado* que, no dizer das leis actual e anterior (Dec. Lei. 134/07 de 27/4 e 104/2003 de 23/5) se situam *no âmbito do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional*, são dotados de mera autonomia administrativa e financeira, integrados, portanto, na administração central do Estado de quem directamente dependem e que, incluso têm alguns poderes de autoridade estadual para efeitos fiscais, patrimoniais e de execução coerciva. Nestes termos, o sujeito da cooperação transfronteiriça do lado português, o próprio Estado, conferindo à mesma natureza unicamente governamental.

   Não existindo no território continental português regionalização política ou administrativa, deveriam ser os órgãos municipais locais portadores de legitimidade electiva a subscrever esses Acordos de Cooperação ou, no mínimo, subscreverem-nos ao lado das CCDR's.

   A regionalização administrativa do Continente está prevista na Constituição, dependendo, após o referendo negativo em 1998, da sua sujeição a novo referendo. Caso seja instaurada a regionalização administrativa do Continente, deve ser alterado o regime da cooperação transfronteiriça, incluindo o Tratado de Valência quanto aos sujeitos, de forma a competir às Regiões Administrativas nesse caso criadas substituírem as CCDR's na cooperação transfronteiriça.

A necessidade desta alteração resulta, não apenas de razões de legitimidade política, mas também do facto de que a quase totalidade das funções atribuídas às CCDR's (Dec.-Lei 134/2007, de 27/4) cabe nas atribuições das Regiões Administrativas (Lei 56/91, de 13/8), que vão ainda mais longe com atribuições nas áreas de educação e formação profissional, cultura e património histórico, juventude, desporto e tempos livres, turismo e apoio às actividades produtivas, equipamento social e vias de comunicação, para além da natureza sobreposta de outras funções em áreas como o desenvolvimento económico e social, ambiente e conservação da natureza, apoio à acção dos municípios.

No sentido da transferência da cooperação transfronteiriça para as Regiões Administrativas, se criadas, concorre o facto de as atribuições destas decorrerem directamente do artigo 257 da Constituição que reza que "*Às regiões administrativas são conferidas, designadamente, a direcção de serviços públicos e tarefas de coordenação e apoio à acção dos municípios no respeito da autonomia destes e sem limitação dos respectivos poderes".*

Ao contrário do que seria desejável, os presidentes das câmaras municipais apenas têm lugar num dos órgãos das CCDR's, o *Conselho Regional* de natureza meramente consultiva. (Os restante órgãos são o Presidente, dois Vice-presidentes, o Fiscal Único e o Conselho de Coordenação Intersectorial). Integram ainda o *Conselho Regional,* além de outros, representantes das freguesias da respectiva área geográfica, das universidades, do turismo e de organizações ambientais e de vários Ministérios (Defesa, Agricultura, Pescas, Economia, Educação, Saúde, Transportes, Ensino e Trabalho).

As competências do Conselho Regional são de acompanhamento e informação sobre a execução dos programas operacionais, programas de desenvolvimento regional, projectos de relevância nacional a instalar na região, planos e programas de investimentos da administração central na região e respectivos relatórios de execução.

A evolução legislativa entre 2003 e 2007 retirou ao Conselho Regional uma competência que assinalava alguma participação dos escalões inferiores na designação do Presidente da CCDR (órgão executivo). Este Conselho indicava, na vigência do regime de 2003, um conjunto de três personalidades de entre as quais o Governo escolheria vinculativamente uma para exercer o cargo de Presidente da CCDR. A lei de 2007 eliminou por completo essa competência deixando nas mãos do poder central a escolha e nomeação do Presidente.

Censura-se mais este esvaziamento das funções já de si pouco influentes do Conselho Regional e estranha-se o silêncio ou a distracção dos poderes municipais e locais e outras entidades públicas relevantes integradoras do Conselho Regional. Passou-lhes despercebido este efeito centralizador da alteração legislativa?

Atenta a sua natureza governamental, a sua composição e a concentração da função executiva e de gestão no presidente e nos vice-presidentes e os progressivamente reduzidos poderes de mera opinião do seu Conselho Regional que não pode condicionar ou influenciar as opções ou decisões a tomar, não assiste às CCDR's natureza representativa da respectiva população que não participa na sua designação, pendendo a balança da subsidiariedade na cooperação transfronteiriça mais para o lado espanhol, estando cada vez mais ausente do lado português.

9. As acções desta actividade de cooperação têm girado quase exclusivamente à volta dos programas INTERREG. Torna-se necessário aproveitar a dinâmica criada por aqueles programas para não deixar desaparecer esta cooperação logo que cessem os programas e fundos comunitários. Para tal devem manter-se as iniciativas culturais, de património, turismo e intercâmbio universitário e de investigação. As regiões fronteiriças devem apresentar as suas candidaturas a iniciativas comunitárias de forma conjunta, evitando os efeitos preversos do desenvolvimento paralelo de projectos idênticos de cada lado da fronteira.

A cooperação transfronteiriça no âmbito da integração europeia foi efectuada sem qualquer regulamentação jurídica comunitária. Baseia-se em disposições dispersas por vários textos como os regulamentos dos fundos estruturais FEDER e dos programas INTERREG, aproveitando alguma dinâmica criada pela Convenção-Quadro Europeia sobre Cooperação Transfronteiriça do Conselho da Europa e os acordos bilaterais e multilaterais que já existem.

Após algumas tentativas sem êxito da CIG96 e da Convenção Europeia, apoiadas pelo Parlamento e Comité das Regiões para regular a cooperação transfronteiriça nos Tratados fundamentais, subsiste apenas como fundamento uma consagração implícita decorrente da conjugação entre a coesão económica e social (artigo 3 TUE) com os meios para a alcançar (artigos 159 a 162 TFUE). Censura-se a oposição dos Estados a esta inclusão, até porque se pretende alargar o seu âmbito para além da transfronteiriça, à cooperação interregional e transnacional cuja institucionalização nos Tratados daria maior força e eficácia como factor da coesão económica e social.

Com base no artigo 159 TCE a União adoptou em Julho de 2006, no âmbito de uma reforma geral sobre os Fundos Estruturais, o Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre o Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial, *(AECT)*.

Porque a competência sobre a cooperação transfronteiriça é concorrente, este Regulamento deve respeitar os requisitos do artigo 5 TCE sobre a subsidiariedade: Verifica-se que são insuficientes as condições internas dos Estados para o exercício desta cooperação e que, tratando-se de uma actuação comunitária com dimensão transnacional, o critério de eficácia também é cumprido. Também a proporcionalidade está justificada pois o recurso ao AECT é facultativo, sem prejuízo da ordem constitucional de cada Estado-Membro.

Porque os objectivos do desenvolvimento harmonioso da Comunidade e da coesão económica e social dependem de acções de âmbito muito mais vasto do

que as exercidas a nível transfronteiriço o regulamento *AECT* tem como âmbito, para além da cooperação transfronteiriça, a interregional e transnacional.

O regulamento disciplina facetas dos *AECT* como a participação dos próprios Estados, das autoridades regionais e locais, dos organismos de direito público e das associações de qualquer uma das entidades atrás referidas, a aquisição de personalidade jurídica e de capacidade jurídica, os objectivos identificados com a coesão económica e social e o direito aplicável.

Uma postura jurídico-política estadual reconhecedora das enormes potencialidades que a cooperação transfronteiriça tem para os cidadãos dessas zonas e para o próprio Estado teria de apoiar esta cooperação aliando subsidiariedade e progresso.

Lamentavelmente, tal não é a postura da generalidade dos Estados de que Portugal e Espanha não são excepções. A manutenção de antigas mentalidades centralizadoras e de *direitos exclusivos* sobre todo o trato *além fronteiras*, mesmo nas matérias comunitárias que agora já são, em larga medida *intra fronteiras,* impede que isso aconteça. A própria necessidade de acordos diplomáticos para conferir validade a compromissos correntes entre as autoridades regionais vizinhas é disso exemplo.

Em Espanha, nem todos os estatutos de autonomia referem esta cooperação, enquanto que em Portugal, o Estado vem-na limitando diminuindo a subsidiariedade na sua prática de forma que hoje, após o Tratado de Valência, ainda não se criou nenhuma norma interna reconhecendo competências às autoridades locais para participar na cooperação transfronteiriça, isto é, não se adaptou, como se impunha, o direito interno ao direito internacional.

VII

1. A observância da subsidiariedade a nível interno dos Estados membros constitui uma questão de coerência. Como princípio destinado a aproximar a decisão do

cidadão, a sua existência na ordem comunitária depende do seu respeito no relacionamento interno entre cada Estado e os respectivos entes infra-estaduais.

A sua omissão no interior dos Estados reflecte-se necessariamente na União, de nada valendo haver subsidiariedade externa se o circuito de poder iniciado em Bruxelas termina, não no cidadão, mas na administração central dos Estados. Com a consequência inevitável de os Estados centralizadores bloquearem e travarem o progresso nacional e comunitário, por as suas administrações centrais não poderem responder eficazmente ao maior número de solicitações que a adesão lhes impõe, fazendo igualmente perigar por ineficácia e falta de legitimidade o sucesso dos processos de integração em que se envolvem.

Em *Portugal* surpreendem-se manifestações de *subsidiariedade* na desconcentração e descentralização administrativa e no poder infra-estadual tipificado na autonomia local materializada no poder municipal e na autonomia política regional das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira dotadas de estatutos político-administrativos que contemplam órgãos legislativos e executivos próprios.

A Constituição da República Portuguesa, (artigo 6/1), define Portugal como um Estado unitário, mais matizando que respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública, e expressando no nº 2 o direito das Regiões Autónomas a estatutos político-administrativos e a órgãos de governo próprios.

A caracterização de Portugal como Estado unitário não é, sem embargo, pacífica nem acertada. É forte a corrente doutrinal que considera Portugal como um Estado centralizado que pratica internamente uma política de sinal contrário à subsidiariedade. No entanto, a consagração constitucional e legal do princípio que se vem operando há algum tempo vai abrindo, como noutros Estados, de forma lenta, portas à participação dos níveis inferiores de poder, pois – independentemente das unidades que carecem de subsidiariedade, como as

CCDR's (*Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional)* que se destinam a executar localmente as políticas e directrizes do governo central -, a autonomia político-administrativa, a autonomia local e a regionalização administrativa constituem, em graus diferentes, formas de concretização do princípio da subsidiariedade.

Particularmente, a apesar de não existir uma divisão da totalidade do território em regiões autónomas, certo é que se atribui aos Açores e Madeira a categoria de Regiões Autónomas dotadas de estatutos com conteúdo político-administrativo, poderes legislativo e executivo próprios que partilham com os poderes do Estado (o Estatuto madeirense contém incluso uma referência expressa à observância do princípio da subsidiariedade no relacionamento entre os órgãos do Estado e os órgãos de governo próprios da região). Tais características alteram necessariamente a própria estrutura do Estado anteriormente unitário com um único centro de poder legislativo e executivo. Poderá, assim, falar-se de Portugal, como da Dinamarca, como sendo Estados regionais parciais, ou Estados unitários com regiões, contrapondo aos Estados regionais integrais em que todo o território está dividido em regiões ou comunidades autónomas como Espanha e Itália.

2. A autonomia caracteriza-se, entre outros factores, pelo conjunto de órgãos e poderes de que as Regiões dispõem, pelo modo do seu exercício, pelo relacionamento com o poder central do Estado e pela prática da subsidiariedade concretizada na participação regional nos processos de decisão nacional e internacional do Estado.

   A observação destes factores resulta da conjugação do texto constitucional com o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (EPAçores) e com o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira (EPAMadeira) cujas primeiras versões tiveram lugar logo após a aprovação da Constituição de 1976.

A *regionalização política,* que foi concretizada directamente pela Constituição de 1976 através dos referidos regimes de autonomia político-administrativa, tem como raízes, entre outras, a descontinuidade geográfica, as características sociais e históricas inerentes à condição insular e inerentes dificuldades económicas, as antigas aspirações autonomistas das populações insulares, e os estatutos de autonomia administrativa dos Açores de 1895 e da Madeira de 1901 a que se sucederam os Estatutos dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes de 1940.

Na sequência da revolução democrática de 25 de Abril de 1974 e da nova visão da estrutura do Estado que da mesma emergiu, foi ultrapassada a desconfiança com que as autoridades centrais sempre encararam qualquer forma de auto-governo insular, contemplando-se na Constituição de 1976 um regime de autonomia político-administrativa que recolheu os contributos que, em maior ou menor grau, quase todos os partidos políticos apresentaram nos seus projectos de Constituição. O regime inspirou-se em experiências de direito comparado nos modelos mais avançados de descentralização política, em especial a Alemanha, Itália e Dinamarca, esta relativamente à Gronelândia e as Ilhas Feroé.

Salienta-se a relativa estabilidade do regime constitucional da autonomia regional ao longo de mais de trinta anos, com adaptações e alargamentos de conteúdo nas seis revisões constitucionais que são, a maioria das vezes, a adaptação do texto constitucional a realidades supervenientes (ex. integração comunitária).

De entre essas revisões destacam-se as de 1989, 1997 e 2004 nas quais foram aprofundados os poderes legislativos regionais e de participação na actividade exterior do Estado e atribuída competência para a transposição dos actos jurídicos da União nas matérias de âmbito regional não reservadas aos órgãos de soberania.

O conjunto de poderes das Regiões Autónomas consta do artigo 227 da CRP, destacando-se, por contribuírem decisivamente para caracterizar a autonomia, ademais dos relativos ao exercício do poder legislativo regional, do poder executivo, de administração geral, de poderes patrimoniais, de poderes tributários, orçamentais, fiscais e financeiros, poderes de tutela e definição sobre autarquias, de definição de ilícitos não criminais, os *poderes e competências internacionais*, entre os quais se contemplam a participação das RRAA nas políticas respeitantes às aguas territoriais, zona económica exclusiva e fundos marinhos contíguos, na negociação de tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito e nos benefícios deles decorrentes, cooperação com entidades regionais estrangeiras e participação em organizações internacionais de âmbito regional, direitos de pronúncia e de participação no processo de construção europeia, nas respectivas instituições regionais e transposição de actos jurídicos comunitários. Acresce a obrigação de os órgãos de soberania ouvirem os órgãos de governo regional relativamente às questões da competência dos órgãos centrais respeitantes às RRAA consagrados no artigo 229/2 da CRP que abrange as questões internas e externas.

Entre as competências das respectivas *Assembleias Regionais* destacam-se a elaboração dos projectos de estatutos, as competências legislativas, regulamentares, económicas e financeiras, relativas à fiscalização da constitucionalidade e a de vigiar os actos do governo regional; Sendo competes os *Governos Regionais* para conduzir a política regional, dirigir a administração pública regional, tutelar as autarquias locais, administrar o património regional e *participar nas negociações de tratados e acordos internacionais* que directamente digam respeito à região e administrar os benefícios deles decorrentes, *participar no processo de construção europeia* e pronunciar-se sobre a definição das *posições do Estado* português no âmbito do processo de *construção europeia* que respeitem a matérias de interesse específico regional.

3. A regionalização administrativa do Continente português, enquanto forma de promover a aproximação da decisão pública ao cidadão, está inscrito na Constituição da República Portuguesa desde a versão inicial de 1976 como uma

meta a realizar. O seu regime constitucional foi influenciado pela ratificação por Portugal da Carta Europeia da Autonomia Local. O seu regime sofreu alterações nas revisões constitucionais, salientam-se a relativa à legitimidade da instituição das regiões que inicialmente dependia do voto favorável da maioria das assembleias municipais - assentava numa legitimidade indirecta -, e que a partir da revisão de 1997 passou a depender do voto favorável dos cidadãos através de referendo popular que lhe confere legitimidade directa, acentuando a vertente democrática do processo.

Realizou-se em 1998 um referendo sobre a instituição da regionalização no qual a maioria dos votantes se pronunciou negativamente, salientando-se a grande abstenção (60%) que transmite a ideia de que grande parte dos eleitores não alcançou um esclarecimento sobre o regime jurídico e o significado político de regionalização administrativa que terá sido confundida com a regionalização política dos Açores e Madeira, confusão que alguma doutrina sustenta ter sido propositadamente estimulada. Continuando a regionalização inscrita na Constituição, terá de ser novamente colocada a referendo.

A Lei-Quadro da Regionalização (artigo 4/1 da Lei nº 56/91, de 13/8) – objecto da consulta popular - estabelece que "1-A autonomia administrativa e financeira das regiões administrativas funda-se no princípio da subsidiariedade das funções destas em relação ao Estado, aos municípios e na organização unitária do Estado.", prevendo-se no artigo 17 a definição das atribuições das regiões administrativas "...no respeito da aplicação do princípio da subsidiariedade...". No entanto, esta formulação não é conforme à ideia de *subsidiariedade* porque adopta uma orientação centralizadora considerando a actuação da região, enquanto comunidade menor, subsidiária em relação à intervenção de uma comunidade maior, o Estado. Da formulação e interpretação clássicas do princípio resulta exactamente o contrário, i.é. que a intervenção do Estado é subsidiária relativamente à da região.

4. O regime constitucional das autonomias constitui, em todo o caso, em Portugal uma afirmação de subsidiariedade.

O princípio da subsidiariedade não constava explicitamente no texto original da Constituição da República Portuguesa de 1976 que continha, no entanto, fortes referências implícitas ao referido princípio. As duas primeiras revisões constitucionais (1982 e 1989) também não referiram o princípio.

A sua constitucionalização está directamente ligada à sua consagração pelo direito comunitário operada pelo TUE. Este princípio foi consagrado na CRP no âmbito do relacionamento internacional do Estado na revisão de 1992 destinada a permitir a ratificação por Portugal do Tratado de União Europeia (artigo 7/6): *"Portugal pode, em condições de reciprocidade, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático e pelo princípio da subsidiariedade e tendo em vista a realização da coesão económica, social e territorial, de um espaço de liberdade, segurança e justiça e a definição e execução de uma política externa, de segurança e de defesa comuns, convencionar o exercício em comum, em cooperação ou pelas instituições da União, dos poderes necessários à construção e aprofundamento da União Europeia".*

Foi igualmente consagrado para o relacionamento interno entre o Estado e a administração pública, autárquica e autonómica na revisão de 1997 (artigo 6/1 sobre o tipo de Estado), "*"1. O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública."*. O preceito concilia o Estado que se declara unitário com os imperativos nucleares da CRP de descentralização e de autonomia local e político-regional através do princípio da subsidiariedade que adquire uma dimensão intra e infra-estadual consagrando a ideia de que as decisões devem ser tomadas por níveis de administração tão próximos quanto possível dos cidadãos aos quais se deve aumentar o poder de iniciativa através de um relacionamento vertical de poder político e administrativo.

O carácter nuclear ou fundamental das autonomias insular e local está patente no facto de a CRP (artigo 288/*n/o*) os considerar limites materiais da revisão constitucional, impedindo que revisões futuras as eliminem ou desvalorizem.

Face à evolução constitucional antes retratada, verifica-se que a consagração da dimensão interna subsidiariedade efectuada em 1997 não promove, antes confirma, a descentralização e as autonomias que já existiam desde as versões originais da Constituição. Ao reconhecê-las explicitamente, permite afirmar que a Constituição portuguesa teve entre 1976 e 1997 implícita desde o momento inicial a ideia de subsidiariedade que o texto de 1997 vem consagrar expressamente.

A intensidade de participação das RRAA na actividade exterior do respectivo Estado contribui para caracterizar o seu grau de autonomia. Esta participação é, por natureza, limitada pelos princípios e demais regras que conduzem o exercício do relacionamento internacional do Estado a nível geral e comunitário.

Desses princípios e normas de Direito internacional que fazem parte integrante do direito português e aplicáveis ao relacionamento comunitário, salientam-se os relativos ao respeito dos direitos humanos, dos direitos dos povos, da igualdade entre os Estados, do empenho no reforço da identidade da Europa a favor da democracia, paz, do progresso e justiça nas relações entre os povos e o relacionamento de Portugal com Estados europeus não comunitários.

Compete ao governo negociar, ajustar e aprovar os acordos internacionais cuja competência não seja reservada à Assembleia da República, [eleições, partidos, limites territoriais, órgãos de soberania, defesa nacional, orçamentos, (*cfr.* artigo artigo 197/1/b/c da CRP)].

Vale para o relacionamento internacional geral e para o comunitário a norma que estabelece que as normas de organizações internacionais de que Portugal seja parte vigoram directamente na ordem interna desde que tal se encontre

estabelecido nos respectivos tratados constitutivos e sejam provenientes dos respectivos órgãos competentes. (*cfr*. artigo 8/3 da CRP).

Ademais, em 2004 editou-se à CRP uma norma que reforça o relacionamento com a União estabelecendo que "*As disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das respectivas competências, são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático*", (cfr. artigo 8/4 da CRP). Vigora, portanto, o princípio da aplicabilidade directa porque estão cumpridas as duas condições previstas no nº 3 do artigo 8º: tal encontra-se estabelecido nos Tratados de Roma e de Adesão nos termos dos artigos 249 a 256 do Tratado de Roma e as instituições comunitárias são os órgãos competentes.

VIII

1. A participação regional na actividade internacional geral e comunitária do Estado concretiza uma das mais importantes facetas da autonomia como forma de descentralização política. Respeitando a autonomia das Regiões Autónomas proclamada no artigo 6º da CRP, o diploma fundamental vem definindo e alargando o regime autonómico desde a sua versão inicial, tipificando as competências, poderes e órgãos de governo das RRAA. (actualmente artigos 225 a 234).

   Na sua totalidade, os direitos de participação regional na actividade exterior do Estado consagrados na versão original de 1976 da Constituição, têm sido mantidos e alargados, ficando o regime da participação consolidado desde a terceira revisão constitucional de 1989.

   O regime constitucional da autonomia completa-se com os dois Estatutos Político-Administrativos das RRAA dos Açores e da Madeira cujas primeiras versões foram aprovadas logo após a entrada em vigor da Constituição em 1976.

Após sucessivas alterações, estão actualmente em vigor os estatutos aprovados pela Lei nº 61/98, de 27/8 (Açores) e Lei 130/99, de 21/8 (Madeira).

Logo na versão original de 1976 a CRP fixou (artigo 229) o preceito base para toda a actividade internacional das RRAA que as revisões constitucionais desenvolveram e alargaram, fixando o direito de cada região a "*Participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes.",* (actual artigo 227). Essa participação é realizada, "*... através de representação efectiva na delegação nacional que negociar o tratado ou o acordo, bem como nas respectivas comissões de execução ou fiscalização: (cfr.* actuais artigos 84 do EPAçores e 95 do EPAMadeira).

2. Os estatutos de autonomia dos Açores e Madeira incluíram aquele comando constitucional que fixa o direito de participação nas negociações (artigo 227) - reforçando-o e alargando-o aos tratados e acordos relativos às águas territoriais e zonas de domínio exclusivo contíguas aos arquipélagos, matérias que a primeira revisão constitucional de 1982 também contempla*. (cfr. artigo 55 dos primeiros estatutos dos Açores e da Madeira de 1976) -,* atribuindo os direitos de *participação indirecta na dimensão externa da fase ascendente* no processo de negociação dos Tratados internacionais, ao prever a integração nas delegações nacionais encarregadas de efectuar as negociações.

Os mesmos estatutos atribuem aos governos regionais o exercício dos correspondentes direitos de acompanhamento de execução e administração dos respectivos benefícios, como formas de participação activa na *fase descendente* de aplicação, fiscalização e execução desses mesmos tratados bem como nos benefícios deles decorrentes (*cfr.* artigos 60 e 105 do EPAçores e 69 e 108 e do EPAMadeira).

Aponta-se como exemplo desta participação o Acordo de utilização da base das Lajes nos Açores entre Portugal e os Estados Unidos da América.

3. Assiste também às RRAA os direitos gerais de serem ouvidas e de se pronunciarem relativamente às questões ou matérias de competência dos órgãos de soberania respeitantes às Regiões Autónomas (*cfr.* artigos 227 e 229 CRP), nas quais se incluem as referentes ao seu relacionamento internacional geral. Os estatutos de autonomia definem tais questões, salientando-se as de interesse específico entre as quais se incluem as matérias que sendo de competência regional sejam objecto de tratados internacionais. Prevê-se, como mecanismos de participação destinados a assegurar o efectivo exercício dos direitos de audição e participação conferidos a cada Região, a elaboração de *protocolos de colaboração* entre o Governo da República e os Governos Regionais sobre várias matérias de interesse comum ao Estado e às Regiões.

   Estes protocolos constituem instrumentos de *participação indirecta na dimensão interna da fase ascendente* do direito internacional, permitindo que as RRAA influenciem a nível interno a formação da vontade que o Estado apresenta nas instâncias de negociação internacional. No que respeita às relações internacionais gerais das RRAA, tais protocolos contemplam desde 1976, entre outros temas, a *adesão ou integração do País em organizações económicas internacionais*, os *trabalhos preparatórios, acordos, tratados e textos de direito internacional* e *benefícios decorrentes de tratados ou de acordos internacionais que digam directamente respeito à região (cfr.* actuais artigos 82 EPAçores 93 EPAMadeira).

   A expressão *acordos, tratados e textos de direito internacional* é precisada nos estatutos que indicam com igual redacção, (artigos 83 EPAçores e 94 do EPAMadeira), que as matérias consideradas de direito internacional geral que respeitam directamente às Regiões para o efeito do exercício efectivo dos direitos de audição e participação que lhes são conferidos e para efeito dos protocolos de colaboração permanente a elaborar entre o Governo da República e o Governo Regional são, - ademais da *"Utilização do território regional por entidades estrangeiras, em especial para bases militares",* os *"Protocolos celebrados com a NATO e outras organizações internacionais, em especial sobre instalações de natureza militar ou paramilitar",* a *"Lei do mar"* a

"*Utilização da zona económica exclusiva",* a *"Plataforma continental"*, a *"Poluição do mar*" a *"Conservação e exploração de espécies vivas",* a *"Navegação aérea*" e a *"Exploração do espaço aéreo controlado*" -, a *"Participação de Portugal na União Europeia*" que substitui as anteriores redacções onde constava *"Adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia"* (EPAçores), e *"Participação de Portugal nas Comunidades Europeias"* (EPAMadeira).

4. A revisão constitucional de 1989 acrescentou o direito de estabelecerem cooperação com outras entidades regionais estrangeiras e participarem em organizações que visem promover o diálogo e a cooperação interregional, de acordo com as orientações definidas pelos órgãos de soberania com competência em matéria de política externa – *participação directa.*

   Como formas de participação directa na cooperação interregional institucionalizada e associativismo regional internacional, além da previsão constitucional (artigo 227/1/*u* da CRP na expressão "*Estabelecer cooperação com outras entidades regionais estrangeiras e participar em organizações que tenham por objecto fomentar o diálogo e a cooperação inter-regional…"*), atribui-se nos estatutos competência para estabelecer cooperação com entidades regionais estrangeiras e participar em organizações associativas de cooperação interregional conjuntamente às assembleias legislativa regionais (artigo 30/*l* EPAçores e artigo 36/1/M EPAMadeira) e aos governos regionais (artigo 60/*i* EPAçores e artigo 69/*bb* EPAMadeira).

   Neste âmbito as RRAA dos Açores e da Madeira participam no *Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa* (CPLRE) e seus grupos de trabalho (Câmara dos Poderes Regionais, a Comissão Institucional do Congresso, o Grupo de Trabalho das Regiões com Poder Legislativo), na *Conferência das Regiões Periféricas e Marítimas da Europa*, (CRPM) e na sua comissão de ilhas, na Assembleia Geral e nas várias Comissões da *Assembleia das Regiões da Europa, (ARE)* e nos seus programas (CENTURIO), com o Conselho da Europa, com a EFTA, OCDE, Organização Mundial do Comércio, a Associação

das Regiões Europeias de Produtos de Origem (AREPO), e rede de Regiões da Organização Mundial de Saúde (OMS).

5. A crescente *intervenção comunitária* na regulação interna dos Estados membros e das respectivas regiões motivou em Portugal uma grande evolução constitucional no que toca aos poderes e competências regionais iniciada pela adaptação ao processo de adesão do regime já consagrado desde 1976 para a participação autonómica no direito internacional geral que atribuía, como já vimos, às regiões autónomas o direito de *participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito, bem como dos benefícios deles decorrentes (cfr.* artigo 229/1/*p* CRP), que os estatutos de autonomia então vigentes reproduziam. Nos momentos posteriores à adesão foi pacífica a aceitação de que os Tratados de Adesão respeitavam directamente às RRAA, pelo que, observando aquele preceito constitucional, as mesmas participaram na sua negociação desde o início, integrando primeiramente a Comissão para a Integração Europeia e depois a Comissão Interministerial para as Comunidades Europeias, sucessivamente encarregadas de negociar a adesão.

O Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores de 1980 viria a ser o primeiro a referir (*cfr.* artigo 61/*c*), como matérias incluídas nos direitos de audição e participação regionais as referentes à "*Adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia"* (o estatuto da Madeira só seria publicado em 1991, continuando em vigor o estatuto provisório de 1976 que ainda não previa a adesão).

Desde os inícios do processo de adesão, no âmbito comunitário as RRAA participam de forma directa e indirecta nas várias dimensões (*interna e externa),* nas duas fases (*ascendente e descendente)* do processo de integração comunitária.

O regime constitucional da participação *indirecta* comunitária das RRAA na *dimensão interna da fase ascendente* do direito comunitário consta da CRP que estabelece que estas têm o direito de se pronunciarem *por sua iniciativa ou sob*

consulta dos órgãos de soberania, sobre as questões da competência dos órgãos de soberania que respeitem às RRAA, bem como, *em matérias do seu interesse específico, na definição das posições do Estado Português no âmbito do processo de construção europeia,* (*cfr.* artigo 227/1/*v* da CRP).

A revisão constitucional de 2004 eliminou do artigo 228 a lista das matérias de *interesse específico* das RRAA que servia de orientação para o direito de pronúncia do artigo 227/1/v da CRP. Regista-se a imperfeição da revisão constitucional que, eliminando o elenco de matérias de *interesse específico,* manteve a expressão *"...matérias do seu interesse específico..."* como critério delimitador para aplicação do artigo 227/1/*v* da CRP, apesar de ter substituído esta expressão noutros preceitos pela expressão *matérias que lhes digam respeito* (*cfr.* artigo 227/1/*x* da CRP); o que poderia ser no futuro um foco de conflitualidade.

Actualmente, perante a ausência de definição constitucional, o critério delimitador da expressão *matérias de interesse específico* para efeitos da interpretação e aplicação do direito de pronúncia regional na definição das posições do Estado Português no âmbito da União deve ser procurado nos estatutos de autonomia que mantêm a respectiva listagem da qual constam todas as matérias incluídas no preceito constitucional suprimido (*cfr.* artigos 8 EPAçores e 40 EPAMadeira titulados *"Matérias de Interesse Específico"*) e na grande quantidade de doutrina e de jurisprudência constitucional produzida durante o período de tempo em que a CRP continha aquela listagem. Estas posições caminhavam no sentido de considerar de interesse específico das RRAA aquelas matérias que lhes respeitem exclusivamente ou que nelas exijam um especial tratamento por ali assumirem peculiar configuração.

6. As competências para a participação são atribuídas nos estatutos de autonomia conjuntamente às Assembleias Legislativas e aos Governos Regionais, competindo às Assembleias Legislativas o direito de *Participar na definição das posições do Estado Português no âmbito do processo de construção europeia, em matérias do interesse específico da Região,* (artigos 30/*i* EPAçores

e 36/1/*j* EPAMadeira), e de se pronunciarem *por sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de soberania, sobre questões da competência destes que digam respeito à Região.* Estas competências são atribuídas também aos governos regionais, (*cfr.* artigos 60/j EPAçores e 69/v EPAMadeira), efectuando-se a participação numa dupla plataforma: a nível estadual na *Comissão Interministerial para os Assuntos Comunitários (CIAC)* e a nível regional na Comissão Interdepartamental para os Assuntos Europeus dos *Açores* e na Comissão Regional para os Assuntos Europeus da *Madeira*.

A *CIAC* é um organismo de nível governamental; Que funciona na Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários do Ministério dos Negócios Estrangeiros e coordena os diversos serviços, Ministérios e Regiões Autónomas na preparação das negociações e definição das posições do Estado em matérias comunitárias, acompanha os *dossier*s comunitários da Comissão, do Parlamento Europeu, do Conselho Europeu e do Conselho; As duas RRAA têm lugar na CIAC na qual conhecem das matérias agendadas nos Conselhos da União, respectivos resultados e documentação, apresentando os seus pareceres. A CIAC constitui um bom *fórum* para a troca de informações entre as duas RRAA com vista à formação de posições comuns regionais.

As duas Comissões Regionais (*Comissão Interdepartamental para os Assuntos Europeus dos Açores e Comissão Regional para os Assuntos Europeus na Madeira)* visam definir a posição dos respectivos Governos Regionais nos assuntos comunitários junto das instituições nacionais e comunitárias, através de mecanismos de articulação entre os diversos organismos governamentais e acompanhar o impacto da integração europeia nas RRAA.

Em paralelo com os mecanismos descritos, existe a possibilidade de celebração de protocolos de colaboração permanente relacionados com o direito de audição e de pronúncia em matérias relativas à *Participação de Portugal na União Europeia*. Trata-se de mecanismos com pouca ou mesmo nenhuma utilização o que, mesmo assim, não impede que o sistema de participação regional vá

funcionando. (artigos 227/1/*v)* e 227/1/*x),* 229 da CRP da CRP, artigos 82/*c/d/e* - 83/*c* EPAçores e 93/*c/d* - 94/*c* EPAMadeira).

Deve considerar-se, ademais, o dever geral de informação dos governos regionais às respectivas Assembleias Legislativas sobre os assuntos relacionados com a integração europeia, a participação dos governos regionais nos relatórios anuais que o Governo da República apresenta à Assembleia da República acerca do processo de integração europeia que inclui informação detalhada relativa às RRAA (*cfr.*Lei nº 20/94, de 15/7), e as competências de fiscalização das Assembleias Legislativas relativamente às actividades dos Governos Regionais desenvolvidas no domínio do processo de construção europeia (*cfr.* artigos 30/*h* EPAçores e 36/1/*h* EPAMadeira).

7. As formas restantes de participação regional no processo de integração comunitária, a *indirecta na dimensão externa da fase ascendente,* a *indirecta na fase descendente* e a *participação directa* estão previstas numa única alínea (*x)* do nº 1 do artigo 227 da CRP o qual estabelece que as RRAA têm o direito de participar no processo de construção europeia mediante *representação* nas respectivas instituições regionais e nas *delegações* envolvidas em processos de decisão da União Europeia quando estejam em causa matérias que lhes respeitem, bem como *transpor actos jurídicos* da União, nos termos do artigo 112.

   Prevê-se desde a fase negocial da adesão que a efectiva participação regional indirecta na *dimensão externa da fase ascendente* se efectue através de integração na delegação nacional que proceda às negociações bem como nas respectivas comissões de execução ou fiscalização, (*cfr.* artigos 84 do EPAçores e 95 do EPAMadeira). Os estatutos atribuem esta competência aos governos regionais quando estejam em causa matérias do respeitantes ao específico regional (cfr. artigo 60/l EPAçores e 69/x) - 96 EPAMadeira. Concretiza-se pela integração de membros dos governos regionais ou directores gerais nas delegações do Estado em função das matérias a decidir (ex: pescas, agricultura e fundos estruturais).

As RRAA participam nas reuniões do Conselho através de um membro do Governo Regional quando estão em causa matérias do seu interesse específico, participação que também é garantida pelas administrações regionais nos Comités e Grupos junto do Conselho e da Comissão.

Paralelamente, a Representação Permanente de Portugal, (REPER), integra um funcionário oriundo de cada Região Autónoma com a categoria legal de Conselheiro Regional, nomeado por proposta dos governos regionais com funções de reforçar, no dizer da lei, a articulação entre a acção do Estado e as Regiões Autónomas.

8. Acerca da *participação indirecta na fase descendente*, considera-se que a necessidade de articulação das estruturas jurídicas descentralizadas com a integração dos Estados na União Europeia cria a exigência de essas estruturas participarem na transposição dos actos normativos comunitários, por estarem mais aptas a adaptar às características endógenas de cada região os actos legislativos comunitários.

A questão tem sido polémica, pois as primeiras versões da CRP nada diziam sobre o tema originando um vazio que apenas viria a ser colmatado negativamente na revisão constitucional de 1997 quando, prevendo-se que os actos de transposição assumiriam forma legislativa que só o governo central pode adoptar, se proibiu dissimulada e indirectamente a transposição. Posteriormente, a revisão constitucional de 2004 atribuiu às RRAA a competência para *transpor actos jurídicos da União, nos termos do artigo 112*.

Estando consagrada a possibilidade de transposição, será, no entanto, necessário adoptar mecanismos para o caso de incumprimento ou atraso da transposição pelas RRAA pois, de acordo com o princípio da autonomia institucional, será responsabilizado o Estado pelo incumprimento. Pode, *p. ex.* prever-se na CRP que o Estado se substitua às RRAA na transposição de actos jurídicos que estas entidades infra-estatais não transponham atempadamente esses actos comunitários.

9. Como formas de *participação directa* na integração europeia, além da previsão constitucional [(artigo 227/1/*x* da CRP na expressão "*participar (...) mediante representação nas respectivas instituições regionais*)], atribui-se o direito de participarem no processo de construção europeia mediante representação nas instituições regionais, conjuntamente às Assembleias Legislativas (artigos 30/*l* EPAçores e 36/1/*l* - 96 EPAMadeira) e aos Governos Regionais (*cfr.* artigo 60/*l* EPAçores e 69/*x* EPAMadeira). Sendo assim que os representantes regionais no Comité das Regiões são os Presidentes dos respectivos governos regionais.

   Assinala-se ainda que, existindo já no âmbito da União algumas *associações de cooperação* e *associativismo interregional*, a *participação directa* das RRAA na cooperação interregional comunitária se efectua ao abrigo do artigo 227/1/*x* da CRP e demais previsões estatutárias acima referidas a propósito da participação das RRAA no relacionamento exterior geral do Estado.

   No âmbito da iniciativa comunitária INTEREG III, as RRAA participam com as Canárias em projectos comuns relativos ao domínio da protecção ambiental do espaço atlântico terrestre e marítimo comum ("*Indicadores de sustentabilidade para a Macaronésia",* ao "*Banco de sementes da Macaronésia*", ao *"Ordenamento e gestão de áreas marinhas protegidas"*), e programas turísticos, estudos de pescas e ambiente marinho, desenvolvimento económico das zonas rurais e produção de vinho, participando em acções de cooperação existentes com os arquipélagos de Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, visando áreas como a educação, agricultura, pescas, recursos hídricos, trabalho, formação profissional, cultura, turismo, transportes e saúde.

   Esta cooperação assume, nos casos da Madeira e Canárias, o cariz de cooperação transfronteiriça atendendo a que a ideia de regiões transfronteiriças não é exclusiva de territórios contíguos de distintos Estados separados por uma fronteira terrestre, podendo abranger também territórios separados por mar como é o caso da Madeira e Canárias. Neste âmbito foi elaborada por iniciativa do Conselho Europeu do Ambiente, um projecto de *Declaração Conjunta* que

nunca assumiu valor oficial por razões políticas relacionadas com a impossibilidade de fiscalizar a sua execução.

Forma particular de cooperação interregional de âmbito comunitário é a desenvolvida entre as Regiões Ultra-Periféricas da União (RUP) [Açores, Madeira (Portugal), Canárias (Espanha), Guadalupe, Martinica, Guiana, Reunião, San Martín e San Bartolomé (França)] às quais nos referiremos de seguida -, com vista ultrapassar as dificuldades comuns através de processos de solidariedade que contribuam para o seu desenvolvimento e progresso e para exercerem pressão junto da União. Neste âmbito, foi assinado em Point-à-Pitre pelas autoridades máximas das RUP um protocolo de colaboração válido por 5 anos com vista a concertar posições comuns no quadro da União Europeia e das instituições regionais (*v.g.* Comité das Regiões), a definir e promover o desenvolvimento de acções de cooperação bem assim de troca de informações, a facilitar as relações comerciais, técnicas, educativas e formativas, no domínio dos transportes, da agricultura, pescas, energia e ambiente, desenvolvimento local entre as RUP. Aquele protocolo foi sucessivamente renovado pelo protocolo do Funchal até 2005 e pelo protocolo de Guadalupe até 2010.

De referir ainda que, no âmbito da participação regional na integração europeia, existem dois deputados provenientes de cada uma das Regiões Autónomas no Parlamento Europeu. Não sendo deputados regionais por não existirem círculos eleitorais regionais, não deixarão, todavia, de representar as RRAA e de pugnar pelos respectivos interesses.

10. Um balanço da participação das RRAA dos Açores e da Madeira na actividade internacional geral e comunitária do Estado português permite afirmar que na fase anterior à adesão as RRAA participaram nas comissões inter-ministeriais que negociaram a adesão de Portugal à Comunidade Europeia nas quais, reconhecem as regiões, os interesses regionais foram tidos em conta.

    Observando a prática seguida na actualidade, verifica-se ser maioritariamente comunitária a participação exterior das RRAA. Da confrontação entre as

opiniões políticas e *doutrinais* acerca da efectiva aplicação prática da participação legislada constitucional e estatutariamente verifica-se grande *divergência* e revelam-se algumas carências.

Por um lado, há quem afirme que o Estado nem sempre tem em conta as posições regionais ao apresentar a sua posição nas instituições comunitárias (Madeira), enquanto que outros dizem que tem sido positiva a postura governamental na matéria, apontando como exemplos, a nível internacional geral, a activa participação nas relações transatlânticas e a nível comunitário as políticas relativas ao ambiente, à utilização de energias renováveis e política marítima europeia, (Açores).

É certo que é quase inexistente o recurso à celebração de protocolos de colaboração como instrumentos de execução do direito de audição, com a assinalável excepção, como já vimos, da representação dos Açores no Acordo de Cooperação e Defesa entre a República Portuguesa e os Estados Unidos da América respeitante à cedência da Base Aérea das Lajes aos Estados Unidos da América, o que leva alguma doutrina a considerar que a consagração deste direito como teórico ou ritualista, apesar das potencialidades que o mesmo apresenta como instrumento útil e de efectiva co-participação e penetração das autonomias no Estado.

Por isso, sobre a construção de entendimentos entre as RRAA com vista à formação de posições comuns diante dos órgãos nacionais e comunitários nas matérias de interesse comum, transparece a ideia de que a cooperação política bilateral é escassa e informal, considerando-se útil para os interesses regionais que a mesma viesse a ser institucionalizada, regulamentada e desenvolvida

No entanto, apesar das críticas apontadas, tem de se reconhecer que as RRAA têm reforçado a sua participação activa nas negociações com os órgãos estatais, através fundamentalmente, como já vimos, da actividade da Comissão Interministerial para Assuntos Comunitários e as correspondentes Comissões regionais, exprimindo e, por vezes, fazendo valer o seu ponto de vista.

Pelo que se refere ao direito de integração de representantes regionais em delegações nacionais envolvidas em processos de decisão comunitária, alguns sectores afirmam que tem sido rigorosamente respeitado, (ex: negociações relativas às pescas), enquanto que existem sectores políticos que consideram que não há uma integração regular, apenas acontecendo pontualmente por "*gentileza"* do governo da República, e que na maioria dos casos as Assembleias Legislativas Regionais são excluídas da representação regional que fica apenas a cargo dos governos regionais.

De qualquer forma, partilhamos as opiniões que consideram que a possibilidade de integração dos Conselheiros Regionais na REPER é geralmente considerada positiva e que a presença nos grupos de trabalho do Conselho e da Comissão decorre com normalidade.

Não tem ocorrido a representação do Estado pelas RRAA no Conselho, sendo defendido doutrinalmente que a CRP exclui essa possibilidade por os membros dos governos regionais carecerem de poderes de vinculação internacional. Discordando desta posição, pode defender-se que tais poderes serão atribuídos casuisticamente, sem necessidade de precisão constitucional prévia.

A generalidade dos actores regionais aponta grandes limitações ao papel meramente consultivo do *Comité das Regiões*, enquanto representante das colectividades regionais e locais, chegando a considerar-se burocrático e desmotivador o seu funcionamento, sendo proposta a elevação do CdR ao estatuto de Instituição.

Defende-se também, neste nível da projecção regional nas Instituições comunitárias, que o reconhecimento das regiões como terceiro nível de governo democrático implicaria que estas estivessem representadas no Parlamento Europeu com deputados eleitos com base em circunscrições regionais, ou que o PE fosse composto por duas câmaras, uma das quais a das Regiões.

Todos consideram positiva a inovação constitucional de 2004 que possibilita a *transposição* pelas RRAA da legislação comunitária por permitir maior adaptação da legislação às características específicas das regiões insulares.

São igualmente positivas as observações sobre a *cooperação interregional* tanto a nível geral como comunitário, na qual as RRAA aproveitam para sensibilizar várias organizações internacionais sobre a especificidade da ultraperiferia e para concertar posições comuns no quadro da União. É considerada dinâmica e bem sucedida a cooperação política e técnica entre as regiões ultra-periféricas que antecede a consagração do seu estatuto pelo Tratado de Amesterdão para o qual contribuiu.

Podendo, finalmente, registar-se em relação ao controlo do princípio da subsidiariedade, que as RRAA propõem um sistema de controlo *ex-ante* e *ex-post* com envolvimento das regiões sem dependência dos parlamentos nacionais.

11. Perante todo este panorama, cremos ser indispensável reconhecer que a adopção em Portugal, ainda antes da adesão, de um regime relativo à efectiva participação regional no processo integração comunitária, designadamente nas dimensões interna e externa da fase ascendente (*participação nas comissões de preparação da posição estatal e integração na delegação estatal que negoceia*), constituiu um marco legislativo notável e esclarecedor neste âmbito, nada ficando a dever, pelo menos em termos de previsão normativa constitucional e estatutária e nalguma prática, aos mais avançados sistemas de participação, quiçá federais.

De facto, a Constituição portuguesa evidenciou sempre uma maior abertura que as suas congéneres acerca da participação regional na actividade exterior do Estado, não havendo notícia de momentos de conflitualidade e resistência como os que se travam noutros Estados comunitários de estrutura complexa, alguns dos quais ainda hoje não consagram constitucionalmente tal direito. Ademais, o

regime constitucional de autonomia no seu todo, constitui uma realidade pacificamente consolidada desde o seu início na sociedade portuguesa.

As sucessivas revisões constitucionais alargaram de forma objectiva os poderes das RRAA, especialmente em termos de consulta, de representação nas instituições comunitárias regionais e de participação nas delegações nacionais.

Reconhece-se, no entanto, existirem pontos a melhorar; entre outros, analisados com a devida intensidade no presente trabalho doutoral:

Um maior envolvimento das regiões e dos Parlamentos Nacionais no processo de decisão comunitária depende menos de textos legais que já existem em quantidade e qualidade, e mais das efectivas práticas governativas e políticas, *i. é.,* da existência de vontade política. A participação não regionaliza as competências externas do Estado, mas articula os interesses nacionais com os regionais. A prática tem demonstrado que não adianta consagrar na CRP a participação regional se, depois, o método de trabalho for orientado por práticas centralizadoras.

Maior debate e prévio acompanhamento das questões respeitantes à UE nos parlamentos nacional e das regiões autónomas, ultrapassando alguns incumpridos e ineficazes direitos que as leis reconhecem.

Alteração do sistema eleitoral para o PE, em ordem a criar círculos próprios das regiões autónomas, aproximando os eleitos dos eleitores num mandato material visível e responsabilizado; (sem ignorar, contudo, que a quase totalidade da doutrina e dos partidos políticos em Portugal rejeitam esta medida).

IX

1. A integração na Comunidade de alguns Estados com regiões muito afastadas dos grandes centros de decisão do continente europeu integrou sucessivamente na Comunidade um conjunto de territórios – regiões ultraperiférica (RUP) -

caracterizados por desfavorecimento económico-social, pouca produtividade, elevadas taxa de desemprego, escassez de infra-estruturas, insularidade e afastamento dos grandes centros, problemas de competitividade, economias dependentes do turismo, ausência de matérias-primas que as torna dependentes do exterior, dificuldades de clima e de relevo.

Caracterizam especialmente os Açores e a Madeira, além daqueles factores comuns às outras RUP, a forte dependência da pesca artesanal, a agricultura pouco desenvolvida, forte emigração, e um PIB que era, na altura da adesão, inferior em metade à média nacional já de si bastante inferior à média comunitária.

2. O regulamento FEDER de 1975 já reconhecia a existência de regiões com tais dificuldades que a integração não só não resolvia como aumentava; Procedendo o Tratado de Amesterdão a incluir em 1997 no artigo 299 TCE o estatuto comunitário das RUP, reconhecendo aquelas especificidades das quais resulta uma Comunidade desigual em oportunidades de desenvolvimento. O regime permite que o Conselho adopte medidas específicas destinadas a fixar as condições de aplicação do Tratado e das políticas comuns nas RUP, possibilitando um regime derrogatório para estas regiões.

Essa inclusão foi o culminar de um processo com vista a garantir que, apesar das suas desvantagens ligadas ao afastamento e insularidade, as RUP pudessem beneficiar do grande mercado único comunitário. Foi antecedida, pelas mesmas razões, pelos programas POSEIDOM, Programa de Opções Específicas para fazer face ao Afastamento e Insularidade das Regiões francesas de Guadalupe, Guiana, Martinica e Ilha de Reunião (1989), a que se seguiram idênticos programas para os Açores e Madeira (POSEIMA) e para as Canárias (POSEICAN) destinados a preparar tais regiões para o mercado único, através da distribuição de ajudas em áreas como pesca, agricultura, energia e transportes.

Aquele estatuto contém medidas para reduzir as disparidades regionais e insulares enquadradas em objectivos mais vastos como a coesão económica e social, a promoção de um desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das actividades económicas, um elevado nível de emprego e de protecção social, um alto grau de competitividade, um elevado nível de protecção e de melhoria da qualidade do ambiente, o aumento do nível e da qualidade de vida e a solidariedade entre os Estados-Membros.

Apesar de estas regiões representarem apenas cerca de 1% do total da população comunitária e curto peso económico na União (em média cerca de 59% do PIB comunitário), apresentam vários factores importantes para União Europeia (relações económicas com os países terceiros seus vizinhos de África, Oceano Indico, Caraíbas e América do Sul, dimensão marítima inerente à sua condição insular, possibilidade de implantação de actividades de alta tecnologia como a Agência Espacial Europeia sita na Guiana e o Instituto Astrofísico nas Canárias).

Posteriormente o Tratado Constitucional contemplou o estatuto de ultraperiferia no artigo III-424º; e o Tratado de Lisboa fixa tal regime nos artigos 299 e 311 do Tratado de Funcionamento da União Europeia, com redacção, fundamentos, sentido, objectivos e condições muito idênticos aos do actual nº 2 do artigo 229 TCE.

3. Dada a fragilidade estrutural destas regiões e a grandeza das condicionantes a superar, a prossecução de tais objectivos implica e justifica, à luz do princípio da subsidiariedade, a intervenção comunitária pois esses objectivos não poderiam ser alcançados pelos Estados, devido à dimensão das acções necessárias para os alcançar, impondo-se nestes casos um regime excepcional de menor abstenção e de maior intervenção comunitária, adaptando as políticas comunitárias às especificidades locais, até ao momento em que as RUP atinjam níveis de desenvolvimento que possam manter por si.

X

1. Uma análise global acerca da forma como é consagrado o relacionamento entre o poder central e os diversos poderes infra-estatais permite afirmar que existe no sistema constitucional português uma clara opção pela consagração da descentralização das funções do Estado.

   No entanto, apesar dessa consagração e afirmação constitucional, a questão do relacionamento entre os diversos níveis de poder em Portugal não é uma questão resolvida e os princípios destinados a aproximar a decisão do cidadão estão longe de ser aceites pelos detentores do poder central, tornando-se necessária uma reformulação na filosofia de poder infra-estadual capaz de vencer resistências no sentido de uma mais efectiva descentralização e da efectiva aplicação do princípio da subsidiariedade como regulador das relações de poder e como forma de promover a participação dos vários níveis na integração europeia.

   No que se refere à regionalização administrativa do Continente, é certo, por um lado, que o modelo de regionalização submetido a referendo foi rejeitado, mas não se pode, por outro, dizer que a questão esteja ultrapassada pois, como a fórmula da regionalização se mantém na Constituição, a questão terá de ser novamente colocada e resolvida,

   Com esta ou outra qualquer fórmula, haverá que promover o alargamento da descentralização e o cumprimento da subsidiariedade, especialmente porque a participação de Portugal na construção europeia, pela complexidade dos problemas e solicitações que acarreta, exige cada vez mais respostas seguras e rápidas que só podem ser obtidas a nível local e regional.

2. A manutenção de centralismos ultrapassados pode dar lugar a que os Estados que os pratiquem sejam ultrapassados por outros mais descentralizados que estarão em melhores condições de responder às novas exigências colocadas pelos sucessivos alargamentos da União.

Aos Estados periféricos da União como Portugal, é exigido que adaptem as suas estruturas internas de forma rápida às novas exigências, sob pena de se verem ultrapassados por Estados recém chegados colocados geograficamente bem mais próximos dos centros de decisão e dos grandes mercados europeus, ávidos de entrar e participar nas novas economias e mercados, com elevados níveis de educação e formação profissional e com possibilidades empresariais rapidamente aproximáveis dos níveis dos maiores mercados da União.

Mostra-se urgente adaptar as máquinas e as "*mentalidades"* administrativas de forma a que a descentralização, a desconcentração, as autonomias, no fundo, a subsidiariedade, não sejam apenas um conjunto de princípios inscritos nos textos legais e constitucionais e nas cartas dos direitos do cidadão-contribuinte,

É, pois, necessário e urgente que o cumprimento de tais princípios não se afaste com a manutenção de barreiras quase intransponíveis dos vários níveis da "*velha*" e resistente burocracia.

BIBLIOGRAFÍA

1
METODOLOGIA

BELL, J., ***Como realizar um projecto de investigação***, **Gradiva, Lisboa, 1993**.

CEIA, C., ***Normas para apresentação de trabalhos científicos*****, Editorial Presença, Lisboa, 1997.**

ECO, H., ***Como se faz uma tese em ciências humanas*****, Editorial Presença, Lisboa, 1977.**

GÓMEZ SANZ, X., y MUÑOZ, J. I, *"Fuentes de Información en Internet para el Estudio del Derecho Internacional Público y las Relaciones Internacionales"*, **em** *Revista Española de Derecho Intenacional*, **vol. XLIX –1997, nº 2, p. 295-319.**

QUIVY, Raymond, y CAMPENHOUDT, Luc Van, ***Manual de Investigação em Ciências Sociais*****, 2ª Ed., Gradiva, Lisboa, 1998.**

VIEIRA, Alberto, ***Como citar um documento da Internet***, [online], **Centro de Estudos de História do Atlântico, Funchal, Madeira**. [disponível na Internet via URL,http,//www.ceha-madeira.net/internet/regrascitar.htm]. Arquivo capturado em 12-10-2002.

VIEIRA, Alberto, ***Como citar um documento da Internet – Normas para referenciar documentos da WEB*****,** [online], **Centro de Estudos de História do Atlântico, Funchal, Madeira.** [disponível na Internet via URL,http,//www.ceha-madeira.net/internet/regrascitar.htm]. Arquivo capturado em 12-10-2002.

WITCKER, J., ***Como Elaborar Una Tesis en Derecho*****, Editorial Civitas, Madrid, 1991.**

2
MANUAIS DE DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO E DIREITO COMUNITÁRIO

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, ***Trinta anos de Direito Comunitário*****, Publicações Oficiais, Luxemburgo, 1984.**

GONÇALVES PEREIRA, A, ***Curso de Direito Internacional Público*****, Edições Ática, Lisboa, 1970.**

MIRANDA, J., ***Direito Internacional Público*****, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1988.**

MOTA CAMPOS, J., ***Direito Comunitário*****, I Vol., 2ª Ed., Almedina, Coimbra 1998.**

MOTA CAMPOS, J, ***Direito Comunitário*****, II Vol., 2ª Ed., Fundação Calouste Gulbenkien, Lisboa, 1988.**

PASTOR RIDRUEJO, J. A., ***Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*****, Tecnos, Madrid, 1996.**

PUEYO LOSA, J. y **PONTE IGLÉSIAS, M. T.,** ***Derecho Internacional Público, Organización Internacional, Unión Europea, Recopilación de Instrumentos Jurídicos Fundamentales,*** **Tórculos Edicións, Santiago de Compostela, 1998.**

QUADROS, **F,** ***Direito das Comunidades Europeias*****, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1985.**

3

ESTADO E SOBERANIA

BURDEAU, G., ***O Estado*****, Publicações Europa América, Lisboa, 1970.**

CABRAL MONCADA, L., ***Filosofia do Direito e do Estado,*** **(2 vol's.), Coimbra Editora, Coimbra, 1965.**

MARQUES GUEDES, A, ***Ideologias e Sistemas Políticos*****, Instituto de Altos Estudos Militares, Lisboa, 1981.**

NEWMAN, M., ***Democracy, Sovereignity and the European Union,*** **Hurst & Company, London, 1996.**

PACHECO AMARAL, C. E., ***Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias - Regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova ideia de Estado,*** **Edições Afrontamento, Porto, 1999.**

ROUSSEAU, J. J., ***O Contrato Social*****, Publicações Europa América, Lisboa, 1986.**

4

CONSTRUÇÃO COMUNITÁRIA

CONSTITUIÇÃO EUROPEIA

FEDERALISMO, SOBERANIA E CIDADANIA

CONVENÇÃO SOBRE O FUTURO DA EUROPA

ALVAREZ VÉLEZ, M. A., y ALCÓN YUSTAS, M. F., ***Las Constitutuciones de los Quince Estados de la Unión Europea,*** **Dykinson, Madrid, 1996.**

BAZIADOLY, S., ***Le Droit Communautaire de L'Environnement depuis L'Acte Unique Europeen jusqu'a la Conference Intergouvernementale*****, Editions Bruylant, Bruxelles, 1996.**

CAPOTORTI, F., HILF, M., JACOBS, F., JACQUÉ, J. P., ***Le Traité d'Union Européenne,*** **Editions de l' Université de Bruxelles, 1985.**

CONSTANTINESCO, V., ***Traité sur l'Union Européene, Commentaire article par article sous la direccion de V. Constantinesco*****, Robert Kovar, Denys Simon, Economica, Paris, 1995.**

CURTI GIALDINO, C, "*Il Tratato di Maastricht sull'Union Europea*", **em** *Rivista di Diritto Europeo*, I.1., **Instituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1993.**

DIEZ-HOCHLEITNER, J., *"La reforma institucional de las Comunidades Europeas acordada en Maastricht",* **em** *Gaceta Jurídica de la C.E. y de la Competencia,* n.º 115, D-18, **Septiembre 1992.**

DIEZ DE VELASCO, M., *"El Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht",* en Gaceta Juridica de la C.E. y de la Competência, n.o 114, D-17, **Septiembre 1992.**

DONY, M., "*La Citoyenneté Européenne aprés Amsterdam"*, **em** *O Tratado da União Europeia, De Maastricht a Amsterdão,* **Instituto Nacional de Administração, Gabinete de Estudos Europeus, Carlos Botelho Moniz, (org.), Lisboa, 1999.**

DUVERGER, M., ***A Europa, O Estado da União*, Press Universitaire de France, Editorial Noticias, Lisboa, 1996.**

ELSENHANS, H., "*Europa en 1989/1992 y el Tercer Mundo",* **em** *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, **nº 131, Marzo 1992.**

FERNANDEZ LIESA, C., *"Relaciones Exteriores de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente dentro del marco del Acta Unica Europea",* **em** *Revista de Instituciones Europeas,* **vol. 18, nº 11, 1991, p. 197-225.**

FONTAINE, P., ***A Construção Europeia de 1945 aos nossos dias*, Gradiva, Lisboa, 1998.**

GUERRA MARTINS, A. M., ***O Projecto de Constituição Europeia,* Livraria Almedina, Coimbra, 2004,**

JACINTO NUNES, M., ***De Roma a Maastricht*, Publicações D. Quixote, Lisboa, 1993.**

JUSTE RUIZ, J., "*La participación de la CE en los Convénios Internacionales de la Protección del Medio Ambiente"*, **em** *Perspectivas de Derecho Comunitário Ambiental*, **Belaterra, 1997.**

KISS, A. y SHELTON, D., ***Manual of European Environmental Law*, Cambridge, 1993.**

LAUREANO, A., ***Regime Jurídico Fundamental da União Europeia,* Anotado, Quid Júris, Lisboa, 1997.**

LIROLA DELGADO, I. **y PUEYO LOSA, J.**, "*Reflexiones sobre el Tratado por el que estabelece una Constitución para Europa, Un paso más en el Proceso de Integración Europeo",* **em** *Revista Jurídica Galega,* **nº 44-2004, 3º trimestre.**

LOUIS, J. V., ***El ordenamiento jurídico comunitario,* Colección Perspectivas Europeas, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficialles de las Comunidades Europeas, 1995, 5ª edição.**

LUISA DUARTE, M., *"A Liberdade de Circulação de Pessoas e o Estatuto de Cidadania previsto mo Tratado de União Europeia*", **em** *A Europa na Encruzilhada*, **p. 167-194, Lisboa, 1994.**

MAILLET, P., *« Le double visage de Maastricht, achevement et nouveau départ»,* **em** *Revue du Marché Commun,* **n.º 356, Mars 1992, p. 209-219.**

MANGAS MARTIN, A, ***Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español*****, Tecnos, Madrid, 1987.**

MANGAS MARTIN A. Y LIÑAN NOGUERAS, D. J., ***Instituciones y Derecho de La Unión Europea*****, Mc Graw-Hill, Madrid, 1996.**

MARINO MENÉNDEZ, F. M., ***"****El Tratado de la Unión Europea"*, **em** *Documentacion Jurídica* nº 82/83, **1994, Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1995.**

MARTINS, V, *"A Europa no Mundo Global, Também uma Questão de Eurogovernance"*, **em** *Revista Economia & Prospectiva*, nº 11, **Outubro 1999-Março 2000, pp.7-17, Ministério da Economia, Lisboa, 2000.**

MONNET, JEAN., ***Memoires*****, Fayard, Paris, 1985.**

NICOLL, W.. ***"****Qu'est-ce que la Comitologie?* ***"*** **em** *Revue du Marché Commun,* **n.º 306, Avril 1987.**

PARLAMENTO EUROPEU, ***50 Anos de Europa*****, Gabinete em Portugal do Parlamento Europeu, Lisboa, 1991.**

PARLEMENT EUROPÉEN, ***Bataille pour l'Union-Altiero Spinelli,*** **Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1987.**

PITTA E CUNHA, P., "*A lógica integracionista na supremacia do ordenamento comunitário*", **em** *Revista do Ordem dos Advogados*, **Lisboa, 1987, p. 233-263.**

PUEYO LOSA, J., "*Sobre el Sistema de Control Judicial en la Constitución Europea",* **em** *Soberanía del Estado y Derecho Internacional, Homenaje al Profesor J. A. Carrillo Salcedo,* **Salinas de Frias, A., y Gómez-Uturria, M. V., (Coord's), Servicio de Publicaciones de las Universidades de Cordoba, Sevilla y Málaga, Sevilla, 2005, p. 1145-1168.**

REBELO de SOUSA, M, "*A Cidadania Europeia - Nível de Concretização dos Direitos, Possibilidade de Alargamento e suas Implicações"*, **em** *Ciclo de Conferências sobre a Revisão do Tratado de Maastricht*, **Instituto Europeu da Faculdade de Direito de Lisboa 1996.**

ROJO SALGADO, A., ***El modelo Federalista de Integración Europea, La Europa de los Estados y de las Regiones,*** **Madrid, Dykinson, 1996.**

RUIZ, N, "*A harmonização de legislações na Comunidade Económica Europeia"*, **em** *Revista da Ordem dos Advogados,* **Lisboa, pp 52-87.**

RUIZ, N, "*O Parlamento Europeu e as Novas Perspectivas do Processo de Decisão*", **em** *Ciclo de Conferências sobre a Revisão do Tratado de Maastricht*, **Instituto Europeu da Faculdade de Direito de Lisboa 1996.**

SANTAOLALLA LOPEZ, F., ***Elección en España del Parlamento Europeo,*** **Madrid, Cívitas, 1987.**

SARSFIELD CABRAL, F., "*A querela da soberania na Europa*", **em** *Revista de Política Internacional*, **vol 1, nº 11, Primavera-Verão 1995.**

SIDJANSKI, D., "*Communauté européenne 1992, gouvernement de comité? ", ***em*** *Pouvoirs, Révue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, **nº 48, 1989.**

VILA COSTA, B., *"El problemático proceso de integración comunitaria, qué modelo para Europa?"* **em** *Anuario Internacional CIDOB*, **Barcelona, 1991.**

DOCUMENTAÇÃO SOBRE OS TEMAS

CONVENÇÃO EUROPEIA, "*Projecto de Tratado que institui uma Constituição para a Europa*". Apresentado ao Conselho Europeu reunido em Salónica em 20 de Junho de 2003., (CONV 850/03). (JOUE C 169 de 18.7.2003). Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 2003. Pode ainda ser consultado na Internet no servidor Europa – http,//european-convention.eu.int./docsTreaty/cv00850.pt03.pdf.

PARLAMENTO EUROPEU, CONSELHO E COMISSÃO EUROPEIA, *"Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia",* JO C 364/1, de 18.12.2000.

COMISSION EUROPEENNE, *"Le Traité de Maastricht*", Paris, Feb. 1992.

COMISSION EUROPEENNE, Conférence Intergouvernementale 1996 « *Raport de la Comission pour le Groupe de Réflexion»*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1995.

EUROPEAN COMMISSION, «*Intergovernmental Conference 1996»*, Comission Opinion "*Reforcing political union and preparing for enlargement"* Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, Luxembourg, 1996.

Comité das Regiões, *"Parecer sobre a revisão do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia"(*96/C 100/01), JO C 100 de 02/04/1996, pp. 001.

Comité das Regiões, Parecer sobre "*Cidadania Europeia*", 17/02/2000.

Comité das Regiões, Parecer sobre "*A conferência intergovernamental de 2000"*, 17/02/2000 (Cdr 53/99 fin), JO C 156, de 2000.06.06, pp. 06 a 11.

Comité das Regiões, Resolução sobre "*Para um Ordenamento Constitucional Europeu"*, 16/10/2000.

Comité das Regiões, Parecer sobre *"O Processo de elaboração de uma Carta dos Direitos Fundamentais dos Cidadãos da União Europeia*", Cdr 327/99 fin, Com-Ass.Inst./008, de 24/02/2000.

Comité das Regiões, Resolução sobre "*A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*", Cdr 140/2000 fin, Com-Ass.Inst./018, de 05/10/2000.

Comité das Regiões, Parecer sobre *"Novas formas de governação, A Europa, quadro para a iniciativa dos cidadãos*", 05/01/2001.

Conselho Europeu de Lisboa, 26/27 de Junho de 1992. "*Conclusões da Presidência",* SN 3321,1/92.

Conselho Europeu de Birmingham, 16 de Outubro de 1992, "*Conclusões da Presidência",* SN 343/1/92.

Conselho Europeu de Edimburgo, 11-12 de Dezembro de 1992, "*Conclusões da Presidência",* SN 456/92.

Conselho Europeu de Corfu, 24-25 de Junho de 1994, "*Conclusões da Presidência",* SN 150/94.

Conselho Europeu de Amesterdão, 16-17 de Junho de 1997, "*Conclusões da Presidência".*

A Convenção Europeia sobre o Futuro da União, "*RAPID",* Representação em Portugal da Comissão Europeia, Lisboa, 2002.

Lei Fundamental da Alemanha.

Costituzione de la República Italiana.

La Constitution Belge.

5

PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE
PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

BARNÉS, J., *"El principio de subsidiariedad y las regiones europeas. Las Comunidades Europeas*", **em** *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organizacion administrativa de los Estados miembros*, **BARNES VASQUEZ, J., (coord.), Civitas, Madrid, 1993, p. 509-596.**

BARNÉS J., *"El princípio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht y su impacto sobre las regiones europeas",* **em** *España en la Europa Comunitaria, Balance de 10 anos,* **Molina del Pozo, C. F., (coord.), Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, p.117-148.**

BARNÉS, J., *"Introducción al principio de proporcionalidad en el Derecho comparado y comunitario"*, **em** *Revista de Administración Pública,* **nº 135, 1994, p. 495-535.**

BOIXAREU CARRERA, A., ***"****El Principio de Subsidiariedad"*, **em** *Revista de Institutiones Europeas,* **vol. 21, nº1, Enero-Abril 1994, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.**

BOIXAREU CARRERA, A., "*Principales cuestiones planteadas por el Principio de Subsidiariedad"*, **em** *La Constitución Europea,* **Oreja M., (dir), Universidade Complutense, Ed. Actas, p. 231-252.**

BRIBOSIA, H., "*De la Subsidiarité à la Cooperation Renforcée"*, **em** *Le Traité d'Amsterdam – Espoirs et déceptions*, **Yves Lejeune, (Coord.), Collection de L'Institut d'Études Européennes de l'Université Catholique de Louvain, Bruylant, Bruxelles, 1999, pp 23-92.**

CALVO GONZALÉZ, J., "*El Limite de la Subsidiariedad"*, **em** *El Princípio de Subsidiariedad,* **AaVv, Speiro, S. A., Madrid, 1982, p. 99-107.**

CANALS VIDAL, F., **"***El Sentido del Principio de Subsidiariedad"*, **em** *El Princípio de Subsidiariedad"*, **AaVv, Speiro, S. A., Madrid, 1982, p. 7-13.**

CARRO MARTINEZ, A., "*La Union Europea y el principio de subsidiariedade*", **em** *Revista de Administración Pública,* **126, Septiembre-Deciembre 1991, p. 217-252.**

CHARPENTIER, J., "*Quelle subsidiarité",* **em** *Pouvoirs*, *Révue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, **nº 69, p. 49-62.**

CASTRO RUANO, J. L., "*El Princípio de Subsidiariedade en el Tratado de la Union Europea, Una Lectura en Clave Regional"*, **em** *Gaceta Juridica de la CE, D-24*, **Octobre 1995, Madrid, 1995.**

CLERGERIE, J. L., *Le Principe de Subsidiarité*, Ellipses/èdition Marketing, S.A., Paris, 1997.

COVAS, A, "*O princípio de subsidiariedade na Comunidade Europeia*", **em** *Revista de Economia e Sociologia*, **nº 52, Évora, 1991, pp. 21-42.**

DELORS, J, "*Le principe de subsidiarite-Contribution au debat*", **em** *Colloque de L'Institute Européen d'Administratiom Publique*, **Maastricht, 21 Mars 1991, Editions Odile Jacob, Paris, 1992, p. 163-176.**

FERNANDEZ ESTEBAN, M. L., *El principio de subsidiariedad en el ordenamiento europeo*, McGraw-Hill, Madrid, 1996.

GALERA RODRIGO, S., "*El Principio de Subsidiariedad desde la Perspectiva del Reparto de Competencias entre los Estados Miembros y la Union Europea*", **em** *Gaceta Juridica CE,* **nº 103, Mayo 1995.**

GARRIDO MARECA, J., "*El Principio de Subsidiariedad en el Mundo Inorganico"*, **em** *El Princípio de Subsidiariedad*, **AaVv, Speiro, S. A., Madrid, 1982, p. 17-32.**

GONZÁLEZ ALVAREZ, A., "*El Principio de Subsidiariedad y la Naturaleza del Hombre"*, **em** *"El Princípio de Subsidiariedad "*, **AaVv, Speiro, S. A., Madrid, 1982, p. 43-60.**

JIMÉNEZ ABAD, A., "*El Principio de Subsidiariedad y el Ejercicio de la Responsabilidad Ciudadana"*, **em** *El Princípio de Subsidiariedad*, **AaVv, Speiro, S. A., Madrid, 1982, p. 153-168.**

JIMÉNEZ GONZALÉZ, L., *"El Principio de Subsidiariedad y la Cultura"*, **em** *El Princípio de Subsidiariedad*, **AaVv, Speiro, S. A., Madrid, 1982, p. 137-151.**

LAMSDORFF-GALAGANE, V., *"Cuando Falta el Principio de Subsidiariedad"*, **em** *El Princípio de Subsidiariedad*, **AaVv, Speiro, S. A., Madrid, 1982, p. 79-96**.

LECHELER, H., "*Das Subsidiaritätsprinzip – Strukturprinzip einer europäischen Union*". Ed. Dunker & Humbot", Berlin, 1993, comentário de **J. MARTIN y PÉREZ de NANCLARES, em** *Revista de Instituciones Europeas,* **vol. 22 nº 1, pp. 298-299, Janeiro/Abril 1995.**

MANGAS MARTIN, A, "*El control del Principio de Subsidiariedad",* **em** *La constitucionalización del proceso de integración europea,* **Collección Escuela Diplomática nº 9, Escuela Diplomatica de España, AEPDIRI, Madrid, 2005, p. 53-79.**

MILLON-DELSOL, C., ***L'Etat subsidiaire*****, Léviathan, Presses Universitaires de France, Paris, 1992.**

MORÁN CALERO, M. T., "*El Principio de Subsidiariedad y Doctrina Pontificia"*, **em** *El Princípio de Subsidiariedad*, **AaVv, Speiro, S. A., Madrid, 1982, p. 169-191.**

OTERO PARGA, M, "*El Principio de Subsidiariedad en el Ordenamiento Comunitario Europeo",* **em** *XVI Jornadas de Estudio de la Constitucion Española en el Ordenamiento Comunitario Europeo*, **Direccion General del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, 1995.**

O'LEARY, S. y FERNÁNDEZ MARTÍN, J. M., *"Hacia la Europa de las Regiones? El principio de subsidiariedad, la integración europea y el futuro de las entidades subestatales"*, **em** R*evista de Estudios Políticos,* **nº 90, Oct.-Dic. 1995, p. 299-322.**

PETIT SULLÁ, J. M., "*El Principio de Subsidiariedad Segun la Filosofia de la Naturaleza "*, **em** *El Princípio de Subsidiariedad*, **AaVv, Speiro, S. A., Madrid, 1982, p. 35-39.**

PIERO ORSELLO, G., ***La Subsidiarité dans le Traité de Maastricht, Question Politique ou Solution Juridique?, L'Union Européene à l'aube d'un nouveau sciécle*****, Euroius, Ed. Jurídica, S.A., Madrid, 1997.**

PUEYO LOSA, J. y LIROLA DELGADO, I., *"Una valoración jurídica sobre la Política de Educación y el Principio de Subsidiariedad en la Unión Europea*", **em** *Scientia Ivridica,* **Tomo XLV, nº 262/264, Braga, Julho/Dezembro 1996.**

QUADROS, F, ***O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia*****, Almedina, Coimbra, 1995.**

QUADROS, F, "*O Princípio da Subsidiariedade no Tratado da União Europeia, Contributos para a revisão do Tratado*", **em** *Ciclo de Conferências sobre a revisão do Tratado de Maastricht*, **Instituto Europeu da Faculdade de Direito de Lisboa, 1996.**

SALEMA, MARGARIDA, "*O princípio da subsidiariedade na Constituição de 1976, Os trabalhos preparatórios da terceira revisão constitucional"* **em** *Perspectivas constitucionais, nos 20 anos da Constituição de 1976,* Vol. II, **Coimbra, 1997, p. 851- 879.**

SAGREDO, J. G., ***"****El Principio de Subsidiariedad y los Cuerpos Intermedios"*, **em** *El Princípio de Subsidiariedad*, **AaVv, Speiro, S. A., Madrid, 1982, p. 63-76.**

SAURON, J. L., "*La Mise en oeuvre retardée du Principe de Subsidiarité*", **em** *Révue du Marchée Commun et de L'Union Européenne*, **nº 423, Nov-Dez 1998.**

STEIN, T. *"El principo de subsidiariedad en el derecho de la Unión Europea"*, **em** *Revista de Estudios Políticos,* **nº 90 Oct-Dic. 1995, p. 69-84.**

TAGLE, H.,"*El principio de subsidiariedad*", **em** *Persona y Derecho*, **vol. 3, 1976, p. 129-148.**

VALLET DE GOYTISOLO, J., *"Libertad y Principio de Subsidiariedad"*, **em** *El Princípio de Subsidiariedad*, **AaVv, Speiro, S. A., Madrid, 1982, p. 193-238.**

VALLET DE GOYTISOLO, J., "*La libertad y el principio de subsidiariedad"*, **em** *Anuario de la Facultad de Ciencias Juridicas y Politicas, Universidad de los Andes*, **Merida-Venezuela, 1981-1982, p. 11-54.**

ZIEGANBALG, F., "*The Principle of Subsidiarity – Well Intended but Weak"*, **em** *The New Federalist Magazine of the Young European Federalist*, **Brussels, Summer 2002, pp. 13.**

ZULETA PUCEIRO, E., ***"****El Principio de Subsidiariedad en Relación con el Princípio de Totalidad- La Pauta del Bien Común"*, **em** *El Princípio de Subsidiariedad*, **AaVv, Speiro, S. A., Madrid, 1982, p. 111-135.**

DOCUMENTAÇÃO SOBRE O TEMA

CIDES *asbl*, Centre Information Documentation Europe Sociale**,** "*La subsidiarité*", dossier nº 7, Annee 1992, Bruxeles, 1992.

Comission des Communautés Europeennes, "*Du principe de subsidiarité dans le fonctionnement de la Comission"*, COM (92) 109, 0/92/34, Abril, 1992.

Comissão das Comunidades Europeias, *"Subsidiariedade, Um princípio cada vez mais actual"*, Objectivo 92, Junho 1992.

Comissão das Comunidades Europeias, "*O princípio da subsidiariedade***",** Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, SEC(92), 1990 final, Bruxelas 27 de Outubro de 1992. **(1992)**

Comissão das Comunidades Europeias, "*Relatório da Comissão ao Conselho Europeu sobre a adaptação da legislação em vigor ao principio da subsidiariedade"*, COM (93) 545, Bruxelas 24 de Novembro de 1993.

Comissão das Comunidades Europeias, "*Relatório para o Conselho Europeu sobre a aplicação do Principio da subsidiariedade 1994"*, COM (94) 533 final, Bruxelas 25 de Novembro de 1994. **(1994)**

Comission des Communautes Europeennes, "*MIEUX LEGIFERER", Rapport de la Comission au Conseil européen sur l'aplication des principes de subsidiarité et de proportionalité, sur la simplification et la codification»,* CSE (95) 580. **(1995)**

Comissão das Comunidades Europeias, "*Relatório intercalar da Comissão ao Conselho Europeu sobre a aplicação dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade*", CSE (96) 2 final, Bruxelas, 12.06.96**. (1996)**

Comissão das Comunidades Europeias, "*Legislar melhor 1996",* Relatório da Comissão ao Conselho Europeu sobre a aplicação dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade, a simplificação e a codificação", CSE (96) 7 final, Bruxelas, 27.11.96**.**

Comissão das Comunidades Europeias, "*Legislar melhor 1997*", COM (97) 626 final, Bruxelas, 26.11.97**.**

Comissão das Comunidades Europeias, "*Legislar melhor 1998 uma responsabilidade a partilhar*", Relatório da Comissão ao Conselho Europeu, COM (1998) 715 final, Bruxelas, 01.12.1998**.**

Comissão das Comunidades Europeias, Relatório da Comissão ao Conselho Europeu **"*Legislar melhor 1999"***, JO C 226, de 08.08.2000.

Comissão das Comunidades Europeias, Relatório da Comissão ao Conselho Europeu **"*Legislar melhor 2000*"**, COM/2000/0772, final.

Comissão das Comunidades Europeias, Relatório da Comissão ao Conselho **"*Legislar melhor 2001*"**, COM/2001/0728, final.

Comissão das Comunidades Europeias, Comunicação da Comissão **"*Governança europeia, legislar melhor 2002*",** (1º semestre) , COM(2002) 275, final, Bruxelas 05.06.2002.

Comité das Regiões, Parecer sobre o «*Princípio da subsidiariedade – Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade – Apelo do Comité das Regiões*» cdr 302/98fin, JO nº. C 198 de 14/07/1999, p. 0073.

Comité das Regiões, "*Parecer sobre o «Relatório da Comissão ao Conselho Europeu "Legislar Melhor 1998-Uma responsabilidade a partilhar*", JO C 374 de 23/12/1999, p. 0011 – 0015.

Comité das Regiões, "*Parecer sobre o Relatório da Comissão ao Conselho Europeu Legislar Melhor 1999-Uma responsabilidade a partilhar"*, JO C 226 de 08/08/2000, p. 0060 – 0063.

Deputado Georges BERTHU, Pergunta escrita nº 2765/96 de 17/10/1996 ao Conselho. "*CIG - Controlo da aplicação do princípio da subsidiariedade",* JO C 091 de 20/3/1997, p. 0029. Resposta do Conselho de 30/01/1997.

Deputado Per GAHRTON, Pergunta escrita nº 1958/97 de 28/05/1997 ao Conselho. "*Princípio da subsidiariedade",* JO C 373 de 09/12/1997, p. 0161. Resposta do Conselho de 18/06/1997.

Deputado Jean-Yves LE GALLOU, Pergunta escrita nº 1959/98 de 30/06/1998 ao Conselho. "*Respeito do princípio da subsidiariedade".* JO C 013 de 18/01/1999, p. 0125. Resposta do Conselho de 05/10/1998.

Europe Documents, "*La posición de la Comission Européenne sur la définition et l'application du principe de subsidiarité*", Agence Internationale d'informacion pour la Press, nº 1894/05, Octobre 92.

Parlamento Europeu, "*Resolução sobre os relatórios da Comissão ao Conselho Europeu sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade em 1994, 1995 e 1996*". JO C 167, de 02/06/ 1997, P. 0034.

Parlamento Europeu, "*Resolução sobre o relatório da Comissão ao Conselho Europeu "**Legislar Melhor de 1997"*** (COM(97) 0624 C4-0656/97), JO C 098, de 09/04/ 1999, P. 500, enviado a 21/12/98.

Parlamento Europeu, (fichas técnicas) "*O Princípio da subsidiariedade"***,** (http,//www.europarl.eu.int./factsheets/1_2_2pt.htm).

«PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ» –Positions des quinze États-Membres sur le principe de subsidiarité avant la CIG96.(http,//europa.eu.int/en/agenda/igc-home/general/fiches/1-9.htm)

Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, Conclusões do Advogado-Geral Léger apresentadas em 10 de Dezembro de 1996. *"República Federal da Alemanha contra Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia"*, Processo C-233/94, Colectânea de Jurisprudência 1997, p. I-2405.

Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, Acórdão do Tribunal de 13 de Maio de 1997, *"República Federal da Alemanha contra Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia"*, Processo C-233/94, Colectânea de Jurisprudência 1997, p. I-2405.

6

AUTONOMIA REGIONAL E LOCAL

TEORIA E DIREITO COMPARADO

ASTOLA MADARIAGA, J., ***Poder regional de la Unión Europea,*** **InstitutoVasco de Administración Pública, Bilbao, 1994.**

BIANCARELI, J., *"Collectivités Locales, Quelles Perspectives?*", **em** *Révue Française d'Administration Publique*, **nº 48, Octobre-Decembre, 1998.**

CHARPENTIER, J. e ENGEL, C., *Les Regions de l'Espace Communautaire,* **Colletion «Cap Europe», Presses Universitaires de Nancy, 1992 .**

ERCHINARD, P., « *L'Union Européenne , Régionalization ou Mondalization ?* » **em** *Révue du Marché commun et de l'Union Européenne*, **nº 406, Mars 1997.**

GALINSOGA JORDÁ, A. y BLANC ALTEMIR, A. y NOVELL FABREGAT, A., "*La Autonomia Local en el Marco Juridico-Internacional Europeo"*, **em** *Revista de Estudios de Administración Local y Autonomica*, **nº 237, Enero-Marzo 1998.**

MUÑOZ MACHADO, S., ***El Derecho Público de las comunidades autónomas, vol.*** **l. Civitas, Madrid, 1982.**

MUÑOZ MACHADO, S., ***El Estado, el Derecho Interno y la Comunidad Europea*****, Cívitas, Madrid, 1986.**

MUÑOZ MACHADO, S., ***Prólogo à obra de*** **Rudolf Morawitz,** ***La colaboración entre el Estado y los Entes Autonómicos territoriales en la Comunidad Europea, El Bund y los Länder en la RFA*****, Editorial Civitas S.A., 1985.**

MOREIRA, T., *"A União Europeia e as suas Regiões"*, **em** *Ciclo de Conferências sobre a Revisão do Tratado de Maastricht*, **Instituto Europeu da Faculdade de Direito de Lisboa, 1996.**

MIRE, P., "*Les Répercussions de la Construction Européenne sur les Collectivités Locales*", **em** *Révue du Marché Comun de l'Union Européenne*, **nº 351, 1994.**

ORTEGA, L., "*La Carta Europea de la Autonomia Local y el Ordenamiento Juridico Español*", **em** *Revista de Estudios de la Administration Local y Autonómica*, nº 259, 1993.

ROJO SALGADO, A., ***La regionalización del Estado en la Europa Comunitaria*****, Fundacion Galicia-Europa, Pontevedra, 1991.**

VIZAN FERRO, A., *"La Carta Europea de Autonomia Local"*, **em** *Autonomia Local*, nº 94, 1997.

YEBRA MARTUL-ORTEGA, P., "*Carta de la Hacienda Local Europea*", **em** *Noticias/C.E.E.*, 91/92, 1992.

DOCUMENTAÇÃO SOBRE O TEMA

Comission of the European Communities, *«Portrait of the Regions »*, Vol. 3, Portugal, Spain, Italy, Greece, Luzembourg, 1993 .

Comité das Regiões, Parecer de 13/12/2000 sobre "*Recomendação do Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa sobre a Carta Europeia de Autonomia Regional*", COM-Ass. Inst./010, Bruxelas 09/01/2001.

Comité das Regiões, Parecer sobre "*As Autarquias Regionais e Locais face à estratégia comum da União Europeia para o Mediterrâneo"*, Bruxelas 06/10/2000.

INFOREGIO, "*Politicas Regionales de la Comunidad Europea*"**,** Comité de las Regiones, Ficha de información 11.02.94 – ES

INFOREGIO, "*Sexto Relatório relativo às regiões***",** Comissão Europeia, 04.02.99 – PT

7

PARTICIPAÇÃO REGIONAL NA POLÍTICA EXTERNA

COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA

AJA, E., E ARBOS, S., "*El Senado, Câmara posible de las Autonomías",* **em** *Revista de Estudios Políticos*, **n.º 17, Septiembre-Octobre1980.**

ALBERTI, E., "*Algunas consideraciones sobre el federalismo de ejecución***", em** *Revista Vasca de Administración Pública***, n.º 25, 1989, p. 7-19.**

ALBIOL BIOSCA, G., "L*as relaciones entre entidades territoriales limítrofes en el marco del Convenio Europeo de 21 de Mayo de 1980*", **em** *VI Jornadas, Constitución, Comunidades Autonomas e Derecho Internacional,* **Santiago de Compostela, 1 a 3 de junio de 1981,Xunta de Galicia, Santiago, 1982, p. 225-233.**

ALDECOA LUZARRAGA, F., "*El hecho fronterizo en el contexto de las relaciones bilaterales hispano-portuguesas",* **em** *Las relaciones de vecindad, IX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales*, **3 a 5 de junio de 1985, Arenal Moyúa, C., (Coord.), Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, San Sebastián, 1987.**

ALDECOA LUZARRAGA, F.. "*Las Regiones y la Comunidad Europea, aspectos políticos",* **em** *Las Regiones y Europa, Euskadi,* **Arenal Moyua, C. del, (ed.). Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1987.**

ARENAS MEZA, M. H., *"La cooperación transfronteriza en el âmbito de la Unión Europea tras la adopción del Tratado por el que se establece uma Constitución para Europa",* **em** *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas,* **MARTÍNEZ PÉREZ, E. J., (coord.), Junta de Castilla y León,Valladolid, 2006, p. 179-197.**

ARIAS MARTINEZ, M. A., ***Comunidades Autónomas y Elaboración del Derecho Comunitário Europeo,*** **Colección Tesis, Oñati, Bilbao, 1998.**

AUDEOUD, O., "*Les colectivités infra-étatiques dans la vie internationale"*, **em** *L'État souverain à l'aube de XXI sciècle*, **Colloque de Nancy, Editions A. Pedone, Paris, 1994.**

BELTRAN, S., ***La Assemblea de Regions d'Europa (ARE),*** **Escola d'Administració Publica de Catalunya, Barcelona, 1996.**

BERGER, S., (compilación), *"La organización de los grupos de interés en la Europa Occidental",* **Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.**

BERNAD ALVAREZ DE EULATE, M. "*La Comunidad de trabajo de los Pirineos en el contexto europeo de cooperación transfronteiriza",* **em** *Revista Española de Derecho Internacional*, **1984, nº 2, p. 469-490.**

BERNAD ALVAREZ DE EULATE, M. B "*La coopération transfrontalière régionale et locale »,* Académie de Droit International, Recueil des Cours, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, VI, p. 293-418.

BERNAD ALVAREZ DE EULATE, M. B *"Los acuerdos de cooperacion transfronteriza",* **em** *La celebración de Tratados Internacionales por España : Problemas Actuales, Actas de Seminario organizado por el MAE, MRC y el INAP, Escuela Diplomática, 13 a 16 de noviembre de 1989,* Madrid, 1990, p. 166-173.

BOULOIS, J., "*La incidencia del Derecho Administrativo Comunitario en la Organización Administrativa Francesa",* **em** *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros,* **BARNES VASQUEZ, J., (coord.), Madrid, Cívitas, 1993, p. 317-333.**

BRAGA DA CRUZ, L., "*La cooperación transfronteiriza entre el Norte de Portugal y Galicia. De la experiencia de cooperación interregional a la construccion de una Comunidad de Trabajo Transfronteiriza",* **em** *Regiones transfronteirizas y Mercado Único Europeo,* **Otero Diaz, C., (Ed.), Fundación Alfredo Brañas, Santiago de Compostela, 1992, p. 13-29.**

BRITO, W., ***A Convenção Quadro sobre a Cooperação Transfronteiriça entre as Colectividades ou Autoridades Territoriais,*** **Coimbra Editora, 2000.**

BRITO, W., *"Portugal y la cooperación transfronteriza, algunos problemas jurídicos",* **em** *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros,* **BARNES VASQUEZ, J., (coord.), Madrid, Cívitas, 1993, p. 87-97.**

BULLAIN LOPEZ, I., ***Las regiones autónomas de la Comunidad Europea y su participación en el proceso de integración*****, lnstituto Vasco de Administración Pública, Oñati, Bilbao, 1990.**

BULLAIN LOPEZ, I., *"El Comite de las Regionas previsto en el Tratado de la Union Europea*", **em** *Gaceta Jurídica CE,* **B-78, Octobre 1992.**

BUSTOS GISBERT, R., ***Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*****, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.**

CALONGE VELÁSQUEZ, A., "*El Comité de las Regiones, La institucionalización de la cuestión regional*", *REALA* **nº 263, (Julio-Septiembre), 1994, p. 523-539.**

CARAMÉS VIÉITIZ, L., "*Galicia ante la Unión Europea y Latinoamérica*" **em** *La actividad Exterior y Comunitaria de Galicia. La Experiencia de otras Comunidades Autonomas*, **PUEYO LOSA, J., y PONTE IGLESIAS, M.T.(eds.), Fundación Alfredo Brañas, Colección Derecho, Nº 9/97, Santiago, FAB, 1997, pp. 317-322.**

CASANOVAS y LA ROSA, O., *"La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celebración de Tratados Internacionales. La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unió Europea"*, **em** *La accion*

exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autonomas, **Manuel Pérez González, (dir.), pp. 45-64, (vol I), Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1994.**

CASANOVAS y LA ROSA, O., *"Las Comunidades Autonomas y las Regiones ante la reforma de la Unión Europea",* **em** *La actividad Exterior y Comunitaria de Galicia. La Experiencia de otras Comunidades Autonomas,* **PUEYO LOSA, J., y PONTE IGLESIAS, M.T.(eds.)**, **Fundación Alfredo Brañas, Colección Derecho, Nº 9/97, Santiago, FAB, 1997, pp.41-64.**

CASTRO RUANO, J. L., ***La Emergente Participación Política de las Regiones en el Processo de Construcción Europea*****, Colleccion Tesis Docotorales, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1994.**

CASTRO RUANO, J. L., "*Comunidades Autónomas y Unión Europea, Últimos Avances en la Dirección Correcta Hacia la Disipación de los Tabúes, El Acuerdo de 9 de Diciembre de 2004",* **em** *Union Europea Aranzadi,* **año XXXII, Num. 8-9, Agosto/Septiembre 2005, p. 5-11.**

CHITI, M. P., "*La Creación y Ejecución del Derecho Comunitario en Italia",* **em** *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros,* **BARNES VASQUEZ, J., (coord.), Madrid, Cívitas, 1993, p. 217-290.**

CONSTANTINESCO, V., "*Comunidades Europeas, Estados, Regiones, El impacto de las estructruras descentralizadas o federales del Estado en la construcción comunitaria*", **em** *Revista de Instituciones Europeas,* **vol. 16, num. 1, p. 11-26, Madrid, 1989.**

DALMAU I ORIOL, C., "*La aplicación del Derecho Comunitario por las Comunidades y las Regiones en Bélgica*", **em** *La aplicación del Derecho de la Comunidad Europea por Los organismos subestatales*, **AA.VV., Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, 1986.**

DÍAZ BARRADO, C. M. "*La actividad exterior de Extremadura",* **em** *La Actividad Exterior y Comunitaria de Galicia. La Experiencia de otras Comunidades Autonomas*, **PUEYO LOSA., J, y PONTE IGLESIAS, M.T.(eds.), Fundación Alfredo Brañas, Colección Derecho, Nº 9/97, Santiago, FAB, 1997, pp. 169-198.**

ELIZALDE, J., "*El Senado como Câmara de representación territorial en el Estado de las Autonomías, una perspectiva comparada"* **em** *Revista de Política Comparada,* **Universidade Internacional Menendez Pelayo, n.º 6, Otoño 1981, p. 195-214.**

FERNANDEZ DE CASADEVANTE, C., *"La actividade exterior del País Vasco",* **em** *La actividad Exterior y Comunitaria de Galicia. La Experiencia de otras Comunidades Autonomas*, **PUEYO LOSA, J., y PONTE IGLESIAS, M.T.(eds.)**, **Fundación Alfredo Brañas, Colección Derecho, Nº 9/97, Santiago, FAB, 1997, pp. 65-106.**

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, C. "*Las regiones y el Consejo de Europa, un marco de actuación internacional"* **em** *Las Regiones y Europa, Euskadi,*

Arenal Moyua, C. (Ed.), Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1987.

FERNANDEZ DIAZ, J., "*La actividad exterior de las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales del Estado*", **em** *La actividad Exterior y Comunitaria de Galicia. La Experiencia de otras Comunidades Autonomas,* **PUEYO LOSA, J., y PONTE IGLESIAS, M.T.(eds.), Fundación Alfredo Brañas, Colección Derecho, Nº 9/97, Santiago, FAB, 1997, pp. 335-358.**

FERNÁNDEZ RODRÍGUÉZ, J. J., "*La Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, Una vía ineficaz de participación de las Comunidades Autónomas*", **em** *Dereito, Revista Xurídica da USC,* **vol. 8, nº 2, 1999 p. 75-95.**

GAMERO CASADO, E., "*La Estructura Organica de las Comunidades Autonomas en Relacion con la Ejecución del Derecho Comunitario Europeo",* **em** *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros,* **BARNES VASQUEZ, J., (coord.), Madrid, Cívitas, 1993, p. 195-215.**

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *"La participación de las comunidades autónomas en la formación de las decisiones comunitarias*", **em** *Revista Española de Derecho Constitucional*, **n° 33, Septiembre-Deciembre 1991**.

GARCIA SEGURA, C., "*La actividad exterior de Cataluña",* **em** *La actividad Exterior y Comunitaria de Galicia. La Experiencia de otras Comunidades Autonomas,* **PUEYO LOSA, J., y PONTE IGLESIAS, M.T.(eds.)**, **Fundación Alfredo Brañas, Colección Derecho, Nº 9/97, Santiago, FAB, 1997, pp. 145-168.**

GUTIÉRREZ ESPADA C., "*La Búsqueda por las Comunidades Autónomas de su 'Presencia' directa en y ante las Comunidades Europeas"*, **em** *Gaceta Juridica de la C.E.*, **nº 139, D-22, Cinsa, Madrid, 1985.**

HERMANN, J. B., "*Belgica como Estado Federal en las Comunidades Europeas",* **em** *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros,* **BARNES VASQUEZ, J., (coord.), Madrid, Cívitas, 1993, p. 99-134.**

HERMANN, J. B., "*Formas de participación de las entidades subnacionales en la creación y aplicación del Derecho Comunitario",* **em** *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros,* **BARNES VASQUEZ, J., (coord.), Madrid, Cívitas, 1993, p. 291-313.**

HERRERO de la FUENTE, A. A., "*La actividad exterior de Castilla y León",* **em** *La actividad Exterior y Comunitaria de Galicia. La Experiencia de otras Comunidades Autonomas*, **PUEYO LOSA, J., y PONTE IGLESIAS, M.T.(eds.), Fundación Alfredo Brañas, Colección Derecho, Nº 9/97, Santiago, FAB, 1997, pp. 107-144.**

HERRERO de la FUENTE, A. A, "*Un nuevo ámbito de coperación transfronteiriza hispano-portuguesa, La Macaronésia",* **em** *La cooperación*

transfronteiriza Hispano-Portuguesa en 2001, **HERRERO de la FUENTE, A. A., (ed.), Cuadernos del Instituto Rei Afonso Henriques de Cooperación Transfronteiriza, nº 1, Tecnos, Madrid, 2002, p. 201-202.**

HERRERO de la FUENTE, A. A., "*La evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa",* **em** *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas,* **MARTÍNEZ PÉREZ, E. J., (coord.), Junta de Castilla y León,Valladolid, 2006, p. 9-31.**

HOFMANN, R., "*Los Lander Alemanes y el Derecho Comunitario",* **em** *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros,* **BARNES VASQUEZ, J., (coord.), Madrid, Cívitas, 1993, p. 35-98.**

HUESA VINAIXA, R., *"La «Eurorregión», Marco jurídico y protección de futuro. (Especial referencia a los trabajos en curso en el Consejo de Europa),* **em** *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas,* **MARTÍNEZ PÉREZ, E. J., (coord.), Junta de Castilla y León,Valladolid, 2006, p. 131-145.**

JÁUREGUI, G., ***Las Comunidades Autónomas y las Relaciones Internacionales,*** **Instituto Vasco de Administración Pública, Onati, Vitória, 1986.**

LERCHE, P., "*La participación de los Lander alemanes en la política europea, la experiencia alemana*", **em** *Gaceta Jurídica de la CE*, **Boletín 96, Julio/Agosto 1994.**

LÓPEZ CASTILLO, A., "*La Creación y Ejecución del Derecho Comunitario en España",* **em** *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros,* **BARNES VASQUEZ, J., (coord.), Madrid, Cívitas, 1993, p. 135-193.**

LASAGABASTER HERRARTE, I., *"Las regiones italianas y la Comunidad Económica Europea"* **em** *Revista Vasca de Administración Pública*, **nº 14, enero-abril 1986, p. 239-250.**

MARTINEZ PUÑAL, A., "*As Comunidades Autónomas Españolas e o Dereito Comunitario Europeo*", **em** *Actas do Congresso do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Político,* **vol. 5, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, 1995, p. 37-107.**

MARTÍNEZ PÉREZ, E. J., *"La futura Agrupación Europea de Cooperación Transfronteiriza",* **em** *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas,* **MARTÍNEZ PÉREZ, E. J., (coord.), Junta de Castilla y León,Valladolid, 2006, p. 199-214.**

MONTORO CHINER, M. J., "*La Ley alemana de ratificación del Acta Unica Europea de 19 de diciembre de 1986 y la participación de los Länder* em *la formación de decisiones comunitarias",* **em** *Revista Española de Derecho Administrativo*, **n.º 55, julio-septiembre, Civitas, 1987.**

MORAWITZ, R., ***La colaboración entre el Estado y los Entes Autonómicos territoriales en la Comunidad Europea, El Bund y los Länder en la RFA*****, Editorial Civitas S.A., 1985.**

NEVADO MORENO, P. T., "*La iniciativa comunitaria sobre desarrollo fronteirizo y cooperación transfronteriza. El supuesto específico de las regiones fronteirizas de España y Portugal",* **em** *Notícias de la Unión Europea*, **nº 137, Junio, 1996, p. 17-39.**

NEVADO MORENO, P. T., "*La iniciativa comunitaria INTERREG, su aplicación en la raya fronteiriza hispano-portuguesa. Análisis general e incidencia en la Comunidad Autónoma de Castilla y León",* **em** *Revista de Estudios Europeos*, **nº 13, 1996, p. 23-44.**

OLIVAR DE JULIÁN, J. M. "*La Representación de las Regiones en el Consejo de la Unión Europea",* **em** *Union Europea Aranzadi*, **año XXIX, Num. 3, Marzo 2002, p. 16-20.**

PAREJO ALFONSO, L.,, "*La participación de las comunidades autonomas en el proceso de adopcion de decisiones de la Union Europea*", **em** *La accion exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autonomas*, **Manuel Pérez González (dir), (vol I), pp. 65 – 105, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1994.**

PATÓN CARMONA, I. C., *"El derecho comunitario y el derecho interno frente a las regiones en la cooperación transfronteiriza",* **em** *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas,* **MARTÍNEZ PÉREZ, E. J., (coord.), Junta de Castilla y León,Valladolid, 2006, p. 61-85.**

PELAEZ MARON, J. M., "*Las Comunidades Autonomas ante el orden comunitario europeo"*, **em** *Constitution, Comunidades Autonomas e Derecho Internacional*, **VI Jornadas, Santiago de Compostela, 1 a 3 de junio de 1981, Xunta de Galicia, Santiago, 1982, pp. 89-109.**

PÉREZ GONZÁLEZ, M., "*La acción exterior y Comunitária de los Länder, Regiones, Cantones e Comunidades Autónomas - Ponencia de sintesis*", **em** *La accion exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autonomas,* **Manuel Pérez Gonzalez (dir.), (vol I), pp. 325 – 342, Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria, 1994.**

PÉREZ GONZÁLEZ, M., *"La actividad exterior de las Comunidades Autonomas"*, **em** *La actividad Exterior y Comunitaria de Galicia. La Experiencia de otras Comunidades Autonomas***, PUEYO LOSA, J, y PONTE IGLESIAS, M.T.(eds.)**, **Fundación Alfredo Brañas, Colección Derecho, Nº 9/97, Santiago, FAB, 1997, pp-19-40.**

PÉREZ GONZÁLEZ, M., "*Algunas observaciones sobre el Comité de las Regiones y su función en el proceso de construcción de la Unión Europea",* **em** *Revista de Institucionas Europeas*, ***vol.*** **21, num 1.**

PÉREZ GONZÁLEZ, M., "*Algunas Observaciones sobre el Empleo de la Técnica Convencional en la Cooperación Transfronteriza entre Colectividades Territoriales",* **em** *Hacia un Nuevo Orden Internacional y*

Europeo, Estudios en Homenaje al Profesor Don Manuel Díez de Velasco, **Pérez González, M. *et all*, (org.), Tecnos, Madrid, p. 545-564.**

PÉREZ GONZÁLEZ. M., "*La acción exterior del Estado y las autonomias, desarrollos en la práctica estatutaria",* **em** *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, **1986, Servicio Editorial Universidad País Vasco, 1987.**

PÉREZ GONZÁLEZ. M., "*El Estatuto de Autonomia de Galicia como elemento de institucionalización de las relaciones culturales Galaico-Portuguesas",* **em** *Las Relaciones de Vecindad,* IX Jornadas*,* **Arenal, C., Servicio Editorial Universidad del Pais Vasco, 1985, p. 273-291.**

PÉREZ GONZÁLEZ, M., y PUEYO LOSA, J., *"Las Comunidades Autonomas ante el orden internacional",* **em** *Constitution, Comunidades Autonomas y Derecho Internacional*, **VI Jornadas, Santiago de Compostela, 1 a 4 de junio de 1981, Xunta de Galicia, Santiago, 1982, pp. 15-88.**

PÉREZ DE NANCLARES, J. M., *La Posición de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de Las Comunidades Europeas,* **(Propuestas para una reforma), Administración de la Comunidad del País Vasco, Oñati, 1996.**

PÉREZ DE NANCLARES, J. M., *"Comunidades Autónomas y Unión Europea, Hacia una Mejora de la Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Proceso Decisorio Comunitario",* **em** *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, **año 9, nº 22, Septiembre/Diciembre 2005, p. 759-805.**

PETITE, M., "*Les lobbies européens***",** em *Pouvoirs* nº 48, 1993.

PINAR MANAS, J. L., *"Las relaciones entre el Estado y las regiones. La experiencia italiana.",* **Ministerio de Administración Territorial, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1986.**

PONS RAFOLS e SAGARRA TRÍAS, "*La acción exterior de la Generalidad en la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomia de Cataluña***", em** *Revista Electrónica de Estudios Internacionales,* **nº 11/2006,**

PONTE IGLÉSIAS, M. T., *"Galicia y la Región Norte de Portugal, Un ejemplo de cooperación regional transfronteriza"*, **em** *Dereito, Revista Xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, **vol. 2, nº 1, 1993.**

PONTE IGLÉSIAS, M.T. "*La cooperación transfronteiriza entre Galicia-Región Norte de Portugal, Una pieza clave de la proyección exterior de la Comunidad Autónoma de Galicia*", **em** *La actividad Exterior y Comunitaria de Galicia. La Experiencia de otras Comunidades Autonomas*, **PUEYO LOSA, J, y PONTE IGLESIAS, M.T.(eds.)**, Fundación Alfredo Brañas, Colección Derecho, Nº 9/97, Santiago, FAB, 1997, pp. 259-292.

PUEYO LOSA, J. "*Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones Internacionales del Estado*" **em** *Dereito, Revista Xurídica da*

Universidade de Santiago de Compostela, Separata, **vol III, nº 2, 1994,p. 9-46.**

PUEYO LOSA, J. "*La cooperación transfronteiriza Hispano-Portuguesa en 2001 «El marco jurídico de la cooperación transfronteiriza entre Galicia y la Región Norte de Portugal"* **em** *Cuadernos del Instituto Rei Afonso Henriques de Cooperación Transfronteiriza,* **HERRERO DE LA FUENTE, A. A., (Ed.), nº 1, Tecnos, Madrid, 2002.**

PUEYO LOSA, J. "*La participación de Galicia en las Relaciones Internacionales del Estado*" **em** *Dereito, Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela,* Separata, **vol IV, nº 2, 161-199, 1995.**

PUEYO LOSA, J. *"Sobre el Principio y los Mecanismos de Colaboración entre el Gobierno Central y las Comunidades Autonomas en Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas*", **em** *Revista de Instituciones Europeas,* **vol. 16, num. 1, p. 29-74, Madrid, 1989.**

PUEYO LOSA, J.. "*La actividad exterior de Galicia en el marco de las relaciones internacionales de un Estado de estructura compleja*", **em** *La actividad Exterior y Comunitaria de Galicia. La experiencia de otras Comunidades Autónomas*, **PUEYO LOSA, J, y PONTE IGLESIAS, M.T.(eds.), Fundación Alfredo Brañas, Colección Derecho, Nº 9/97, Santiago, FAB, 1997, pp. 199-258.**

PUEYO LOSA, J., y PONTE IGLESIAS, M. T., BRITO, W., VENADE, N., ***O Regime Jurídico da Cooperação Transfronteiriça Luso-Espanhola entre Entidades Territoriais à luz do Tratado entre o Reino de Espanha e a República Portuguesa sobre Cooperação Transfronteiriça de 3 de Outubro de 2002",*** **Comunidade de Trabalho Galicia-Norte de Portugal, Santiago de Compostela/Braga 2004.**

PUEYO LOSA, J., y PONTE IGLESIAS, M. T., *"La aplicación del Tratado Hispano-Portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002. La práctica de la Comunidad Autónoma de Galicia",* **em** *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas,* **MARTÍNEZ PÉREZ, E. J., (coord.), Junta de Castilla y León,Valladolid, 2006, p. 99-129.**

RESS, G., *"La Ley Alemana de Ratificación del Acta Unica Europea, un paso hacia la «federalización» de la política europea"* **em** *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, **nº 237, enero-marzo, 1988, p. 927-952.**

RODRÍGUEZ IGLÉSIAS, G. C., "*Problemas jurídicos de la adhesión a la Comunidad Europea",* **em** *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, **Serviço Editorial Universidad del País Vasco, 1984, Bilbao, 1985.**

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, D., "*Las Comunidades Autónomas y Europa"*, **em** *La actividad Exterior y Comunitaria de Galicia. La experiencia de otras Comunidades Autónomas*, **PUEYO LOSA, J, y PONTE IGLESIAS, M.T.(eds.), Fundación Alfredo Brañas, Colección Derecho, Nº 9/97, Santiago, FAB, 1997, pp. 359-365.**

RODRÍGUEZ YUSTE, J., "*La participación de la Comunidad Autónoma de Galicia en los assuntos europeos*", **em** *La actividad Exterior y Comunitaria de Galicia. La experiencia de otras Comunidades Autónomas*, **PUEYO LOSA, J, y PONTE IGLESIAS, M.T.(eds.), Fundación Alfredo Brañas, Colección Derecho, Nº 9/97, Santiago, FAB, 1997, pp. 293-316.**

ROMERO PI, J., "*Los Lãnder alemanes en las Comunidades Europeas",* **em** *La aplicación del Derecho de la Comunidad Europea por Los organismos subestatales*, **AA.VV., Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, 1986.**

SANS RUBIALES, I., "*Potestades públicas y cooperación transfronteiriza",* **em** *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas,* **MARTÍNEZ PÉREZ, E. J., (coord.), Junta de Castilla y León,Valladolid, 2006, p. 39-58.**

SIDJANSKI, D., "*Les groupes d'interet de l'europe du sud et leur insertion dans la C.E. »,* **em** *Revue du Marche Commun,* **nº 325, 1989.**

SIMÕES COELHO, C., "*Estado actual de las relaciones luso-españolas desde el punto de vista portugués",* **em** *Reflexiones en torno a España y Portugal*, **Fernandez Alvarez, M., et all, Instituto de cultura Juan Gil Albert, Alicante, 1993, p. 123-267.**

SNYDER, F., y LE SUEUR, A., "*La Incidencia del Derecho de la Comunidad Europea en la Organización Administrativa del Reino Unido",* **em** *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organizacion administrativa de los Estados miembros*, **BARNES VASQUEZ, J., (coord.), Civitas, Madrid, 1993, p. 365-404.**

SORIANO, J. E., ***Comunidades Autónomas y Comunidad Europea,*** **Tecnos, Madrid, 1990.**

SORIANO, J. E., "*Comunidades Autónomas, Comunidades Europeas y Tribunal Constitucional",* **em** *Revista de Derecho Político*, **Universidad Nacional de Educación a Distancia, nº 29, Madrid, 1989, p. 9-36.**

SORIANO, J. E., "*Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas, una propuesta"* **em** *Circulo de Empresarios*, **Boletín, n.º 32, 1985.**

SORIANO, J. E., "*Comunidades Autonomas y Comunidade Europea. Primeros pasos en la dirección correcta",* **em** *Revista Española de Derecho Administrativo*, **Civitas, nº 69, enero-marzo, 1991, p. 17-31.**

TORNOS MÁS, J., "*Las Conferencias Sectoriales",* **em** *Documentación Administrativa*, **nº 240, Oct.-Dic. 1994, p. 72.**

VAN BOXSTAEL, J. L., "*La participación de las Comunidades y las Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la Unión Europea"*, **em** *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas***, Manuel Pérez González, (dir.), (vol I), Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1994.**

VENADE, N., "*Galiza-Norte de Portugal, a Euro-região necessária",* **em** *As Euro-regiões e o futuro da Europa, o Modelo da Euro-região Galiza-Norte*

de Portugal, **Luis Dominguez e Nuno Venade, (Coord.), Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Porto, 2004.**

DOCUMENTAÇÃO SOBRE O TEMA

Revista de Instituciones Europeas "*Convenção sobre o Observador dos Länder nas Comunidades Europeias"*., vol. 16, nº 2, 1989, p. 601-604.

Revista de Instituciones Europeas *"Textos relativos a la colaboración entre las regiones alemanas (Länder) y el Gobierno Federal aleman en el marco de las Comunidades Europeas". (*vol. 16, nº 2, 1989, p. 587 a 604*).*

Revista de Instituciones Europeas, *"Lei de Ratificação do Acto Único Europeo e Acordo entre o Governo Federal e os Governos dos Länder de 18/12/1987".* (*vol.* 16 nº 2, 1989, p. 587-604.)

8

POLITICA REGIONAL COMUNITÁRIA

BARNIER, M., *"A Região no coração da construção europeia"*, **em** *Comissão Europeia*, **Junho/Julho 2000.**

BAUDIN, P., «*La Méditerranée, partenaire ou enjeu»* **em** *Révue du Marché Commun*, **nº 335, 1990, p. 187-196.**

BIANCHI, P., « *La réorientation des politiques structurelles de la CEE»,* **em** *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, **nº 350, Septiembre 1991.**

BLASCO JAUREGUI, J., *"Los Programas Mediterráneos Integrados, una respuesta a la Europa del Sur"* **em** *Revista de Instituciones Europeas*, **nº 12, 1985, p. 109-136.**

BERNARDINI, G., *«Les opérations intégrées de développement communautaire»,* **em** *Revue du Marché Commun*, **nº 257, Mai 1982, p. 265-271.**

BOURGEAU, H., *«Programmes Méditerranéens Intégrés, un défi pour la Communauté»* **em** *Revue du Marché Commun*, **nº 270, Octobre 1983, p. 451-456.**

CARBAJO, J., *«La compétence et l'organisation des Communautés en matière de développement régional»* **em** *Europe des Régions et Environment,* **Prieur, M., (dir), Université de Limoges, Presses Universitaires de France, Paris, 1989, p. 9-24.**

CUADRADO ROURA, J. R., *«Políticas Regionales, hacia un nuevo enfoque»* **em** *Papeles de Economia Espanola*, **nº 35, Confederación Española de Cajas de Ahorros, 1988, p. 68-95.**

ELIZALDE, J., *«La reforma del FEDER, principios de una auténtica política regional comunitaria»,* **em** *Revista de Instituciones Europeas*, ***vol.*** **12, n.º 1, enero-abril, 1985.**

FLORENSA PALAU, S., *«La Política Regional de la C.E.E. Fundamentos e instrumentación»* **em** *Revista de Estudios Internacionales*, **vol. 7, nº 2, Abril-Junio, 1986, p. 501-542.**

GARCIA CRESPO, M., "*La política regional frente al reto comunitario",* **em** *Noticias/CEE*, **nº 34, Noviembre1987, p. 109-120.**

GAUDEMAR, J. P., *«La evolución de las políticas regionales en los países europeos. Algunas tendencias recientes»* **em** *Politicas públicas de ayuda y de promoción económica. Una valoración,* **Castillo, J. y Samano, A. (coord.), Servicio de Publicaciones de la Diputación Foral de Gipuzkoa, Donostia, San Sebastian, 1991, p. 37-48.**

GONZÁLEZ VALLVE, J. L., *«Política Regional Europea. Situación actual y perspectivas»* **em** *Política Eurocomunitaria*, **Blasco Vizcaino, C. y Garcia Lizana, A. (eds.), Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga, 1992.**

GOUGET, J. J., *«Europe des régions et approche intégrée de développement»* **em** *Europe des Régions et environnement*, **Prieur, M., (dir.), Université de Limoges, Presses Universitaires de France, Paris, 1989, p. 71-118.**

GRANADOS CABEZAS, V. Y SEGUI PÉREZ, V., *«La crisis de las políticas regionales, un problema teórico»* **em** *Revista de Estudios Regionales,* **nº 21, Mayo-Agosto Universidad de Andalucia, 1988, p. 53-95.**

HERNÁNDEZ ARMENTEROS, J., VILLENA PEÑA, J. E., CUADRADO ROURA, J., *"Una valoración de la coordinación y coherencia de los objetivos de los PDR"*, **em** *Estudios Territoriales*, **nº 25, Septiembre-Deciembre 1987, MOPU, Madrid, p. 121-138.**

LANDABURU, E., *"El Mercado Unico y las políticas regionales comunitarias. El caso de Espana"***, em** *Información Comercial Espanola***, nº 690, 1991.**

LANDABURU, E., *"La política regional europea y el desarrollo de las regiones periféricas"* **em** *Las economias regionales en la Espana de los noventa,* **em Alcaide, J., Cuadrado, J, Landaburu, E., et all., Madrid, Colegio de Economistas de Madrid, 1991.**

LAZARO ARAUJO, L., ***"****La crisis de la planificación regional tradicional y los programas de desarrollo regional (PDR) como instrumentos coordinadores de la planificación",* **em** *Estudios Territoriales*, **nº 15/16, 1984, MOPU, Madrid, p. 67-80.**

LAZARO ARAUJO, L., *«La Política Regional Comunitaria y los Fondos Estructurales ante el Mercado Unico»,* **em** Estudios Territoriales, nº 38, Enero-Abril 1992.

LAZARO ARAUJO, L., ***"****Los Programas de Desarrollo Regional (PDR) y la experiencia española de planificación regional entre 1975-1985"* **em** *Estudios Territoriales*, **nº 21, 1986, MOPU, Madrid, p. 31-48.**

LAZARO ARAUJO, L., y MOLINA IBAÑEZ, M., ***El espacio en la Comunidade Económica Europea. La política regional,*** **Editorial Trivium, S.A., Madrid, 1986.**

PANAGHOS, V., *« Les Programmes Intégrés Méditerranéens, Peut-on les considérer comme l'instrument privilégié de développement du sud-européen?»* **em** *Revue du Marché Commun*, **nº 328, juin 1989, p.330-335.**

PÉREZ GARCIA, F., *"Política regional y desarrollo endógeno»* **em** *Estudios Territoriales*, **nº 22, Septiembre-Deciembre 1986, MOPU, Madrid, p. 13-27.**

PÉREZ GONZÁLEZ, M., y PUEYO LOSA, J., *"Comunidades Autónomas y política regional europea"*, **em** *IX Reunion de Estudos Rexionais, Crisis, Autonomias y Desarrollo Regional*, **Asociación Galega de Ciencia Rexional, Universidade de Santiago de Compostela, 1985, p. 175-197.**

PUIG BASTARD, P., *«El impacto de los primeros Programas de Desarrollo Regional, una valoración preliminar desde la perspectiva autonómica»* **em** *Estudios Territoriales*, **nº 21, 1986, MOPU, Madrid, p. 49-57.**

ROMUS, PAUL, *"L Europe Régionale",* **em** *Labor*, **Bruxelles, 1990.**

RUIZ-NAVARRO PINAR, J. L., *«La reforma de los Fondos Estructurales",* **em** *Boletin de Derecho de las Comunidades Europeas*, **n.º 34, Julio-Agosto, 1991.**

SIDJANSKI, D., « *Les Politiques Regionales en Europe. »* **em** *Actes du Colloque de Geneve. May 1982*, **Sidjanski, D. et Ricq, C., Editions Regionales Européenes, S. A., Lausanne, 1985, p. 472.**

SOBRINO HEREDIA, J. M. "*Participación de las Regiones en la Política Regional Comunitaria"*, **em** *Noticias/C.E.E.,* **nº 38, 1988.**

VALLE GALVEZ, J. A., ***La articulación jurídica de la Política Regional Comunitaria, el caso de los Programas Integrados Mediterráneos,*** **Universidad de Granada, 1990.**

VANDAMME, F.,*"Los Fondos estructurales de la CEE, esperanzas y límites de una reforma*" **em** *Revista Internacional del Trabajo*, **vol 109, n.º 4, 1990.**

9

REGIÕES ULTRAPERIFÉRICAS AÇORES-MADEIRA-CANÁRIAS

ASIN CABRERA, M. A., ***Islas y Archipielagos en las Comunidades Europeas. Estudios de los regimenes jurídicos con particular consideración de Canárias*****, Tecnos, Madrid, 1988.**

BORGES, A., I. F., "*O Papel Estratégico das Ilhas na fronteira da União Europeia"*, **Direcção Regional das Comunidades Europeias e Cooperação Externa, Funchal, 1994.**

CIAVARINNI AZZI, G., "*El modelo de integración específico de las Regiones Ultraperiféricas de la Comunidade Europea",* **em** *Canarias en la Unión Europea,* Fundación Pedro Garcia Cabrera, 1994, p. 47.

CIAVARINNI AZZI, G., *"Etapa por Etapa. O Caminho que Conduziu ao Estatuto das Regiões Ultra-periféricas"*, **em** *Revista Economia &*

Prospectiva, **nº 13/14, Julho-Dezembro 2000, p.49-60, Ministério da Economia, Lisboa, 2001.**

FUNDACIÓN PEDRO GARCIA CABRERA, ***Canárias en Comunidad Europea*, Santa Cruz de Tenerife, 1994.**

GOUVEIA, P. D., "*A Política Comunitária para as Regiões Ultra-Periféricas"*, **em** *Revista Economia & Prospectiva*, **nº 13/14, Julho-Dezembro 2000, p.131-142, Ministério da Economia, Lisboa, 2001.**

GUILLAUMIN, P., *"La dimension ultrapériphérique de l'Union Européenne"*, **em** "*What Status for Europ's Islands?",* **Hache, J. D. (coord.), L'harmattan, France, 2000.**

HACHE, J. D., "*What Status for Europ's Islands?"*, **em** *Conférence des Régions Periphériques Maritimes d'Europe*, **L'Harmattan, Paris, 2000.**

HACHE, J. D., "*La Comission de Islas de la CRPM",* **em** *Islas y Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea,* **Férnandez Martin, F., (dir.), l'Aube Éditions, Madrid, 1998.**

LIMA GONÇALVES, C. M., ***A Região Autónoma da Madeira nas Ultraperiferias da União Europeia. Estudo Comparativo*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 1999.**

LOPES, Ernâni R., *"Desenvolvimento das Pequenas Economias Isoladas*", **em** *Revista Economia & Prospectiva*, **nº 13/14, Julho-Dezembro 2000, Ministério da Economia, Lisboa, 2001, pp. 7-20.**

MARTINS, M., "*Regiões Autónomas, Ultraperiferia e Desenvolvimento, Riscos e oportunidades"*, **em** *Revista Economia & Prospectiva*, **nº 13/14, Julho-Dezembro 2000, Ministério da Economia, Lisboa, 2001, pp. 87-102.**

MEDEIROS FERREIRA, J., *"Conhecer melhor as Regiões Ultraperiféricas Insulares",* **em** *Revista Economia & Prospectiva*, **nº 13/14, Julho-Dezembro 2000, Ministério da Economia, Lisboa, 2001, pp. 71-86.**

PAULIN, E. y RIGOBERT, M. J., *"Les Régions Ultrapériphériques et la CEE"*, **em** *Révue du Marché Commun et de l'U.E.,* **nº 368, Mai de 1993.**

VOITURIEZ, A. P., ***Las Comunidades Autónomas ante los derechos internacional y comunitário - Progressivo desarrollo de las relaciones externas de la Comunidad Autónoma de Canárias*, Parlamento de Canárias, 1993.**

DOCUMENTAÇÃO SOBRE O TEMA

Assembleia Legislativa Regional da Madeira, "*As Regiões Ultra-Periféricas"*, vol. I, Estatutos da Madeira, Açores e Canárias, 1998.

Assembleia Legislativa Regional da Madeira, "*As Regiões Ultra-Periféricas*", vol. II, Assuntos Europeus, Fundos Estruturais, Regis II, Poseima, Poseican, 1998.

Assembleia Legislativa Regional da Madeira, "*As Regiões Ultra-Periféricas"*, vol. III, Assuntos Europeus. A Madeira na União Europeia, 1998.

Assembleia Legislativa Regional da Madeira, *"As Regiões Ultra-Periféricas"*, vol IV, Assuntos Europeus, Documentos de Apoio, 1998.

CNPL, « *Les Régions Ultraperiphériques de l'Union Européenne (Martinique, Guadalupe, Guiane Réunion, Les Canaries, Açores et Madère) »* , Paris, 1994.

Comissão das Comunidades Europeias, Relatórios 1992-1993 sobre os progressos obtidos na execução do Programa POSEIMA, 1994.

Commission des Communeautés Européennes, *"Premier Rapport annuel du group interservices, DOM, PTOM, Iles Canaries, Ceuta et Mebilla, Açores et Madère"*, Bruxelles, 1997.

Comission des Communautés Européennes, INDE, "*Stratégies de Développement Local dans les Régions Ultrapériphériques"***,** Lisboa, 1996.

Comité das Regiões, "*Parecer sobre o futuro das Regiões Periféricas numa nova União Europeia*", Bruxelas, 1998.

Comité das Regiões, *"Parecer sobre a problemática das Regiões Ultraperiféricas no contexto da aplicação do artigo 299º* ", Bruxelas 13/12/2000.

Conference des Regions Peripheriques Maritimes d'Europe, "*As Periferias de hoje serão os centros de amanhã"*, Rennes, France, 2000.

Conselho da Europa, "*Activitès du Conseil de l'Europe-Raport 1997*", Strasbourg, 1998.

CPLRE, « *Déclarations adoptés lors des Conférences européennes organizées par le Études et Travaux nº 61* », Conseil de l'Europe, 1998.

Protocole de cooperation entre les Régions Ultraperiphériques, Point à Pitre, 1995.

Memorando das Autoridades Portuguesas sobre as Regiões Ultraperiféricas dos Açores e Madeira, Secretaria de Estado dos Assuntos Europeus, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa, 1999.

Regiões Ultraperiféricas, uma sinergia europeia, Création Azote, Ile de Réunion, 1996.

Economias de pequena dimensão e isoladas. *"A dimensão ultraperiférica da Europa"*. Rev. Economia e Prospectiva nº 13/14, Julho-Dezembro 2000, Ministério da Economia, Lisboa, 2000.

10

DIREITO CONSTITUCIONAL PORTUGUÊS

Constituição da República Portuguesa, 1976, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa, 1976.

Constituição da República Portuguesa, 1ª revisão 1982, Almedina, Coimbra, 1982.

Constituição da República Portuguesa, 2ª revisão, 1989 e 3ª revisão 1992, INCM, Lisboa.

CALDEIRA, R., e CÉU SILVA, MARIA, ***Constituição da República Portuguesa 1976,* Projectos, votações e posições dos partidos. Livraria Bertrand, Lisboa, 1976.**

GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada,* Coimbra Editora, 1978.

GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada,* 2ª edição revista e ampliada, 1º volume, Coimbra Editora, 1984.

GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2ª edição revista e ampliada, 2º volume, Coimbra Editora, 1985.

GOMES CANOTILHO, e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa,* 3ª revisão 1992, anotada e comentada, Coimbra Editora, Coimbra, 1993.

GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, Almedina, Coimbra, 1993.

CUNHA, M. M., e VITERBO, R. *Constituição da República Portuguesa*, Biblioteca de Textos Jurídicos Témis, Publicações D. Quixote, Lisboa, 1983, comentário ao artº 8º, ob. Cit, pp 39.

FAVOUREU, L., *La Justice Constitutionelle au Portugal*, Economica, Paris, 1989.

ISALTINO MORAIS, JOSÉ ALMEIDA e RICARDO L. PINTO, *Constituição da República Portuguesa*, 1ª revisão 1982, anotada e comentada, Rei dos Livros, Lisboa, 1983.

LARCÃO, J., *Constituição da República Portuguesa,* 4ª rev. Prefácio e anotações de Texto Editora, Lisboa, 1997.

MAGALHÃES, J, *Dicionário da Revisão Constitucional*, Publicações Europa-América, Lisboa, 1993.

MAGALHÃES, J, *Dicionário da Revisão Constitucional*, Editorial Notícias, Lisboa, 1999.

MARCELO CAETANO, *Constituições Portuguesas*, 5ª ed., Editorial Verbo, Lisboa, 1981, pp.132.

MIRANDA, Jorge, *As Constituições Portuguesas, 1822 a 1976*, Petrony, Lisboa, 1981.

MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional,* Tomo I, 6ª Edição, Coimbra Editora, 1997.

MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II, 4ª Edição, Coimbra Editora, 2000.

MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III, 4ª edição, Coimbra Editora, 1998.

MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo V, Coimbra Editora, 1997.

REBELO DE SOUSA, M., e MELO ALEXANDRINO, J., *Constituição da República Portuguesa Comentada,* Lex, Lisboa, 2000.

11
PORTUGAL NA UNIÃO EUROPEIA

BOTELHO MONIZ, C., "*A Constituição da República Portuguesa e a Participação de Portugal na União Europeia***", em** *Juris et de Jure*, *Nos 20 anos da Faculdade de Direito da UCP,* **Porto, 1998.**

LUCAS PIRES, F., ***Portugal e o Futuro da União Europeia, Sobre a revisão dos Tratados em 1996*, Difusão Cultural, Lisboa, 1995.**

MOTA CAMPOS, J. ***A Ordem Constitucional Portuguesa e o Direito Comunitário*, Tese de Doutoramento de Estado em Direito, I vol., Editora Pax, Lisboa, 1980.**

DOCUMENTAÇÃO SOBRE O TEMA

Assembleia da República, *"Acompanhamento Parlamentar da Revisão do Tratado de União Europeia na Conferência Intergovernamental de 1996"* vol I, Comissão de Assuntos Europeus, Lisboa 1995.

Assembleia da República, *"Portugal na União Europeia, Lei de Acompanhamento e Apreciação"*, Comissão de Assuntos Europeus, Lisboa 1994.

12
PODER AUTONÓMICO EM PORTUGAL
REGIÕES AUTÓNOMAS-AÇORES E MADEIRA
ACTIVIDADE EXTERNA/INTEGRAÇÃO EUROPEIA
POLÍTICA REGIONAL COMUNITÁRIA EM PORTUGAL

"*A Autonomia no plano Jurídico*", **em** *Actas do I Congresso da Autonomia dos Açores,* **vol I, Colecção Autonomia, Jornal da Cultura, Ponta Delgada, Açores,1995.**

"*A Autonomia no plano Económico*", **em** *Actas do I Congresso da Autonomia dos Açores,* **vol I, Colecção Autonomia, Jornal da Cultura, Ponta Delgada, Açores,1995.**

"*A Autonomia no plano Político*", **em** *Actas do I Congresso da Autonomia dos Açores,* **vol I, Colecção Autonomia, Jornal da Cultura, Ponta Delgada, Açores,1995.**

ALBUQUERQUE CALHEIROS, J. M., e MEDEIROS, RUI, "*As Regiões Autónomas e a Aplicação das Directivas Comunitárias",* **em** *Estudos de Direito Regional,* **Jorge Miranda e Jorge Pereira da Silva, (org.), Lex, Lisboa, 1997, p. 827-901.**

AMÂNCIO FERREIRA, F., *As Regiões Autónomas na Constituição Portuguesa*, Almedina, Coimbra, 1980.

AMARAL FORTUNA, M. J., *"Política económica, autonomia e crescimento. Desafios da nova era autonómica***", em** *Actas do Congresso do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Económico***, vol. 4, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, 1995, p. 97-112.**

BACELAR GOUVEIA, J., ***Autonomias Regionais - Que Futuro Político-Constitucional?*, Assembleia Legislativa Regional da R.A. da Madeira, Funchal, 1999.**

BEDO, C. M., *Açores – 20 Anos de Autonomia*, Centro de Divulgação Açoriana no Canadá, Toronto, 1996.

BLANCO DE MORAIS, C., *A Autonomia Legislativa Regional*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 1993.

BLANCO DE MORAIS, C., "*Poderes legislativos regionais em direito comparado, um balanço a duas décadas de autonomia legislativa",* **em** *Actas do Congresso do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Jurídico,* **vol. 3, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, 1995, p. 95-113.**

BLANCO DE MORAIS, C., "*O modelo de repartição da função legislativa entre o Estado e as Regiões Autónomas",* **em** *Estudos de Direito Regional,* **Jorge Miranda e Jorge Pereira da Silva, (org.), Lex, Lisboa, 1997, p. 201-241.**

BLANCO DE MORAIS, C., "*O Ministro da República, Digressão sobre as Figuras Comissariais do Estado em Regiões Autónomas***", em INCM** (*Imprensa Nacional Casa da Moeda)*, **Série Universitária, 1995.**

BRITO, M., "*Competência Legislativa das Regiões Autónomas",* **em** *Estudos de Direito Regional,* **Jorge Miranda e Jorge Pereira da Silva, (org.), Lex, Lisboa, 1997, p. 243-259.**

CARVALHO JORDÃO, ***Administração Regional Autónoma, um percurso ao redor da própria dinâmica evolutiva da Autonomia,*** **Direcção Regional dos Assuntos Culturais, Funchal, 1983.**

CHAVES, PATRÍCIA C. G., ***Participação da Madeira nas Organizações Internacionais*****, Direcção Geral das Comunidades Europeias e Cooperação Externa, Funchal, 1999.**

CORREIA DE JESUS, M. F., ***Em Defesa da Autonomia*****, Secretaria Regional do Turismo e Cultura, Funchal, 1996.**

COSTA NEVES, C., "*Os Açores no contexto do País e da União Europeia e os desafios da viragem do século."* **em** *Actas do Congresso do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Político,* **vol. 5, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, 1995, p. 25-36.**

ENES, J., "*Autonomia Regional dos Açores numa Perspectiva de Teoria do Estado*", **em** *A Autonomia como Fenómeno Cultural e Político,* **VIII Semana de Estudos dos Açores, Instituto Açoreano da Cultura, Angra do Heroísmo, 1987, pp. 17-36.**

FREITAS DO AMARAL, D. e AMARAL E ALMEIDA, J., "*As competências de coordenação e de superintendência do Ministro da República",* **em** *Estudos de Direito Regional,* **Jorge Miranda e Jorge Pereira da Silva, (org.), Lex, Lisboa, 1997, p. 373-406.**

GOMES CANOTILHO, J., "*Os estatutos das Regiões Autónomas em torno de um conceito material de estatuto***", em** *Actas do Congresso do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Jurídico***, vol. 3, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, 1995, p. 11-24.**

LIZARDO, J. e CUNHA, C., ***As leis da autonomia*****, Editorial Eco, Funchal, 1997.**

LUÍSA DUARTE, Mª, "*As Receitas Tributárias das Regiões Autónomas",* **em** *Estudos de Direito Regional,* **Jorge Miranda e Jorge Pereira da Silva, (org.), Lex, Lisboa, 1997, p. 489-513.**

LUÍSA DUARTE, Mª, *"União Europeia e entidades regionais, As Regiões Autónomas e o processo de decisão comunitário",* **em** *Revista da Faculdade de Direito de Lisboa*, **2002, vol. XLIII, nº 1, p. 55-70.**

LUÍSA DUARTE, Mª, "*A Liberdade de Circulação de Pessoas e o Estatuto de Cidadania previsto no Tratado de União Europeia",* **em** *A Europa na Encruzilhada,* **AAVV., Almedina, Coimbra, 1996, p. 167.**

LOURENÇO, E. "*Da Autonomia como Questão Cultural*", **em** *A Autonomia como Fenómeno Cultural e Político,* **VIII Semana de Estudos dos Açores, Instituto Açoreano da Cultura, Angra do Heroísmo, 1987, pp. 37-50.**

MACHETE, R., "*Elementos para o estudo das relações entre os actos legislativos do Estado e das Regiões Autónomas no quadro da Constituição vigente",* **em** *Estudos de Direito Regional,* **Jorge Miranda e Jorge Pereira da Silva, (org.), Lex, Lisboa, 1997, p. 87-145.**

MACHETE, R., "*As competências administrativas do Ministro da República",* **em** *Estudos de Direito Regional,* **Jorge Miranda e Jorge Pereira da Silva, (org.), Lex, Lisboa, 1997, p. 409-425.**

MADRUGA DA COSTA, A. R., ***Intervenção na sessão de abertura do Congresso na qualidade de Presidente da Assembleia Legislativa Regional dos Açores,*** **em** *Actas do Congresso do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Histórico,* **vol. 1, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, 1995, p. 17-20.**

MADUREIRA PIRES, L., ***A Política Regional Europeia e Portugal*****, Fundação Calouste Gulbenkien, Lisboa, 1998.**

MARTINEZ PUÑAL, A., *"Encol das Vías de Incidencia das Rexións na Política Rexional da Comunidade Europea (Com Atención Particular às Rexións Autónomas dos Azores e da Madeira)"*, **em** *A Autonomia como Fenómeno Cultural e Político,* **VIII Semana de Estudos dos Açores, Instituto Açoreano da Cultura, Angra do Heroísmo, 1987, pp. 149-186.**

MARTINEZ PUÑAL, A., "*As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e a actividade externa de Portugal"*, **em** *Colecção Scientia Ivrídica*, **Braga, 1983.**

MARTINS, V., *A Região Autónoma dos Açores no contexto do Mercado Interno*, Secretaria de Estado dos Assuntos Europeus, Lisboa, 1999.

MATIAS, J. M., *"Açores-Os Custos de Insularidade",* **em** *Revista Economia & Prospectiva,* **nº 13/14, Julho-Dezembro 2000, Ministério da Economia, Lisboa, 2001**, **pp. 111-122.**

MIRANDA, J., *"O Interesse Específico das regiões autónomas"*, **em** *A Autonomia como Fenómeno Cultural e Político,* **VIII Semana de Estudos dos Açores, Instituto Açoreano da Cultura, Angra do Heroísmo, 1987, pp. 105-118;**

MIRANDA, J., "*A autonomia legislativa regional e o interesse específico das Regiões Autónomas"* **em** *Estudos de Direito Regional,* **Jorge Miranda e Jorge Pereira da Silva, (org.), Lex, Lisboa, 1997, p. 11-18.**

MIRANDA, J., "*Estatutos das Regiões Autónomas",* **em** *Estudos de Direito Regional,* **Jorge Miranda e Jorge Pereira da Silva, (org.), Lex, Lisboa, 1997, p. 797-802.**

MIRANDA, J., "*Ministro da República",* **em** *Estudos de Direito Regional,* **Jorge Miranda e Jorge Pereira da Silva, (org.), Lex, Lisboa, 1997, p. 325-338.**

MIRANDA, J., "*Região Autónoma",* **em** *Estudos de Direito Regional,* **Jorge Miranda e Jorge Pereira da Silva, (org.), Lex, Lisboa, 1997, p. 621-637.**

MIRANDA, J., "*Solidariedade e autonomia",* **em** *Actas do Congresso do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Jurídico,* **vol. 3, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, 1995, p. 53-72.**

MODERNE, F., *"Les Régions Autonomes dans la Jurisprudence Constitutionnelle du Portugal"*, **em** *Estudos de Direito Regional,* **Jorge Miranda e Jorge Pereira da Silva, (org.), Lex, Lisboa, 1997, p. 715-758.**

Ver **a mesma obra em** *La Justice Constitutionnelle au Portugal*, **dirigée par LOUIS FAVOUREU, Economica, Paris, 1992, pp. 327-377.**

MONJARDINO, A., "*Ainda sobre a autonomia. 'O Limite' e 'Os limites",* **em** *Estudos de Direito Regional,* **Jorge Miranda e Jorge Pereira da Silva, (org.), Lex, Lisboa, 1997, p. 676-695.**

MONJARDINO, A., ***As autonomias regionais em 10 anos de jurisprudência,*** **(1976-1986), Tomos I e II, Horta, Açores, 1987.**

MONJARDINO, A., "*Sobre os limites da autonomia",* **em** *Estudos de Direito Regional,* **Jorge Miranda e Jorge Pereira da Silva, (org.), Lex, Lisboa, 1997, p. 639-673.**

MONJARDINO, A., "*Sobre o antigo património do Estado na Região Autónoma dos Açores****",*** **em** *Actas do Congresso do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Jurídico****,*** **vol. 3, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, 1995, p. 25-52.**

MONTEIRO DA SILVA, J. M., *"A economia regional e a autonomia",* **em** *Actas do Congresso do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Económico****,*** **vol. 4, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, 1995, p. 83-96.**

MOTA AMARAL, J. B., "*Autonomia e Desenvolvimento, Um projecto para os Açores*", Jornal da Cultura, Ponta Delgada, 1995.

NABAIS, J. C., *"A Autonomia Local"*, **em** *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, **1990.**

OLIVEIRA, A, "*Cultura e Regionalização*", **em** *A Autonomia como Fenómeno Cultural e Político,* **VIII Semana de Estudos dos Açores, Instituto Açoreano da Cultura, Angra do Heroísmo, 1987, pp. 63-70.**

OTERO, P., "*A competência legislativa das Regiões Autónomas",* **em** *Estudos de Direito Regional,* **Jorge Miranda e Jorge Pereira da Silva, (org.), Lex, Lisboa, 1997, p. 19-36.**

PACHECO AMARAL, C. E., "*Autonomia e Estado Autonómico - A autonomia como princípio de organização política do Estado",* **em** *Actas do Congresso do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Político,* **vol. 5, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, 1995, p. 141-154.**

PACHECO AMARAL, C. E., ***Autonomia, Uma Aproximação na Perspectiva da Filosofia Social e Política*****, Universidade dos Açores, Ponta Delgada, 1995.**

PAZ FERREIRA, E., "*Autonomia Económica e Financeira: Um Balanço Provisório****",*** **em** *Actas do Congresso do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Económico****,*** **vol. 4, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, 1995, p. 43-58.**

PAZ FERREIRA, E., *"Domínio Público e Privado da Região"*, **em** *A Autonomia como Fenómeno Cultural e Político,* **VIII Semana de Estudos dos Açores, Instituto Açoreano da Cultura, Angra do Heroísmo, 1987, pp. 71-82.**

PAZ FERREIRA, E., "*O Redimensionamento dos Poderes Económicos e Financeiros das Regiões Autónomas pela Jurisprudência Constitucional",* **em** *Estudos de Direito Regional,* **Jorge Miranda e Jorge Pereira da Silva, (org.), Lex, Lisboa, 1997, p. 567-584.**

PEREIRA COUTINHO, J. L., "*Lei Regional",* **em** *Estudos de Direito Regional,* **Jorge Miranda e Jorge Pereira da Silva, (org.), Lex, Lisboa, 1997, p. 165-200.**

PEREIRA DA SILVA, J., "*O conceito de interesse específico e os poderes legislativos regionais",* **em** *Estudos de Direito Regional,* **Jorge Miranda e Jorge Pereira da Silva, (org.), Lex, Lisboa, 1997, p. 299-319.**

PEREIRA DA SILVA, J., "*O Ministro da República para as Regiões Autónomas na próxima revisão constitucional",* **em** *Estudos de Direito Regional,* **Jorge Miranda e Jorge Pereira da Silva, (org.), Lex, Lisboa, 1997, p. 430-450.**

PEREIRA da SILVA, J., "*Região Autónoma",* **em** *Estudos de Direito Regional,* **Jorge Miranda e Jorge Pereira da Silva, (org.), Lex, Lisboa, 1997, p. 903-941.**

PINTO, M., ***Intervenção na sessão de abertura do Congresso na qualidade de Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores,*** **em** *Actas do Congresso do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Histórico,* **vol. 1, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, 1995, p. 21-28.**

REBELO DE FREITAS, F., ***Da Autonomia Política Estatuto da Região Autónoma da Madeira,*** **Neograf-Artes Gráficas, Lisboa, 2001.**

REGO PINHEIRO, D., "*Para o Enquadramento Jurídico da Autonomia",* **em** *Estudos de Direito Regional,* **Jorge Miranda e Jorge Pereira da Silva, (org.), Lex, Lisboa, 1997, p. 759-772.**

REGO PINHEIRO, D., "*Notas sobre o poder de iniciativa",* **em** *Estudos de Direito Regional,* **Jorge Miranda e Jorge Pereira da Silva, (org.), Lex, Lisboa, 1997, p. 803-812.**

REGO PINHEIRO, D., "*O poder de iniciativa legislativa regional***", em** *Actas do Congresso do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Jurídico,* **vol. 3, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, 1995. p. 73-93**

REIS LEITE, J. G., "*Uma Reflexão sobre a Autonomia dos Açores*", **em** *A Autonomia como Fenómeno Cultural e Político,* **VIII Semana de Estudos dos Açores, Instituto Açoreano da Cultura, Angra do Heroísmo, 1987, pp. 37-50.**

RIBEIRO, S., *"A Região Autónoma num Estado-membro autónomo numa Europa de autonomias em cooperação",* **em** *Actas do Congresso do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Político,* **vol. 5, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, 1995, p. 155-168.**

SALEMA, MARGARIDA, "*Autonomia Regional",* **em** *Estudos de Direito Regional,* **Jorge Miranda e Jorge Pereira da Silva, (org.), Lex, Lisboa, 1997, p. 51-59.**

SOUSA FRANCO, A., *"A Autonomia Tributária das Regiões"*, **em** *A Autonomia como Fenómeno Cultural e Político,* **VIII Semana de Estudos dos Açores, Instituto Açoreano da Cultura, Angra do Heroísmo, 1987, pp. 83-104.**

SOUSA FRANCO, A., "*As Finanças das Regiões Autónomas, Uma Tentativa de Síntese",* **em** *Estudos de Direito Regional,* **Jorge Miranda e Jorge Pereira da Silva, (org.), Lex, Lisboa, 1997, p. 517-566.**

VIEIRA, Alberto., ***A Autonomia - XX Aniversário. Breves notas históricas*****, Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentares e Comunicação, Funchal, 1996.**

DOCUMENTAÇÃO SOBRE O TEMA

"*A Madeira na União Europeia - 2000*", Governo Regional da Região Autónoma da Madeira, 2001.

"***A Madeira na União Europeia - 1999***", Governo Regional da Região Autónoma da Madeira, 2000.

"***A Madeira na União Europeia - 1998***", Governo Regional da Região Autónoma da Madeira, 1999.

"*A Madeira na União Europeia - 1997*", Governo Regional da Região Autónoma da Madeira, 1998.

"A Madeira na União Europeia - 1996", Governo Regional da Região Autónoma da Madeira, 1997.

"Adesão de Portugal às Comunidades Europeias-Consequências para a Região Autónoma da Madeira", Governo Regional da Madeira, 1996.

Commission des Communautés Européennes, *Fonds Structurels Communautaires, (1994-1999)*, Luxemburg, 1993.

"Memorando à Comissão das Comunidades Europeias" Governo da Região Autónoma da Madeira, 1988.

Região Autónoma da Madeira, Governo Regional, Memorando "*Comunidade Económica Europeia",* Funchal, Maio de 1998,

"*Quadro Comunitário de Apoio-PDR-Plano de Desenvolvimento Regional 1994-1999",* Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Lisboa, 1994.

"*Portugal-Plano de Desenvolvimento Regional 2000-2006",* Ministério do Planeamento, Lisboa, 1999.

13

REGIÕES AUTÓNOMAS PORTUGUESAS

HISTÓRIA DA AUTONOMIA

"A Autonomia no plano Histórico", **em** *Actas do I Congresso da Autonomia dos Açores*, vol I, Colecção Autonomia, Jornal da Cultura, Ponta Delgada, Açores, 1995.

"Autonomia dos Açores", O 1º Movimento, Biblioteca Pública e Arquivo de Angra do Heroísmo, 1998.

"Actas do I Colóquio Internacional de História da Madeira", I vol., Governo Regional da Madeira, Funchal, 1989.

"Actas do I Colóquio Internacional de História da Madeira", II vol., Governo Regional da Madeira, Funchal, 1990.

"Actas do II Colóquio Internacional de História da Madeira", Comissão para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses, Funchal, 1989.

"I Centenário da Autonomia dos Açores", 1895-1995, Assembleia Legislativa Regional dos Açores, Ponta Delgada, 1995.

DAMIÃO RODRIGUES, J., "*O poder municipal do antigo regime ao liberalismo, da autonomia jurisdicional às Juntas Gerais",* **em** *Actas do Congresso do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Histórico,* **vol. 1, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, 1995, p. 103-126.**

ENES, C., "*A construção da unidade e identidade regional*"**, em** *Actas do Congresso do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Histórico,* **vol. 1, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, 1995, p. 289-306.**

FREITAS DE MENESES, A., "*A administração dos Açores e as raízes da autonomia",* **em** *Actas do Congresso do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Histórico,* **vol. 1, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, 1995, p. 55-102.**

MENESES, L., "*A I República e o movimento autonómico*"**, em** *Actas do Congresso do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Histórico,* **vol. 1, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, 1995, p. 243-260.**

MOITA FLORES, F, "*A Autonomia Republicana Federal em 1880***" em** *Actas do Congresso do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Histórico,* **vol. 1, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, 1995, p. 233-242.**

MONJARDINO, A., *"Raízes da Autonomia Constitucional"*, **em** *Colecção Separatas 56*, **Centro de Estudos de História do Atlântico, Funchal, 1990.**

OLIVEIRA MARQUES, A. H., "*Regionalismo e Autonomias em Portugal: Raízes Históricas",* **em** *Actas do Congresso do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Histórico,* **vol. 1, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, 1995, p. 45-54.**

REIS LEITE, J. G., ***A Autonomia dos Açores na Legislação Portuguesa 1892-1947*****, Horta, 1987.**

SACUNTALA DE MIRANDA, "*O primeiro movimento autonomista açoreano e a conjuntura económica internacional***", em** *Actas do Congresso do I Centenário da Autonomia dos Açores – A Autonomia no Plano Histórico***, vol. 1, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, 1995, p. 221-232.**

VIEIRA, Alberto., *Para a História da Autonomia na Madeira*, Centro de Estudos de História do Atlântico, Funchal, 2000.

14

DESCENTRALIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM PORTUGAL

ESTEVES DE OLIVEIRA, M., *Direito Administrativo,* Almedina, Lisboa, 1980.

FREITAS do AMARAL, D., *Direito Administrativo,* Lições policopiadas no ano lectivo 1983/1984, vol. I, Lisboa, 1983

FREITAS do AMARAL, D., *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, Almedina, Coimbra, 1998, 2ª ed.

GASPAR, J., *As Regiões Portuguesas*, Ministério do Planeamento e Administração do Território, Lisboa, 1993.

GRAVATO, N., *A experiência Portuguesa em matéria de desconcentração administrativa*, Comissão de Coordenação da Região Norte, Porto, 1994.

SÁ, Luis, SERRANO, Ana, e BRANCO, Daniel., *As Regiões Administrativas, Democracia e Desenvolvimento,* Editorial Caminho, SA, Lisboa, 1998.

VALENTE de OLIVEIRA, L., *Novas considerações sobre a Regionalização*, Edições Asa, Porto, 1997.

DOCUMENTAÇÃO SOBRE O TEMA

Comissão Europeia, "*Retrato das Regiões - Portugal*", Serviços de Estatística das Comunidades Europeias, Instituto Nacional de Estatística, 1997.

Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, *"Descentralização, regionalização e reforma democrática do Estado*", 2ª ed., Lisboa, 1998.

15

OUTROS

COSTA PEREIRA, G., "*Ambiente*", **em** *Colecção Cenários 2005*, **Instituto de Emprego e Formação Profissional, Lisboa, 1997.**

FERREIRA DE BRITO., ***Joaquim de Araújo e a expansão europeia da cultura portuguesa*****, Instituto de Estudos Franceses da Universidade do Porto, 2000.**

SOUSA FRANCO, A., "*Ambiente e Economia"*, **em** *Textos-Ambiente,* **Centro de Estudos Judiciários, Lisboa 1994.**

SOUSA FRANCO, A., "*Ambiente e Desenvolvimento",* **em** *Textos-Ambiente,* **Centro de Estudos Judiciários, Lisboa 1994.**

Comissão das Comunidades Europeias, "*A União Europeia e o Ambiente"*, **Bélgica, 1998.**

ABREVIATURAS

AAFDL
Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa

AALL
Autarquias Locais

AR
Assembleia da República

AUE
Acto Único Europeu

BOE
Boletin Oficial de España

BOL. CE
Boletim das Comunidades Europeias

CC
Comissão das Comunidades

CCAA
Comunidades Autónomas

CCDR
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CCR
Comissão de Coordenação Regional

CEAL
Carta Europeia de Autonomia Local

CECA
Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CEE
Comunidade Económica Europeia

CESE
Comité Económico e Social Europeu

CIG
Conferência Intergovernamental

CO
Conselho das Comunidades

Col.
Colectânea de jurisprudência do Tribunal de Justiça

CR
Comité das Regiões

CRP
Constituição da República Portuguesa

D.L.
Decreto-Lei

D.L.R
Decreto Legislativo Regional

D.R.
Diário da República

D.R.R
Decreto Regulamentar Regional

EEMM
Estados membros

EPAçores
Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores;

EPAMadeira
Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira

EURATOM
Comunidade Europeia da Energia Atómica

GG
Constituição alemã

J.O.C.E. // J.O. / *c* / *l*
Jornal Oficial das Comunidades Europeias série C ou L

LOTC
Lei Orgânica do Tribunal Constitucional

MP
Ministério Público

ONU
Organização das Nações Unidas

PE

Parlamento Europeu

P.R.
Presidente da República

RA Açores
Região Autónoma dos Açores

RA Madeira
Região Autónoma da Madeira

RRAA
Regiões Autónomas

RUP
Regiões Ultra-Periféricas

Seg's
Seguintes

TC
Tribunal Constitucional

TCE
Tratado da Comunidade Europeia

TCEE
Tratado Constitutivo da Comunidade Económica Europeia

TCECA
Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

TFUE
Tratado de Funcionamento da União Europeia

TJCE
Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias

TUE
Tratado de União Europeia

ANEXOS DOCUMENTAIS

1. Jurisprudência citada do tribunal de Justiça da União Europeia.

2. Constituição da República Portuguesa. Subsidiariedade, descentralização, autonomias: Artigos 6 e 7, 115, 225 a 234, 235 a 254, 255 a 262, 295. Competências dos órgãos de soberania de âmbito internacional, comunitário e regional: Artigos 133 a 135, 161 a 165, 197 a 201.

3. Regionalização Administrativa; (regime legal):

- Lei nº 56/91, de 13/8. Lei nº 19/98, de 28/4.
- Mapas das Regiões Administrativas e respectivas áreas.

4. Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR's):

- Decreto-Lei nº 134/2007, de 27/4.

5. Regiões Autónomas. Estatutos de Autonomia:
Artigos respeitantes às competências a poderes e competências internacionais:

- Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores: Lei 61/98, de 27/8. Artigos 2, 3 a 5, 8, 30, 31, 32, 46, 60, 78 a 84, 100 a 102, 105.
- Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira: Lei 130/99, de 21/8. Artigos 4 a 6, 11, 36 a 38, 40, 69, 91 a 96, 103 a 105, 108, 119, 127 e 132.

6. Caracterização da Autonomia. Questionários aos governos regionais e outras entidades:

- Ao Presidente do Governo Regional dos Açores, Dr. Carlos César.
- Ao Presidente do Governo Regional da Madeira, Dr. Alberto João Jardim.
- Dr. J. B. da Mota Amaral, ex-Presidente do Governo Regional dos Açores e ex-Presidente da Assembleia da República.
- À Direcção Regional dos Assuntos Europeus e da Cooperação Externa da RRAA da Madeira.
- À Direcção Regional dos Assuntos Europeus da RRAA dos Açores.
- Ao Vice-Presidente do Parlamento Regional da Madeira; Dr. Fernão Freitas.
- Contributos recebidos.

1. Jurisprudência citada do tribunal de Justiça da União Europeia.

1956

- Sentença de 29/11/1956, pº 8/55, Federação dos Carvões da Bélgica/Alta Autoridade da CECA, regime do carvão belga, Col. 1955, p. 291.

1958

- Sentença de 21/06/1958, pº. 8/57, Agrupamento dos Altos Fornos de Aço Belgas/Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, associação de empresas. Col. 1958, p. 223 e seg's.

1960

- Sentença de 15/7/1960, pº 20/59, *(anulação)* Itália/Alta Autoridade da CECA, tarifas de transportes. Col. 1960, vol.VI-2, p. 698 seg's.

1963

- Sentença de 05/2/1963, pº 26/62, Van Gend en Loos, Col. 1963, p. 3.

1964

- Sentença de 15/7/1964, pº 6/64, Costa/ENEL, princípio do primado, Col. 1964, p. 1140, seg's.
- Sentença de 13/11/1964, pºs apensos 90/63 e 91/63, Comissão/Luxemburgo e Bélgica, Col. 1964, p. 1217.

1968

- Sentenças de 03/04/1968, pº 28/67, *(pré-judicial)* M. Zentrale/Haupzollamt. Col. 1968, p. 211.

1969

- Sentença de 13/02/1969, pº 14/68, Wal Wilhelm, primado, Col. 1969, p. 1.
- Sentença de 9/3/1978, pº 106/77, Simmenthal, princípio do primado, Col. 1978, p. 629.

1970

- Sentença de 05/05/1970, pº 77/69, Comissão/Bélgica, Col. 1970, p. 237.

1971

- Sentença de 14/12/1971, pº 7/71, Comissão/França, poderes de apreciação da Comissão, Col. 1971, p. 293.
- Sentença de 15/12/71, pºs juntos 51 a 54/71 *(pré-judicial)*, International Fruit/Produktschap v. Groenten, restrições quantitativas. Col. 1971, p. 1107 e seg's.

1972

▪ Sentença de 13/7/1972, p° 48/71, Comissão/Itália, Col. 1972, p. 529.

1973

▪ Sentença de 12/7/1973, p° 8/73, *(pré-judicial)* Hauptzollamt Bremerhaven/Massey-Ferguson GmbH, direitos aduaneiros. Col. 1973, p. 897.

1974

▪ Sentença de 30/4/1974, p° 155/73, (*pré-judicial*), G. Sachi, direito de transmissão televisiva e livre circulação de mercadorias. Col. 1974, p. 409 e seg's.

1976

▪ Sentença de 14/7/1976, proc°s. juntos 3/76, 4/76 e 8/76 (*pré-judicial*) Cornelis Kramer, competência sobre acordos internacionais de pesca, Col. 1976 (2), p. 1279 e seg's.

▪ Sentença de 15/12/1976, p° 41/76, S. Donckerwolcke, restrições quantitativas, col. 1976 (2), p. 1921 e seg's.

1977

▪ Sentença de 05/7/1977, p°s juntos 119/76 e 120/76, (*pré-judicial*), K. Becher Hamburg/Haupzolamt H. Bremmen, mercados agrícolas. Col. 1977, p. 1269 e seg's.

▪ Sentença de 05/10/1977, p° 5/77, *(pré-judicial)* Carlo Tedeschi/Denkavit Commerciale, livre circulação de produtos agrícolas, Col. 1977, p. 1555 e seg's.

1978

▪ Sentença de 10/10/1978, p° C-148/78, (*pré-judicial*), H. Hansen jun & Cia./Hauptzolamt Flensburg, Departamentos Ultramarinos franceses, importação, impostos, país terceiro, Col. 1978, p. 511.

1979

▪ Sentença de 20/02/1979, p° C-122/78, (*pré-judicial*) S. Buitoni/Fundo Orientação Agrícola, mercados agrícolas, princípio da proporcionalidade, Col. 1979, p. 686.

▪ Sentença de 28/6/79, p°s juntos C-233, 234 e 235/78, (*pré-judicial*) B. Lentes/ RFA, ajudas ao sector vinícola. Col. 1979, p. 2305 e seg's.

▪ Sentença de 04/10/79, p° 141/78, França/Reino Unido, recursos da pesca, col. 1979 (3), p. 2923 e seg's.

1980

▪ Sentença de 10/7/1980, p° 32/79, Comissão/Reino Unido, recursos da pesca, col. 1980 (2) p. 2403 e seg's.

1981

▪ Sentença de 05/5/1981, p° 804/79, Comissão/Reino Unido, recursos da pesca, col. 1981 (1) p. 1045 e seg's.

- Sentença de 13/10/1981, p° 252/80, Comissão/Itália, transposição de directivas, Col. 1981, p. 2373 e seg's.

- Sentença de 10/11/1981, p° 29/81, Comissão/Itália, execução de directivas. Col. 1981, p. 2585 e seg's.

1982

- Sentença de 25/5/1982, p° 100/81, Comissão/Holanda, transporte de mercadorias, Col. 1982, p. 1843 e seg's.

1983

- Sentença de 23/02/1983, p° 66/82, (*pré-judicial*), Fromançais SA/Fundo Orientação Agrícola, mercados agrícolas, princípio da proporcionalidade, Col. 1983, p. 395.

1984

- Sentença de 17/05/1984, p° 15/83, (*pré-judicial*) Denkavit N./Hoofproduktschap, livre circulação, princípio da proporcionalidade, Col. 1984, p. 2171 e seg's.

1985

- Sentença de 01/10/1985, p° 125/83, (*pré-judicial*), Office B. E. Agriculture/N. Corman, organização comum dos mercados, princípio da proporcionalidade, Col. 1985, p. 3039 e seg's.

1986

- Sentença de 18/11/1986, p° 116/82, Comissão/RFAlemanha, princípio da proporcinonalidade, mercado agrícola, Col. 1986, p. 2519 e seg's.

1987

- Sentença de 30/6/1987, p° 47/86, (*pré-judicial*) Roquette Frères/ONIC, o princípio da proporcionalidade, Col. 1987, p. 2889 seg's.

1988

- Sentença de 27/09/1988, p° 51/87, Comissão/Conselho, tarifas, dever de fundamentação, princípio da proporcionalidade. Col. 1988, p. 5459 e seg's.

- Sentença de 29/9/1988, p° 302/86, Comissão/Dinamarca, livre circulação de mercadorias, Col. 1988, p. 4607 e seg's.

1989

- Sentença de 11/7/89, p.° 265/87, (*pré-judicial*), H. S. Kraftfutter/H. Gronau, organização comum dos mercados agrícolas. Col. 1989, p. 2237 e seg's.

1990

- Sentença de 12/6/90, p° 8/88, Alemanha/Comissão, agricultura e FEOGA, Col. 1990, p. I-2321 e seg's.

- Sentença de 26/6/1990, p° C-8/89, (*pré-judicial*), V. Zardi/Consorzio agrario Ferrara, princípio da proporcionalidade, mercado agrícola. Col. 1990, p. I-2515 e seg's.

- Sentença de 27/6/1990, p° C-118/89, (*pré-judicial*), O. Lingenfelser/RFAlemanha, Col. 1990, p. I- 2637.

- Sentença de 13/11/1990, p° C-331/88 (*pré-judicial*), The Queen/Fedesa, princípio da proporcionalidade, Col. 1990, p. I-4023 e seg's.

1994

- Sentença de 30/06/1994, p° C-192/94, (*pré-judicial*), El Corte Inglês S. A./Cristina B. Rivero, efeito directo, protecção dos consumidores, apreciação jurisdicional do princípio da subsidiariedade, Col. 1996, p. I 1281 e seg's;

1995

- Sentença de 21/02/1995, p° T-29/92 *(anulação)* Vereninging/Comissão, concorrência, eficácia retroactiva do princípio de subsidiariedade, Col. 1995, p. II-289 e seg's, (*primeira instância*).

- Sentença de 14/12/1995, p°s juntos C-430/93 e 431/93, (*pré-judicial*). Van S. Joahnes/Stichting Pensionfonds, regime de pensões, apreciação jurisdicional do princípio da subsidiariedade, Col. 1995, p. I 4705 e seg's;

- Sentença de 15/12/1995, p° C-415/93, (*pré-judicial*), Union Belge S. Football/J. Marc Bosman, livre circulação de pessoas, apreciação jurisdicional do princípio da subsidiariedade, Col. 1995, p. I 4921 e seg's;

1996

- Sentença de 15/02/1996, p° C-209/94, (*cassação*), Buealux/Conselho, resíduos, desvio de poder, princípios da proporcionalidade e apreciação jurisdicional da subsidiariedade, Col. 1996, p. I 615 e seg's;

- Sentença de 10/9/1996, p° C-11/95, (*incumprimento*), (Comissão/Bélgica, livre prestação de serviços, apreciação jurisdicional do princípio da subsidiariedade, Col. 1996, p. I 4115 e seg's;

- Sentença de 24/10/1996, p° C-91/95, (*cassação*), R. Tremblay/Comissão, apreciação jurisdicional do princípio da subsidiariedade, Col. 1996, p. I 5547 e seg's;

- Sentença de 12/11/1996, p° C-84/94, (*anulação*), Reino Unido/Comissão, tempo de trabalho, princípio da proporcionalidade, apreciação jurisdicional do princípio da subsidiariedade, Col. 1996, p. I 5755 e seg's;

1997

- Sentença de 13/5/1997, p° C-233/94, R.F.Alemanha/Parlamento Europeu e Conselho, apreciação jurisdicional do princípio da subsidiariedade, proporcionalidade, Col. 1997, p. I-2405 e seg's.

1998

- Sentença de 22/10/1998, p°s juntos C-36/97 e 37/97, (*pré-judicial*) H. Kellingunhsen e E. Deftel/Amt fur Land, politica agrícola comum, proporcionalidade e apreciação jurisdicional do princípio da subsidiariedade, Col. 1998, p. I 6337 e seg's;

2000

- Sentença de 05/10/2000, p° C-74/99, (*pré-judicial*) The Queen/Secretary for Health, a apreciação jurisdicional do princípio da subsidiariedade e a proporcionalidade, Col. 2000, p. I 8599 e seg's;

- Sentença de 20/10/2000, p° C-242/99, (*pré-judicial*), J. Vogler/L. Alterskasse, liberdade de estabelecimento, apreciação jurisdicional do princípio da subsidiariedade e a proporcionalidade, Col. 2000, p. I 9083 e seg's;

2005

- Sentença de 14/4/2005, p° C-110/03, (*anulação*), Bélgica/Comissão, ajudas ao emprego, liberdade de estabelecimento, apreciação jurisdicional do princípio da subsidiariedade, proporcionalidade, Col. 2005, p. I 2801 e seg's;

- Sentença de 12/7/2005, p°s juntos C-154/04, e 155/04, (*pré-judicial*) Alliance for Natural Health/Secretary for Health, apreciação jurisdicional do princípio da subsidiariedade e direito de propriedade e a proporcionalidade, Col. 2005, p. I 6451 e seg's.

2.Constituição da República Portuguesa. Subsidiariedade, descentralização, autonomias: Artigos 6 e 7, 115, 225 a 234, 235 a 254, 255 a 262, 295. Competências dos órgãos de soberania de âmbito internacional, comunitário e regional: Artigos 133 a 135, 161 a 165, 197 a 201.

DIÁRIO DA REPÚBLICA
ELECTRÓNICO

Diário da República Electrónico Constituição da República Portuguesa

Constituição da República Portuguesa

Ver imagem do D.R. em formato PDF

PREÂMBULO

A 25 de Abril de 1974, o Movimento das Forças Armadas, coroando a longa resistência do povo português e interpretando os seus sentimentos profundos, derrubou o regime fascista.

Libertar Portugal da ditadura, da opressão e do colonialismo representou uma transformação revolucionária e o início de uma viragem histórica da sociedade portuguesa.

A Revolução restituiu aos Portugueses os direitos e liberdades fundamentais. No exercício destes direitos e liberdades, os legítimos representantes do povo reúnem-se para elaborar uma Constituição que corresponde às aspirações do país.

A Assembleia Constituinte afirma a decisão do povo português de defender a independência nacional, de garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, de estabelecer os princípios basilares da democracia, de assegurar o primado do Estado de Direito democrático e de abrir caminho para uma sociedade socialista, no respeito da vontade do povo português, tendo em vista a construção de um país mais livre, mais justo e mais fraterno.

A Assembleia Constituinte, reunida na sessão plenária de 2 de Abril de 1976, aprova e decreta a seguinte Constituição da República Portuguesa:

Princípios fundamentais

Artigo 1.º

(República Portuguesa)

Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Artigo 2.º

(Estado de direito democrático)

A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.

Artigo 6.º

(Estado unitário)

1. O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, 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 e de órgãos de governo próprio.

Artigo 7.º

(Relações internacionais)

1. Portugal rege-se nas relações internacionais pelos princípios da independência nacional, do respeito dos direitos do homem, dos direitos dos povos, da igualdade entre os Estados, da solução pacífica dos conflitos internacionais, da não ingerência nos assuntos internos dos outros Estados e da cooperação com todos os outros povos para a emancipação e o progresso da humanidade.

2. Portugal preconiza a abolição do imperialismo, do colonialismo e de quaisquer outras formas de agressão, domínio e exploração nas relações entre os povos, bem como o desarmamento geral, simultâneo e controlado, a dissolução dos blocos político-militares e o estabelecimento de um sistema de segurança colectiva, com vista à criação de uma ordem internacional capaz de assegurar a paz e a justiça nas relações entre os povos.

3. Portugal reconhece o direito dos povos à autodeterminação e independência e ao desenvolvimento, bem como o direito à insurreição contra todas as formas de opressão.

4. Portugal mantém laços privilegiados de amizade e cooperação com os países de língua portuguesa.

5. Portugal empenha-se no reforço da identidade europeia e no fortalecimento da acção dos Estados europeus a favor da democracia, da paz, do progresso económico e da justiça nas relações entre os povos.

6. Portugal pode, em condições de reciprocidade, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático e pelo princípio da subsidiariedade e tendo em vista a realização da coesão económica, social e territorial, de um espaço de liberdade, segurança e justiça e a definição e execução de uma política externa, de segurança e de defesa comuns, convencionar o exercício, em comum, em cooperação ou pelas instituições da União, dos poderes necessários à construção e aprofundamento da união europeia.

7. Portugal pode, tendo em vista a realização de uma justiça internacional que promova o respeito pelos direitos da pessoa humana e dos povos, aceitar a jurisdição do Tribunal Penal Internacional, nas condições de complementaridade e demais termos estabelecidos no Estatuto de Roma.

Artigo 115.º

(Referendo)

1. Os cidadãos eleitores recenseados no território nacional podem ser chamados a pronunciar-se directamente, a título vinculativo, através de referendo, por decisão do Presidente da República, mediante proposta da Assembleia da República ou do Governo, em matérias das respectivas competências, nos casos e nos termos previstos na Constituição e na lei.

2. O referendo pode ainda resultar da iniciativa de cidadãos dirigida à Assembleia da República, que será apresentada e apreciada nos termos e nos prazos fixados por lei.

3. O referendo só pode ter por objecto questões de relevante interesse nacional que devam ser decididas pela Assembleia da República ou pelo Governo através da aprovação de convenção internacional ou de acto legislativo.

4. São excluídas do âmbito do referendo:

a) As alterações à Constituição;

b) As questões e os actos de conteúdo orçamental, tributário ou financeiro;

c) As matérias previstas no artigo 161.º da Constituição, sem prejuízo do disposto no número seguinte;

d) As matérias previstas no artigo 164.º da Constituição, com excepção do disposto na alínea i).

5. O disposto no número anterior não prejudica a submissão a referendo das questões de relevante interesse nacional que devam ser objecto de convenção internacional, nos termos da alínea i) do artigo 161.º da Constituição, excepto quando relativas à paz e à rectificação de fronteiras.

6. Cada referendo recairá sobre uma só matéria, devendo as questões ser formuladas com objectividade, clareza e precisão e para respostas de sim ou não, num número máximo de perguntas a fixar por lei, a qual determinará igualmente as demais condições de formulação e efectivação de referendos.

7. São excluídas a convocação e a efectivação de referendos entre a data da convocação e a da realização de eleições gerais para os órgãos de soberania, de governo próprio das regiões autónomas e do poder local, bem como de Deputados ao Parlamento Europeu.

8. O Presidente da República submete a fiscalização preventiva obrigatória da constitucionalidade e da legalidade as propostas de referendo que lhe tenham sido remetidas pela Assembleia da República ou pelo Governo.

9. São aplicáveis ao referendo, com as necessárias adaptações, as normas constantes dos n.os 1, 2, 3, 4 e 7 do artigo 113.º.

10. As propostas de referendo recusadas pelo Presidente da República ou objecto de resposta negativa do eleitorado não podem ser renovadas na mesma sessão legislativa, salvo nova eleição da Assembleia da República, ou até à demissão do Governo.

11. O referendo só tem efeito vinculativo quando o número de votantes for superior a metade dos eleitores inscritos no recenseamento.

12. Nos referendos são chamados a participar cidadãos residentes no estrangeiro, regularmente recenseados ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 121.º, quando recaiam sobre matéria que lhes diga também especificamente respeito.

13. Os referendos podem ter âmbito regional, nos termos previstos no n.º 2 do artigo 232.º

Competência

Artigo 133.º

(Competência quanto a outros órgãos)

Compete ao Presidente da República, relativamente a outros órgãos:

a) Presidir ao Conselho de Estado;

b) Marcar, de harmonia com a lei eleitoral, o dia das eleições do Presidente da República, dos Deputados à Assembleia da República, dos Deputados ao Parlamento Europeu e dos deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas;

c) Convocar extraordinariamente a Assembleia da República;

d) Dirigir mensagens à Assembleia da República e às Assembleias Legislativas das regiões autónomas;

e) Dissolver a Assembleia da República, observado o disposto no artigo 172.º, ouvidos os partidos nela representados e o Conselho de Estado;

f) Nomear o Primeiro-Ministro, nos termos do n.º 1 do artigo 187.º;

g) Demitir o Governo, nos termos do n.º 2 do artigo 195.º, e exonerar o Primeiro-Ministro, nos termos do n.º 4 do artigo 186.º;

h) Nomear e exonerar os membros do Governo, sob proposta do Primeiro-Ministro;

i) Presidir ao Conselho de Ministros, quando o Primeiro-Ministro lho solicitar;

j) Dissolver as Assembleias Legislativas das regiões autónomas, ouvidos o Conselho de Estado e os partidos nelas representados, observado o disposto no artigo 172.º, com as necessárias adaptações;

l) Nomear e exonerar, ouvido o Governo, os Representantes da República para as regiões autónomas;

m) Nomear e exonerar, sob proposta do Governo, o presidente do Tribunal de Contas e o Procurador-Geral da República;

n) Nomear cinco membros do Conselho de Estado e dois vogais do Conselho Superior da Magistratura;

o) Presidir ao Conselho Superior de Defesa Nacional;

p) Nomear e exonerar, sob proposta do Governo, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, o Vice-Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, quando exista, e os Chefes de Estado-Maior dos três ramos das Forças Armadas, ouvido, nestes dois últimos casos, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas.

Artigo 134.º

(Competência para prática de actos próprios)

Compete ao Presidente da República, na prática de actos próprios:

a) Exercer as funções de Comandante Supremo das Forças Armadas;

b) Promulgar e mandar publicar as leis, os decretos-leis e os decretos regulamentares, assinar as resoluções da Assembleia da República que aprovem acordos internacionais e os restantes decretos do Governo;

c) Submeter a referendo questões de relevante interesse nacional, nos termos do artigo 115.º, e as referidas no n.º 2 do artigo 232.º e no n.º 3 do artigo 256.º;

d) Declarar o estado de sítio ou o estado de emergência, observado o disposto nos artigos 19.º e 138.º;

Competência

Artigo 161.º

(Competência política e legislativa)

Compete à Assembleia da República:

a) Aprovar alterações à Constituição, nos termos dos artigos 284.º a 289.º;

b) Aprovar os estatutos político-administrativos e as leis relativas à eleição dos deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas;

c) Fazer leis sobre todas as matérias, salvo as reservadas pela Constituição ao Governo;

d) Conferir ao Governo autorizações legislativas;

e) Conferir às Assembleias Legislativas das regiões autónomas as autorizações previstas na alínea b) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição;

f) Conceder amnistias e perdões genéricos;

g) Aprovar as leis das grandes opções dos planos nacionais e o Orçamento do Estado, sob proposta do Governo;

h) Autorizar o Governo a contrair e a conceder empréstimos e a realizar outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante, definindo as respectivas condições gerais, e estabelecer o limite máximo dos avales a conceder em cada ano pelo Governo;

i) Aprovar os tratados, designadamente os tratados de participação de Portugal em organizações internacionais, os tratados de amizade, de paz, de defesa, de rectificação de fronteiras e os respeitantes a assuntos militares, bem como os acordos internacionais que versem matérias da sua competência reservada ou que o Governo entenda submeter à sua apreciação;

j) Propor ao Presidente da República a sujeição a referendo de questões de relevante interesse nacional;

l) Autorizar e confirmar a declaração do estado de sítio e do estado de emergência;

m) Autorizar o Presidente da República a declarar a guerra e a fazer paz;

n) Pronunciar-se, nos termos da lei, sobre as matérias pendentes de decisão em órgãos no âmbito da União Europeia que incidam na esfera da sua competência legislativa reservada;

o) Desempenhar as demais funções que lhe sejam atribuídas pela Constituição e pela lei.

Artigo 162.º

(Competência de fiscalização)

Compete à Assembleia da República, no exercício de funções de fiscalização:

a) Vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os actos do Governo e da Administração;

b) Apreciar a aplicação da declaração do estado de sítio ou do estado de emergência;

c) Apreciar, para efeito de cessação de vigência ou de alteração, os decretos-leis, salvo os feitos no exercício da competência legislativa exclusiva do Governo, e os decretos legislativos regionais previstos na alínea b) do n.º 1 do artigo 227.º;

d) Tomar as contas do Estado e das demais entidades públicas que a lei determinar, as quais serão apresentadas até 31 de Dezembro do ano subsequente, com o parecer do Tribunal de Contas e os demais elementos necessários à sua apreciação;

e) Apreciar os relatórios de execução dos planos nacionais.

e) Pronunciar-se sobre todas as emergências graves para a vida da República;

f) Indultar e comutar penas, ouvido o Governo;

g) Requerer ao Tribunal Constitucional a apreciação preventiva da constitucionalidade de normas constantes de leis, decretos-leis e convenções internacionais;

h) Requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade de normas jurídicas, bem como a verificação de inconstitucionalidade por omissão;

i) Conferir condecorações, nos termos da lei, e exercer a função de grão-mestre das ordens honoríficas portuguesas.

Artigo 135.º

(Competência nas relações internacionais)

Compete ao Presidente da República, nas relações internacionais:

a) Nomear os embaixadores e os enviados extraordinários, sob proposta do Governo, e acreditar os representantes diplomáticos estrangeiros;

b) Ratificar os tratados internacionais, depois de devidamente aprovados;

c) Declarar a guerra em caso de agressão efectiva ou iminente e fazer a paz, sob proposta do Governo, ouvido o Conselho de Estado e mediante autorização da Assembleia da República, ou, quando esta não estiver reunida nem for possível a sua reunião imediata, da sua Comissão Permanente.

Artigo 163.º

(Competência quanto a outros órgãos)

Compete à Assembleia da República, relativamente a outros órgãos:

a) Testemunhar a tomada de posse do Presidente da República;

b) Dar assentimento à ausência do Presidente da República do território nacional;

c) Promover o processo de acusação contra o Presidente da República por crimes praticados no exercício das suas funções e decidir sobre a suspensão de membros do Governo, no caso previsto no artigo 196.º;

d) Apreciar o programa do Governo;

e) Votar moções de confiança e de censura ao Governo;

f) Acompanhar e apreciar, nos termos da lei, a participação de Portugal no processo de construção da união europeia;

g) Eleger, segundo o sistema de representação proporcional, cinco membros do Conselho de Estado e os membros do Conselho Superior do Ministério Público que lhe competir designar;

h) Eleger, por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções, dez juízes do Tribunal Constitucional, o Provedor de Justiça, o Presidente do Conselho Económico e Social, sete vogais do Conselho Superior da Magistratura, os membros da entidade de regulação da comunicação social, e de outros órgãos constitucionais cuja designação, nos termos da lei, seja cometida à Assembleia da República;

i) Acompanhar, nos termos da lei, o envolvimento de contingentes militares e de forças de segurança no estrangeiro.

Artigo 164.º

(Reserva absoluta de competência legislativa)

É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias:

a) Eleições dos titulares dos órgãos de soberania;

b) Regimes dos referendos;

c) Organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional;

d) Organização da defesa nacional, definição dos deveres dela decorrentes e bases gerais da organização, do funcionamento, do reequipamento e da disciplina das Forças Armadas;

e) Regimes do estado de sítio e do estado de emergência;

f) Aquisição, perda e reaquisição da cidadania portuguesa;

g) Definição dos limites das águas territoriais, da zona económica exclusiva e dos direitos de Portugal aos fundos marinhos contíguos;

h) Associações e partidos políticos;

i) Bases do sistema de ensino;

j) Eleições dos deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas;

l) Eleições dos titulares dos órgãos do poder local ou outras realizadas por sufrágio directo e universal, bem como dos restantes órgãos constitucionais;

m) Estatuto dos titulares dos órgãos de soberania e do poder local, bem como dos restantes órgãos constitucionais ou eleitos por sufrágio directo e universal;

n) Criação, extinção e modificação de autarquias locais e respectivo regime, sem prejuízo dos poderes das regiões autónomas;

o) Restrições ao exercício de direitos por militares e agentes militarizados dos quadros

permanentes em serviço efectivo, bem como por agentes dos serviços e forças de segurança;

p) Regime de designação dos membros de órgãos da União Europeia, com excepção da Comissão;

q) Regime do sistema de informações da República e do segredo de Estado;

r) Regime geral de elaboração e organização dos orçamentos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais;

s) Regime dos símbolos nacionais;

t) Regime de finanças das regiões autónomas;

u) Regime das forças de segurança;

v) Regime da autonomia organizativa, administrativa e financeira dos serviços de apoio do Presidente da República.

Artigo 165.º

(Reserva relativa de competência legislativa)

1. É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias, salvo autorização ao Governo:

a) Estado e capacidade das pessoas;

b) Direitos, liberdades e garantias;

c) Definição dos crimes, penas, medidas de segurança e respectivos pressupostos, bem como processo criminal;

d) Regime geral de punição das infracções disciplinares, bem como dos actos ilícitos de mera ordenação social e do respectivo processo;

e) Regime geral da requisição e da expropriação por utilidade pública;

f) Bases do sistema de segurança social e do serviço nacional de saúde;

g) Bases do sistema de protecção da natureza, do equilíbrio ecológico e do património cultural;

h) Regime geral do arrendamento rural e urbano;

i) Criação de impostos e sistema fiscal e regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas;

j) Definição dos sectores de propriedade dos meios de produção, incluindo a dos sectores básicos nos quais seja vedada a actividade às empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza;

l) Meios e formas de intervenção, expropriação, nacionalização e privatização dos meios de produção e solos por motivo de interesse público, bem como critérios de fixação, naqueles casos, de indemnizações;

m) Regime dos planos de desenvolvimento económico e social e composição do Conselho Económico e Social;

n) Bases da política agrícola, incluindo a fixação dos limites máximos e mínimos das unidades de exploração agrícola;

o) Sistema monetário e padrão de pesos e medidas;

p) Organização e competência dos tribunais e do Ministério Público e estatuto dos respectivos magistrados, bem como das entidades não jurisdicionais de composição de conflitos;

q) Estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais;

r) Participação das organizações de moradores no exercício do poder local;

s) Associações públicas, garantias dos administrados e responsabilidade civil da

Administração;

t) Bases do regime e âmbito da função pública;

u) Bases gerais do estatuto das empresas públicas e das fundações públicas;

v) Definição e regime dos bens do domínio público;

x) Regime dos meios de produção integrados no sector cooperativo e social de propriedade;

z) Bases do ordenamento do território e do urbanismo;

aa) Regime e forma de criação das polícias municipais.

2. As leis de autorização legislativa devem definir o objecto, o sentido, a extensão e a duração da autorização, a qual pode ser prorrogada.

3. As autorizações legislativas não podem ser utilizadas mais de uma vez, sem prejuízo da sua execução parcelada.

4. As autorizações caducam com a demissão do Governo a que tiverem sido concedidas, com o termo da legislatura ou com a dissolução da Assembleia da República.

5. As autorizações concedidas ao Governo na lei do Orçamento observam o disposto no presente artigo e, quando incidam sobre matéria fiscal, só caducam no termo do ano económico a que respeitam.

Competência

Artigo 197.º

(Competência política)

1. Compete ao Governo, no exercício de funções políticas:

a) Referendar os actos do Presidente da República, nos termos do artigo 140.º;

b) Negociar e ajustar convenções internacionais;

c) Aprovar os acordos internacionais cuja aprovação não seja da competência da Assembleia da República ou que a esta não tenham sido submetidos;

d) Apresentar propostas de lei e de resolução à Assembleia da República;

e) Propor ao Presidente da República a sujeição a referendo de questões de relevante interesse nacional, nos termos do artigo 115.º;

f) Pronunciar-se sobre a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência;

g) Propor ao Presidente da República a declaração da guerra ou a feitura da paz;

h) Apresentar à Assembleia da República, nos termos da alínea d) do artigo 162.º, as contas do Estado e das demais entidades públicas que a lei determinar;

i) Apresentar, em tempo útil, à Assembleia da República, para efeito do disposto na alínea n) do artigo 161.º e na alínea f) do artigo 163.º, informação referente ao processo de construção da união europeia;

j) Praticar os demais actos que lhe sejam cometidos pela Constituição ou pela lei.

2. A aprovação pelo Governo de acordos internacionais reveste a forma de decreto.

Artigo 198.º

(Competência legislativa)

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

a) Fazer decretos-leis em matérias não reservadas à Assembleia da República;

b) Fazer decretos-leis em matérias de reserva relativa da Assembleia da República, mediante autorização desta;

c) Fazer decretos-leis de desenvolvimento dos princípios ou das bases gerais dos regimes jurídicos contidos em leis que a eles se circunscrevam.

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

3. Os decretos-leis previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1 devem invocar expressamente a lei de autorização legislativa ou a lei de bases ao abrigo da qual são aprovados.

Artigo 199.º

(Competência administrativa)

Compete ao Governo, no exercício de funções administrativas:

a) Elaborar os planos, com base nas leis das respectivas grandes opções, e fazê-los executar;

b) Fazer executar o Orçamento do Estado;

c) Fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis;

d) Dirigir os serviços e a actividade da administração directa do Estado, civil e militar, superintender na administração indirecta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma;

e) Praticar todos os actos exigidos pela lei respeitantes aos funcionários e agentes do Estado e de outras pessoas colectivas públicas;

f) Defender a legalidade democrática;

g) Praticar todos os actos e tomar todas as providências necessárias à promoção do desenvolvimento económico-social e à satisfação das necessidades colectivas.

Artigo 200.º

(Competência do Conselho de Ministros)

1. Compete ao Conselho de Ministros:

a) Definir as linhas gerais da política governamental, bem como as da sua execução;

b) Deliberar sobre o pedido de confiança à Assembleia da República;

c) Aprovar as propostas de lei e de resolução;

d) Aprovar os decretos-leis, bem como os acordos internacionais não submetidos à Assembleia da República;

e) Aprovar os planos;

f) Aprovar os actos do Governo que envolvam aumento ou diminuição das receitas ou despesas públicas;

g) Deliberar sobre outros assuntos da competência do Governo que lhe sejam atribuídos por lei ou apresentados pelo Primeiro-Ministro ou por qualquer Ministro.

2. Os Conselhos de Ministros especializados exercem a competência que lhes for atribuída por lei ou delegada pelo Conselho de Ministros.

Artigo 201.º

(Competência dos membros do Governo)

1. Compete ao Primeiro-Ministro:

a) Dirigir a política geral do Governo, coordenando e orientando a acção de todos os Ministros;

b) Dirigir o funcionamento do Governo e as suas relações de carácter geral com os demais órgãos do Estado;

c) Informar o Presidente da República acerca dos assuntos respeitantes à condução da política interna e externa do país;

d) Exercer as demais funções que lhe sejam atribuídas pela Constituição e pela lei.

2. Compete aos Ministros:

a) Executar a política definida para os seus Ministérios;

b) Assegurar as relações de carácter geral entre o Governo e os demais órgãos do Estado, no âmbito dos respectivos Ministérios.

3. Os decretos-leis e os demais decretos do Governo são assinados pelo Primeiro-Ministro e pelos Ministros competentes em razão da matéria.

TÍTULO VII

Regiões Autónomas

Artigo 225.º

(Regime político-administrativo dos Açores e da Madeira)

1. O regime político-administrativo próprio dos arquipélagos dos Açores e da Madeira fundamenta-se nas suas características geográficas, económicas, sociais e culturais 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 de 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.

Artigo 226.º

(Estatutos e leis eleitorais)

1. Os projectos de estatutos político-administrativos e de leis relativas à eleição dos deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas são elaborados por estas e enviados para discussão e aprovação à Assembleia da República.

2. Se a Assembleia da República rejeitar o projecto ou lhe introduzir alterações, remetê-lo-á à respectiva Assembleia Legislativa para apreciação e emissão de parecer.

3. Elaborado o parecer, a Assembleia da República procede à discussão e deliberação final.

4. O regime previsto nos números anteriores é aplicável às alterações dos estatutos político-administrativos e das leis relativas à eleição dos deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas.

Artigo 227.º

(Poderes das regiões autónomas)

1. As regiões autónomas são pessoas colectivas territoriais e têm os seguintes poderes, a definir nos respectivos estatutos:

a) Legislar no âmbito regional em matérias enunciadas no respectivo estatuto político-administrativo e que não estejam reservadas aos órgãos de soberania;

b) Legislar em matérias de reserva relativa da Assembleia da República, mediante autorização desta, com excepção das previstas nas alíneas a) a c), na primeira parte da alínea d), nas alíneas f) e i), na segunda parte da alínea m) e nas alíneas o), p), q), s), t), v), x) e aa) do n.º 1 do artigo 165.º;

c) Desenvolver para o âmbito regional os princípios ou as bases gerais dos regimes jurídicos contidos em lei que a eles se circunscrevam;

d) Regulamentar a legislação regional e as leis emanadas dos órgãos de soberania que não reservem para estes o respectivo poder regulamentar;

e) Exercer a iniciativa estatutária, bem como a iniciativa legislativa em matéria relativa à eleição dos deputados às respectivas Assembleias Legislativas, nos termos do artigo 226.º;

f) Exercer a iniciativa legislativa, nos termos do n.º 1 do artigo 167.º, mediante a apresentação à Assembleia da República de propostas de lei e respectivas propostas de alteração;

g) Exercer poder executivo próprio;

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

i) Exercer poder tributário próprio, nos termos da lei, bem como adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades regionais, nos termos de lei-quadro da Assembleia da República;

j) Dispor, nos termos dos estatutos e da lei de finanças das regiões autónomas, das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas, bem como de uma participação nas receitas tributárias do Estado, estabelecida de acordo com um princípio que assegure a efectiva solidariedade nacional, e de outras receitas que lhes sejam atribuídas e afectá-las às suas despesas;

l) Criar e extinguir autarquias locais, bem como modificar a respectiva área, nos termos da lei;

m) Exercer poder de tutela sobre as autarquias locais;

n) Elevar povoações à categoria de vilas ou cidades;

o) Superintender nos serviços, institutos públicos e empresas públicas e nacionalizadas que exerçam a sua actividade exclusiva ou predominantemente na região, e noutros casos em que o interesse regional o justifique;

p) Aprovar o plano de desenvolvimento económico e social, o orçamento regional e as contas da região e participar na elaboração dos planos nacionais;

q) Definir actos ilícitos de mera ordenação social e respectivas sanções, sem prejuízo do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 165.º;

r) Participar na definição e execução das políticas fiscal, monetária, financeira e cambial, de modo a assegurar o controlo regional dos meios de pagamento em circulação e o financiamento dos investimentos necessários ao seu desenvolvimento económico-social;

s) Participar na definição das políticas respeitantes às águas territoriais, à zona económica exclusiva e aos fundos marinhos contíguos;

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

u) Estabelecer cooperação com outras entidades regionais estrangeiras e participar em organizações que tenham por objecto fomentar o diálogo e a cooperação inter-regional, de acordo com as orientações definidas pelos órgãos de soberania com competência em matéria de política externa;

v) Pronunciar-se por sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de soberania, sobre as questões da competência destes que lhes digam respeito, bem como, em matérias do seu interesse específico, na definição das posições do Estado Português no âmbito do processo de construção europeia;

x) Participar no processo de construção europeia, mediante representação nas respectivas instituições regionais e nas delegações envolvidas em processos de decisão da União Europeia, quando estejam em causa matérias que lhes digam respeito, bem como transpor actos jurídicos da União, nos termos do artigo 112.º

2. As propostas de lei de autorização devem ser acompanhadas do anteprojecto do decreto legislativo regional a autorizar, aplicando-se às correspondentes leis de autorização o disposto nos n.os 2 e 3 do artigo 165.º.

3. As autorizações referidas no número anterior caducam com o termo da legislatura ou a dissolução, quer da Assembleia da República, quer da Assembleia Legislativa a que tiverem sido concedidas.

4. Os decretos legislativos regionais previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1 devem invocar expressamente as respectivas leis de autorização ou leis de bases, sendo aplicável aos primeiros o disposto no artigo 169.º, com as necessárias adaptações.

Artigo 228.º

(Autonomia legislativa)

1. A autonomia legislativa das regiões autónomas incide sobre as matérias enunciadas no

respectivo estatuto político-administrativo que não estejam reservadas aos órgãos de soberania.

2. Na falta de legislação regional própria sobre matéria não reservada à competência dos órgãos de soberania, aplicam-se nas regiões autónomas as normas legais em vigor.

Artigo 229.º

(Cooperação dos órgãos de soberania e dos órgãos regionais)

1. Os órgãos de soberania asseguram, em cooperação com os órgãos de governo próprio, o desenvolvimento económico e social das regiões autónomas, visando, em especial, a correcção das desigualdades derivadas da insularidade.

2. Os órgãos de soberania ouvirão sempre, relativamente às questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas, os órgãos de governo regional.

3. As relações financeiras entre a República e as regiões autónomas são reguladas através da lei prevista na alínea t) do artigo 164.º.

4. O Governo da República e os Governos Regionais podem acordar outras formas de cooperação envolvendo, nomeadamente, actos de delegação de competências, estabelecendo-se em cada caso a correspondente transferência de meios financeiros e os mecanismos de fiscalização aplicáveis.

Artigo 230.º

(Representante da República)

1. Para cada uma das regiões autónomas há um Representante da República, nomeado e exonerado pelo Presidente da República ouvido o Governo.

2. Salvo o caso de exoneração, o mandato do Representante da República tem a duração do mandato do Presidente da República e termina com a posse do novo Representante da República.

3. Em caso de vagatura do cargo, bem como nas suas ausências e impedimentos, o Representante da República é substituído pelo presidente da Assembleia Legislativa.

Artigo 231.º

(Órgãos de governo próprio das regiões autónomas)

1. São órgãos de governo próprio de cada região autónoma a Assembleia Legislativa e o Governo Regional.

2. A Assembleia Legislativa é eleita por sufrágio universal, directo e secreto, de harmonia com o princípio da representação proporcional.

3. O Governo Regional é politicamente responsável perante a Assembleia Legislativa da região autónoma e o seu presidente é nomeado pelo Representante da República, tendo em conta os resultados eleitorais.

4. O Representante da República nomeia e exonera os restantes membros do Governo Regional, sob proposta do respectivo presidente.

5. O Governo Regional toma posse perante a Assembleia Legislativa da região autónoma.

6. É da exclusiva competência do Governo Regional a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento.

7. O estatuto dos titulares dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas é definido nos respectivos estatutos político-administrativos.

Artigo 232.º

(Competência da Assembleia Legislativa da região autónoma)

1. É da exclusiva competência da Assembleia Legislativa da região autónoma o exercício das atribuições referidas nas alíneas a), b) e c), na segunda parte da alínea d), na alínea f), na primeira parte da alínea i) e nas alíneas l), n) e q) do n.º 1 do artigo 227.º, bem como a aprovação do orçamento regional, do plano de desenvolvimento económico e social e das contas da região e ainda a adaptação do sistema fiscal nacional às especificidades da região.

2. Compete à Assembleia Legislativa da região autónoma apresentar propostas de referendo regional, através do qual os cidadãos eleitores recenseados no respectivo território possam, por decisão do Presidente da República, ser chamados a pronunciar-se directamente, a título vinculativo, acerca de questões de relevante interesse específico regional, aplicando-se, com as necessárias adaptações, o disposto no artigo 115.º.

3. Compete à Assembleia Legislativa da região autónoma elaborar e aprovar o seu regimento, nos termos da Constituição e do respectivo estatuto político-administrativo.

4. Aplica-se à Assembleia Legislativa da região autónoma e respectivos grupos parlamentares, com as necessárias adaptações, o disposto na alínea c) do artigo 175.º, nos n.os 1 a 6 do artigo 178.º e no artigo 179.º, com excepção do disposto nas alíneas e) e f) do n.º 3 e no n.º 4, bem como no artigo 180.º.

Artigo 233.º

(Assinatura e veto do Representante da República)

1. Compete ao Representante da República assinar e mandar publicar os decretos legislativos regionais e os decretos regulamentares regionais.

2. No prazo de quinze dias, contados da recepção de qualquer decreto da Assembleia Legislativa da região autónoma que lhe haja sido enviado para assinatura, ou da publicação da decisão do Tribunal Constitucional que não se pronuncie pela inconstitucionalidade de norma dele constante, deve o Representante da República assiná-lo ou exercer o direito de veto, solicitando nova apreciação do diploma em mensagem fundamentada.

3. Se a Assembleia Legislativa da região autónoma confirmar o voto por maioria absoluta dos seus membros em efectividade de funções, o Representante da República deverá assinar o diploma no prazo de oito dias a contar da sua recepção.

4. No prazo de vinte dias, contados da recepção de qualquer decreto do Governo Regional que lhe tenha sido enviado para assinatura, deve o Representante da República assiná-lo ou recusar a assinatura, comunicando por escrito o sentido dessa recusa ao Governo Regional, o qual poderá converter o decreto em proposta a apresentar à Assembleia Legislativa da região autónoma.

5. O Representante da República exerce ainda o direito de veto, nos termos dos artigos 278.º e 279.º.

Artigo 234.º

(Dissolução e demissão dos órgãos de governo próprio)

1. As Assembleias Legislativas das regiões autónomas podem ser dissolvidas pelo Presidente da República, ouvidos o Conselho de Estado e os partidos nelas representados.

2. A dissolução da Assembleia Legislativa da região autónoma acarreta a demissão do Governo Regional, que fica limitado à prática dos actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos, até à tomada de posse do novo governo após a realização de eleições.

3. A dissolução da Assembleia Legislativa da região autónoma não prejudica a subsistência do mandato dos deputados, nem da competência da Comissão Permanente, até à primeira reunião da Assembleia após as subsequentes eleições.

TÍTULO VIII

Poder Local

CAPÍTULO I

Princípios gerais

Artigo 235.º

(Autarquias locais)

1. A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais.

2. As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas.

Artigo 236.º

(Categorias de autarquias locais e divisão administrativa)

1. No continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas.

2. As regiões autónomas dos Açores e da Madeira compreendem freguesias e municípios.

3. Nas grandes áreas urbanas e nas ilhas, a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica.

4. A divisão administrativa do território será estabelecida por lei.

Artigo 237.º

(Descentralização administrativa)

1. As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa.

2. Compete à assembleia da autarquia local o exercício dos poderes atribuídos pela lei, incluindo aprovar as opções do plano e o orçamento.

3. As polícias municipais cooperam na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais.

Artigo 238.º

(Património e finanças locais)

1. As autarquias locais têm património e finanças próprios.

2. O regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau.

3. As receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços.

4. As autarquias locais podem dispor de poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei.

Artigo 239.º

(Órgãos deliberativos e executivos)

1. A organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável.

2. A assembleia é eleita por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos recenseados na área da respectiva autarquia, segundo o sistema da representação proporcional.

3. O órgão executivo colegial é constituído por um número adequado de membros, sendo designado presidente o primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia ou para o executivo, de acordo com a solução adoptada na lei, a qual regulará também o processo eleitoral, os requisitos da sua constituição e destituição e o seu funcionamento.

4. As candidaturas para as eleições dos órgãos das autarquias locais podem ser apresentadas por partidos políticos, isoladamente ou em coligação, ou por grupos de cidadãos eleitores, nos termos da lei.

Artigo 240.º

(Referendo local)

1. As autarquias locais podem submeter a referendo dos respectivos cidadãos eleitores matérias incluídas nas competências dos seus órgãos, nos casos, nos termos e com a eficácia que a lei estabelecer.

2. A lei pode atribuir a cidadãos eleitores o direito de iniciativa de referendo.

Artigo 241.º

(Poder regulamentar)

As autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar.

Artigo 242.º

(Tutela administrativa)

1. A tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei.

2. As medidas tutelares restritivas da autonomia local são precedidas de parecer de um órgão autárquico, nos termos a definir por lei.

3. A dissolução de órgãos autárquicos só pode ter por causa acções ou omissões ilegais graves.

Artigo 243.º

(Pessoal das autarquias locais)

1. As autarquias locais possuem quadros de pessoal próprio, nos termos da lei.

2. É aplicável aos funcionários e agentes da administração local o regime dos funcionários e agentes do Estado, com as adaptações necessárias, nos termos da lei.

3. A lei define as formas de apoio técnico e em meios humanos do Estado às autarquias locais, sem prejuízo da sua autonomia.

CAPÍTULO II

Freguesia

Artigo 244.º

(Órgãos da freguesia)

Os órgãos representativos da freguesia são a assembleia de freguesia e a junta de freguesia.

Artigo 245.º

(Assembleia de freguesia)

1. A assembleia de freguesia é o órgão deliberativo da freguesia.

2. A lei pode determinar que nas freguesias de população diminuta a assembleia de freguesia seja substituída pelo plenário dos cidadãos eleitores.

Artigo 246.º

(Junta de freguesia)

A junta de freguesia é o órgão executivo colegial da freguesia.

Artigo 247.º

(Associação)

As freguesias podem constituir, nos termos da lei, associações para administração de interesses comuns.

Artigo 248.º

(Delegação de tarefas)

A assembleia de freguesia pode delegar nas organizações de moradores tarefas administrativas que não envolvam o exercício de poderes de autoridade.

CAPÍTULO III

Município

Artigo 249.º

(Modificação dos municípios)

A criação ou a extinção de municípios, bem como a alteração da respectiva área, é efectuada por lei, precedendo consulta dos órgãos das autarquias abrangidas.

Artigo 250.º

(Órgãos do município)

Os órgãos representativos do município são a assembleia municipal e a câmara municipal.

Artigo 251.º

(Assembleia municipal)

A assembleia municipal é o órgão deliberativo do município e é constituída por membros eleitos directamente em número superior ao dos presidentes de junta de freguesia, que a integram.

Artigo 252.º

(Câmara municipal)

A câmara municipal é o órgão executivo colegial do município.

Artigo 253.º

(Associação e federação)

Os municípios podem constituir associações e federações para a administração de interesses comuns, às quais a lei pode conferir atribuições e competências próprias.

Artigo 254.º

(Participação nas receitas dos impostos directos)

1. Os municípios participam, por direito próprio e nos termos definidos pela lei, nas receitas provenientes dos impostos directos.

1. Os municípios dispõem de receitas tributárias próprias, nos termos da lei.

CAPÍTULO IV

Região administrativa

Artigo 255.º

(Criação legal)

As regiões administrativas são criadas simultaneamente, por lei, a qual define os respectivos poderes, a composição, a competência e o funcionamento dos seus órgãos, podendo estabelecer diferenciações quanto ao regime aplicável a cada uma.

Artigo 256.º

(Instituição em concreto)

1. A instituição em concreto das regiões administrativas, com aprovação da lei de instituição de cada uma delas, depende da lei prevista no artigo anterior e do voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores que se tenham pronunciado em consulta directa, de alcance nacional e relativa a cada área regional.

2. Quando a maioria dos cidadãos eleitores participantes não se pronunciar favoravelmente em relação a pergunta de alcance nacional sobre a instituição em concreto das regiões administrativas, as respostas a perguntas que tenham tido lugar relativas a cada região criada na lei não produzirão efeitos.

3. As consultas aos cidadãos eleitores previstas nos números anteriores terão lugar nas condições e nos termos estabelecidos em lei orgânica, por decisão do Presidente da República, mediante proposta da Assembleia da República, aplicando-se, com as devidas adaptações, o regime decorrente do artigo 115.º.

Artigo 257.º

(Atribuições)

Às regiões administrativas são conferidas, designadamente, a direcção de serviços públicos e tarefas de coordenação e apoio à acção dos municípios no respeito da autonomia destes e sem limitação dos respectivos poderes.

Artigo 258.º

(Planeamento)

As regiões administrativas elaboram planos regionais e participam na elaboração dos planos nacionais.

Artigo 259.º

(Órgãos da região)

Os órgãos representativos da região administrativa são a assembleia regional e a junta regional.

Artigo 260.º

(Assembleia regional)

A assembleia regional é o órgão deliberativo da região e é constituída por membros eleitos directamente e por membros, em número inferior ao daqueles, eleitos pelo sistema da representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt, pelo colégio eleitoral formado pelos membros das assembleias municipais da mesma área designados por eleição directa.

Artigo 261.º

(Junta regional)

A junta regional é o órgão executivo colegial da região.

Artigo 262.º

(Representante do Governo)

Junto de cada região pode haver um representante do Governo, nomeado em Conselho de Ministros, cuja competência se exerce igualmente junto das autarquias existentes na área respectiva.

Artigo 267.º

(Estrutura da Administração)

1. A Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática.

2. Para efeito do disposto no número anterior, a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção da Administração e dos poderes de direcção, superintendência e tutela dos órgãos competentes.

3. A lei pode criar entidades administrativas independentes.

4. As associações públicas só podem ser constituídas para a satisfação de necessidades específicas, não podem exercer funções próprias das associações sindicais e têm organização interna baseada no respeito dos direitos dos seus membros e na formação democrática dos seus órgãos.

5. O processamento da actividade administrativa será objecto de lei especial, que assegurará a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito.

6. As entidades privadas que exerçam poderes públicos podem ser sujeitas, nos termos da lei, a fiscalização administrativa.

Artigo 295.º

(Referendo sobre tratado europeu)

O disposto no n.º 3 do artigo 115.º não prejudica a possibilidade de convocação e de efectivação de referendo sobre a aprovação de tratado que vise a construção e aprofundamento da união europeia.

3. **Regionalização Administrativa; (regime legal):**

- **Lei nº 56/91, de 13/8. Lei nº 19/98, de 28/4.**
- **Mapas das Regiões Administrativas e respectivas áreas.**

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Lei n.º 56/91

de 13 de Agosto

Lei quadro das regiões administrativas

A Assembleia da República decreta, nos termos dos artigos 164.º, alínea *d*), 167.º, alíneas *j*) e *n*), e 169.º, n.º 3, da Constituição, o seguinte:

TÍTULO I

Princípios gerais

Artigo 1.º

Conceito

A região administrativa é uma pessoa colectiva territorial, dotada de autonomia administrativa e financeira e de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios das populações respectivas, como factor da coesão nacional.

Artigo 2.º

Atribuições e competências

As regiões administrativas e os respectivos órgãos têm as atribuições e as competências definidas na lei.

Artigo 3.º

Órgãos

Os órgãos representativos da região são a assembleia regional e a junta regional.

Artigo 4.º

Princípio da subsidiariedade

1 — A autonomia administrativa e financeira das regiões administrativas funda-se no princípio da subsidiariedade das funções destas em relação ao Estado e aos municípios e na organização unitária do Estado.

2 — A autonomia regional respeita a esfera de atribuições e competências dos municípios e dos seus órgãos.

Artigo 5.º

Princípio da legalidade

A actuação dos órgãos e agentes das regiões administrativas deve obedecer aos princípios gerais de direito e às normas legais e regulamentares em vigor, respeitar os fins para que os seus poderes lhes foram conferidos e salvaguardar os direitos dos cidadãos.

Artigo 6.º

Princípio da independência

Os órgãos das regiões administrativas são independentes no âmbito da sua competência e as suas deliberações só podem ser suspensas, modificadas, revogadas ou anuladas pela forma prevista na lei.

Artigo 7.º

Princípio da descentralização administrativa

A repartição de atribuições entre a administração central e as regiões administrativas deve assegurar a intervenção destas na realização de interesses públicos administrativos que revistam natureza predominantemente regional.

Artigo 8.º

Poder regulamentar

A região administrativa dispõe de poder regulamentar próprio, nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos aprovados pelos órgãos de soberania.

Artigo 9.º

Administração aberta

Os órgãos e agentes das regiões administrativas devem promover uma estreita colaboração com os cidadãos, estimulando as suas iniciativas, em ordem ao reforço das relações entre a Administração e os administrados, os quais têm o direito de ser informados sobre os processos em que sejam directamente interessados, bem como o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, nos termos da lei.

Artigo 10.º

Representante do Governo

Junto de cada região administrativa haverá um representante do Governo, designado por governador civil regional.

Artigo 11.º

Tutela administrativa

É aplicável às regiões, com as necessárias adaptações, o regime jurídico regulador da tutela administrativa sobre as demais autarquias locais.

TÍTULO II

Instituição concreta das regiões

Artigo 12.º

Criação legal

As regiões administrativas são criadas simultaneamente por lei da Assembleia da República, podendo ser estabelecidas diferenciações quanto ao regime aplicável a cada uma.

Artigo 13.º

Processo de instituição

1 — A instituição em concreto de cada região administrativa, que será feita por lei da Assembleia da República, depende da lei prevista no artigo anterior e do voto favorável da maioria das assembleias municipais que representem a maior parte da população da área regional, de acordo com o último recenseamento geral efectuado.

2 — Compete à Assembleia da República promover a consulta às assembleias municipais, para efeitos da votação prevista no número anterior.

3 — O voto a que se refere o n.º 1 é expresso em deliberação tomada em reunião pública extraordinária da assembleia municipal, convocada exclusivamente para o efeito, com a antecedência mínima de 30 dias, indicando-se na convocatória onde podem ser consultados os processos relativos à instituição da região.

4 — As deliberações das assembleias municipais previstas no número anterior são comunicadas à Assembleia da República no prazo de 30 dias.

5 — Não se obtendo as deliberações necessárias para a instituição concreta da região, a Assembleia da República promoverá nova consulta a todas as assembleias municipais decorrido um ano sobre o termo do prazo referido no número anterior, só podendo promover-se consultas posteriores após a realização de eleições gerais para os órgãos das autarquias locais.

Artigo 14.º

Eleição da assembleia regional

1 — Após a obtenção do voto favorável à instituição da região e a aprovação e publicação do respectivo diploma legal, realizar-se-á a eleição dos membros da assembleia regional directamente eleitos pelos cidadãos recenseados na área da respectiva região.

2 — A eleição dos membros da assembleia regional directamente eleitos tem lugar na data da eleição dos titulares dos demais órgãos autárquicos.

3 — Os membros das assembleias regionais a eleger pelas assembleias municipais são eleitos, por escrutínio secreto e em simultâneo, por um colégio eleitoral constituído pelos membros das assembleias municipais da mesma área designados por eleição directa.

4 — A eleição referida no número anterior tem lugar dentro do prazo de 30 dias a contar da instalação, ocorrida em último lugar, das assembleias municipais respectivas.

Artigo 15.º

Designação das regiões

Cada região administrativa tem a designação que lhe for atribuída na lei da sua criação.

Artigo 16.º

Transferência de bens, direitos e obrigações

1 — No prazo de 180 dias a contar da data da primeira eleição da assembleia regional, o Governo definirá, por decreto-lei, os bens, universalidades e quaisquer direitos e obrigações que se transferem de quaisquer pessoas colectivas de direito público para a região, bem como os montantes das compensações a que eventualmente haja lugar entre as entidades envolvidas.

2 — A transmissão dos bens, universalidades, direitos e obrigações referidos no número anterior efectua-se por força da lei, dependendo o respectivo registo, quando necessário, de simples requerimento.

TÍTULO III

Atribuições das regiões

Artigo 17.º

Atribuições

Nos termos a definir na lei de criação de cada região administrativa e no respeito da aplicação do princípio da subsidiariedade, as regiões administrativas detêm, no âmbito da respectiva área territorial, atribuições nos seguintes domínios:

a) Desenvolvimento económico e social;
b) Ordenamento do território;
c) Ambiente, conservação da natureza e recursos hídricos;
d) Equipamento social e vias de comunicação;
e) Educação e formação profissional;
f) Cultura e património histórico;
g) Juventude, desporto e tempos livres;
h) Turismo;
i) Abastecimento público;
j) Apoio às actividades produtivas;
l) Apoio à acção dos municípios.

Artigo 18.º

Exercício das atribuições

As regiões administrativas desenvolvem as suas atribuições nos termos da lei e no respeito pelas funções do poder central e dos municípios e pela iniciativa dos cidadãos, com vista à atenuação das assimetrias de desenvolvimento do território do continente.

Artigo 19.º

Planos de desenvolvimento regional

1 — As regiões elaboram e executam planos de desenvolvimento regional e participam na elaboração e execução dos planos nacionais de desenvolvimento económico e social nos termos do sistema orgânico do planeamento.

2 — A lei que regule o funcionamento do Conselho Económico e Social deve integrar as regiões na sua composição e prever as modalidades da sua participação nas comissões especializadas.

3 — No caso de o Plano de Desenvolvimento Regional exceder as receitas financeiras previstas no artigo 38.º, deverá ser sujeito a ratificação nesse ponto.

4 — Na elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional é obrigatória a audição dos municípios integrantes da região.

Artigo 20.º

Contratos-programa

1 — As regiões podem celebrar contratos-programa com o Governo destinados a definir a realização conjunta de empreendimentos que visem o desenvolvimento regional.

2 — Compete ao Governo, por decreto-lei, fixar as condições gerais a que deve obedecer a celebração dos contratos-programa.

Artigo 21.º

Transferência dos serviços da administração central

1 — O Governo regulará por decreto-lei a progressiva transferência para as regiões de serviços periféricos afectos ao exercício de funções cometidas às regiões.

2 — A transferência de serviços da administração central para as regiões deve conjugar-se com a transferência de funções por eles prosseguidas e envolve a afectação do respectivo pessoal aos quadros regionais.

TÍTULO IV

Órgãos

CAPÍTULO I

Assembleia regional

Artigo 22.º

Constituição

1 — A assembleia regional é o órgão deliberativo da região administrativa e é constituída por representantes das assembleias municipais, em número de 15 ou 20, e por membros directamente eleitos pelos cidadãos recenseados na área da respectiva região, em número de 31 ou 41, consoante se trate de região com menos de 1,5 milhões de eleitores ou de 1,5 milhões e mais.

2 — Os membros da assembleia regional são designados deputados regionais.

Artigo 23.º

Instalação

O presidente da assembleia regional cessante procederá à instalação da nova assembleia regional no prazo máximo de 30 dias a contar da data da eleição a que aludem os n.ºs 3 e 4 do artigo 14.º, em acto público de verificação da regularidade formal dos mandatos.

Artigo 24.º

Sessões da assembleia regional

1 — A assembleia reúne ordinariamente em cada ano durante seis sessões, não excedendo cada sessão o número de quatro reuniões.

2 — A assembleia pode reunir extraordinariamente, por convocação do presidente, a requerimento da junta ou de 1/3 dos seus membros em efectividade de funções.

Artigo 25.º

Competências

1 — Compete à assembleia regional:

a) Eleger a junta regional;
b) Eleger o seu presidente e os secretários;
c) Elaborar e aprovar o seu regimento;
d) Acompanhar e fiscalizar a actividade da junta regional;
e) Apreciar, em cada uma das sessões ordinárias, uma informação escrita do presidente da junta acerca da actividade desenvolvida, informação essa que deve ser enviada, com a antecedência mínima de três dias, reportada à data da sessão, ao presidente da mesa da assembleia, para conhecimento dos seus membros;
f) Participar, nos termos da lei, na formulação das políticas de planeamento e desenvolvimento regional, de ordenamento do território, de defesa e aproveitamento dos recursos naturais, de ensino e cultura, de fomento agrícola e industrial e de emprego e formação profissional;
g) Exercer os demais poderes conferidos por lei ou regulamento.

2 — Compete ainda à assembleia regional, sob proposta ou pedido da junta regional:

a) Aprovar o plano de desenvolvimento regional;
b) Aprovar o plano regional de ordenamento do território;
c) Aprovar o plano anual de actividades, o orçamento e as suas revisões;
d) Aprovar o relatório de actividades, o balanço e a conta de gerência apresentados anualmente pela junta regional;
e) Autorizar a junta a outorgar exclusivos e a explorar obras ou serviços em regime de concessão;
f) Aprovar empréstimos, nos termos da lei;
g) Aprovar posturas e regulamentos;
h) Aprovar os símbolos heráldicos da região, nos termos da legislação própria;
i) Estabelecer, nos termos da lei, o quadro de pessoal dos serviços da região;
j) Autorizar a junta a alienar em hasta pública, adquirir e onerar bens imóveis cujo valor seja igual ou superior ao limite que tiver fixado e ainda, nos termos da lei, bens ou valores artísticos da região, independentemente do seu valor;
l) Definir o regime de participação dos municípios na elaboração dos planos regionais e no estabelecimento das redes regionais de equipamentos sociais e de infra-estruturas;
m) Aprovar taxas e tarifas;
n) Designar os representantes da região nos órgãos sociais das empresas em que a região tenha participação;
o) Autorizar a junta a celebrar com o Governo protocolos de transferência ou de delegação de competências para a região e com os municípios acordos de cooperação e de delegação de competências administrativas da junta regional.

3 — As propostas da junta regional não podem ser alteradas pela assembleia nas matérias referidas nas alíneas *b*), *c*), *f*), *i*), *j*) e *m*) do número anterior.

4 — A proposta da junta regional referida na alínea *a*) do n.º 2 só pode ser alterada se dessa alteração não resultar aumento de encargos.

5 — Os regulamentos regionais não podem entrar em vigor antes de decorridos 20 dias sobre a respectiva publicação, efectuada em boletim da região, quando exista, pela afixação dos competentes editais ou por quaisquer outros meios adequados.

CAPÍTULO II

Junta regional

Artigo 26.º

Constituição

1 — A junta regional é o órgão executivo da região administrativa, constituído por um presidente e por vogais, em número de seis nas regiões com 1,5 milhões ou mais de eleitores e em número de quatro nas regiões restantes.

2 — Compete ao presidente da junta regional representar a região.

Artigo 27.º

Eleição

1 — A eleição da junta regional é feita segundo o sistema de representação maioritária, por escrutínio secreto e por listas plurinominais, na primeira sessão da assembleia regional e de entre os seus membros.

2 — O presidente da junta regional é o primeiro elemento da lista mais votada.

3 — Os membros eleitos para a junta regional ficam com o mandato suspenso na assembleia regional.

Artigo 28.º

Substituição dos eleitos

Os deputados regionais eleitos para a junta serão substituídos na assembleia enquanto durar a suspensão pelo cidadão imediatamente a seguir na ordem da respectiva lista ou pertencente ao mesmo partido, em caso de coligação, ou pelo respectivo substituto, se se tratar de deputado eleito pelo colégio a que se refere o n.º 1 do artigo 22.º

Artigo 29.º

Moção de censura

1 — A assembleia regional pode votar moções de censura à junta regional, por iniciativa de um quarto dos seus membros em efectividade de funções.

2 — A aprovação de uma moção de censura por maioria absoluta dos deputados regionais em efectividade de funções implica a demissão da junta e a realização, no prazo máximo de 30 dias, de nova eleição.

3 — Se a moção de censura não for aprovada, os seus signatários não podem apresentar outra no decurso do mesmo mandato autárquico.

Artigo 30.º

Demissão da junta regional

Implicam a demissão da junta:

a) O início de novo mandato;
b) A demissão do presidente da junta;
c) A morte ou a impossibilidade física demorada do presidente da junta;
d) A aprovação de uma moção de censura;
e) A perda de quórum.

Artigo 31.º

Competências

1 — Compete, nos termos da lei, à junta regional, no âmbito do planeamento e do desenvolvimento regional:

a) Promover a elaboração do plano de desenvolvimento regional a apresentar à assembleia regional;
b) Promover a elaboração do plano regional de ordenamento do território a apresentar à assembleia regional e submetê-lo a ratificação;
c) Executar o plano de desenvolvimento regional e os programas integrados de desenvolvimento regional;
d) Dar parecer sobre os planos directores municipais;
e) Promover a construção de infra-estruturas, equipamentos e outros investimentos públicos de nível regional;
f) Promover a cooperação intermunicipal em sectores de interesse comum, designadamente coordenando a participação dos municípios da região em empreendimentos intermunicipais;
g) Constituir um banco de dados de apoio à gestão municipal e ao fomento das actividades produtivas;
h) Participar nos órgãos de gestão das bacias hidrográficas e das áreas protegidas;
i) Solicitar a declaração de utilidade pública das expropriações e a tomada de posse administrativa dos imóveis necessários a obras de iniciativa da região ou das empresas públicas regionais;
j) Outorgar os contratos necessários à execução dos planos aprovados pela assembleia regional;
l) Exercer os demais poderes conferidos por lei, regulamento ou deliberação da assembleia regional.

2 — Compete à junta regional, no âmbito do funcionamento dos serviços e da gestão corrente:

a) Elaborar o programa anual de actividades, o balanço e a conta a apresentar à assembleia regional;
b) Elaborar e apresentar à assembleia regional o orçamento da região e as suas revisões e proceder à sua execução;
c) Superintender nos serviços regionais e na gestão e direcção do pessoal ao serviço da região;
d) Modificar ou revogar os actos praticados por funcionários regionais;
e) Outorgar contratos necessários ao funcionamento dos serviços;
f) Estabelecer, nos termos da lei, as taxas e as tarifas a cobrar pelos serviços prestados e fixar o respectivo montante;
g) Instaurar pleitos e defender-se neles, podendo confessar, desistir ou transigir, se não houver ofensa de direitos de terceiros;
h) Promover todas as acções necessárias à administração corrente do património da região e à sua conservação;
i) Preparar e manter actualizado o cadastro dos bens imóveis da região;
j) Alienar em hasta pública, independentemente da autorização da assembleia regional, bens imóveis, ainda que de valor superior ao estabelecido pela

assembleia regional, desde que tal alienação decorra da execução do plano de actividades e a respectiva deliberação seja aprovada por maioria de dois terços dos membros da junta regional em efectividade de funções;

l) Aceitar doações, legados e heranças a benefício de inventário;

m) Deliberar sobre as formas de apoio a entidades e a organismos legalmente existentes que prossigam na região fins de interesse público.

CAPÍTULO III

Disposições comuns

Artigo 32.º

Estatuto dos eleitos locais

1 — Aos membros dos órgãos regionais é aplicável, com as devidas adaptações, o estatuto dos eleitos locais.

2 — O estatuto remuneratório dos membros dos órgãos da região administrativa é definido por lei.

Artigo 33.º

Regulamentação

No prazo de 180 dias após a publicação da presente lei, o Governo regulamentará, por decreto-lei, a matéria relativa à organização dos serviços e do pessoal.

TÍTULO V

Finanças regionais

Artigo 34.º

Autonomia financeira das regiões

1 — As regiões têm património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respectivos órgãos.

2 — De acordo com o regime de autonomia financeira das regiões, podem os respectivos órgãos:

a) Elaborar, aprovar e alterar planos de actividades e orçamentos;

b) Elaborar e aprovar balanços e contas;

c) Dispor de receitas próprias, ordenar e processar as despesas e arrecadar as receitas que por lei forem destinadas à autarquia;

d) Gerir o património da autarquia.

Artigo 35.º

Plano de actividades

1 — O plano anual de actividades das regiões deve ser organizado e estruturado por objectivos, programas, projectos e, eventualmente, acções.

2 — No plano de actividades devem ser discriminados, em cada objectivo e programa, com um grau de pormenor adequado, os projectos que impliquem despesas a realizar por investimentos, transferências de capital ou activos financeiros.

3 — Para cada projecto previsto no plano de actividades devem ser indicados, entre outros, os seguintes elementos:

a) Encargos previstos para o respectivo ano, caso se trate de projectos com expressão orçamental directa;

b) Rubrica ou rubricas orçamentais por onde devem ser pagos os correspondentes encargos;

c) Datas previstas para o início e conclusão do projecto.

4 — No plano de actividades devem ser justificados os meios de financiamento dos projectos, com indicação expressa da parte assegurada e inscrita no orçamento e, se for caso disso, das fontes de financiamento previstas ainda não garantidas.

5 — Os projectos referidos no presente artigo poderão ser discriminados por acções sempre que estas sejam autónomas ou diferidas no tempo.

Artigo 36.º

Princípios orçamentais

1 — Os orçamentos das regiões respeitam os princípios do equilíbrio, da anualidade, unidade, universalidade, especificação, não consignação e não compensação.

2 — O princípio da não consignação, previsto no n.º 1, não se aplica:

a) Quando o orçamento da região administrativa atribuir aos municípios receitas destinadas ao exercício de funções que, com o seu acordo, lhes sejam confiadas pela região ou à realização de projectos de interesse regional;

b) Quando as receitas sejam provenientes de financiamento da Comunidade Europeia.

3 — Quando o Orçamento do Estado destinar às regiões verbas para prosseguimento de novas funções, ficam estas obrigadas à inscrição nos seus orçamentos das dotações de despesas dos montantes correspondentes.

Artigo 37.º

Relatório de actividades e conta de gerência

1 — O relatório de actividades da região explicita a execução do plano de actividades do ano anterior e inclui, também, uma análise da situação financeira da autarquia, onde são referidos, nomeadamente, os seguintes aspectos:

a) Desvios entre as receitas e despesas previstas e as realizadas;

b) Evolução do endividamento;

c) Relação entre as receitas e as despesas correntes e as receitas e as despesas de capital.

2 — Os resultados da execução orçamental constam da conta de gerência, elaborada segundo a classificação do orçamento respectivo e de acordo com instruções do Tribunal de Contas.

3 — A conta de gerência da região é enviada, pelo órgão executivo, a julgamento do Tribunal de Contas até ao final do mês de Maio do ano seguinte àquele a que respeita.

Artigo 38.º

Receitas

Constituem receitas das regiões:

a) O produto do lançamento de derramas regionais, nos termos da lei;

b) As comparticipações atribuídas no âmbito dos contratos-programa;
c) O produto da cobrança de taxas e tarifas pela prestação de serviços pela região;
d) O produto da venda de serviços a entidades públicas ou privadas;
e) O rendimento de serviços da região, por ela administrados ou dados em concessão;
f) O rendimento do património próprio;
g) O produto de alienação de bens;
h) O produto de multas e coimas fixadas pela lei ou regulamento;
i) O produto de empréstimos, nos termos da lei;
j) O produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades a favor das regiões;
l) Uma participação no produto das receitas fiscais do Estado, a fixar, nos termos da lei, em função do esforço financeiro próprio da região e no respeito do princípio da solidariedade nacional;
m) Outras receitas estabelecidas por lei a favor das regiões.

Artigo 39.º

Taxas das regiões

As regiões podem cobrar taxas:

a) Pela utilização de sistemas e equipamentos da região;
b) Pela utilização do domínio público da região e aproveitamento de bens de utilização colectiva;
c) Pela ocupação ou aproveitamento de instalações regionais de uso colectivo;
d) Pela prestação de serviços ao público pelas repartições ou pelos funcionários regionais;
e) Por licenças de competência dos órgãos regionais.

TÍTULO VI

Governador civil regional

Artigo 40.º

Nomeação

Junto de cada região administrativa existe um governador civil regional nomeado em Conselho de Ministros.

Artigo 41.º

Competências

1 — Compete ao governador civil regional, como magistrado administrativo:

a) Representar o Governo na área da região;
b) Informar o Governo acerca de quaisquer assuntos de interesse para a região;
c) Verificar, no exercício dos seus poderes de tutela, o cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos;
d) Promover a realização de inquéritos, se necessário através dos serviços de administração central, à actividade dos órgãos autárquicos e respectivos serviços, a pedido dos respectivos órgãos deliberativos, aprovado pela maioria dos membros em efectividade de funções;
e) Fixar a data das eleições intercalares dos órgãos das autarquias locais;
f) Proceder às diligências que se revelarem necessárias tendo em vista a solução de conflitos de competências entre órgãos autárquicos da região.

2 — Compete ao governador, como autoridade policial:

a) Tomar as providências necessárias para manter a ordem e a segurança públicas;
b) Dirigir, em colaboração com a junta regional, o serviço regional de protecção civil e definir os respectivos programas;
c) Exercer, quanto a reuniões e manifestações públicas, as atribuições que lhe forem conferidas por lei;
d) Conceder passaportes, nos termos das leis e regulamentos, e visar os que para esse fim lhe forem apresentados;
e) Requisitar a intervenção das forças policiais, aos comandantes da PSP e da GNR, instaladas na região para a manutenção da ordem e cumprimento da lei;
f) Conceder licenças policiais que não sejam da competência do Governo, das juntas regionais, das câmaras municipais ou dos seus presidentes;
g) Elaborar regulamentos obrigatórios em toda a região sobre matérias da sua competência policial que não sejam objecto de lei ou regulamento geral, a publicar no *Diário da República*, após aprovação do Governo;
h) Exercer as competências até agora atribuídas aos governadores civis por lei ou regulamento.

3 — Compete ainda ao governador civil regional:

a) Dirigir e coordenar os serviços do governo civil regional, nos termos da respectiva lei orgânica;
b) Superintender na gestão e direcção do pessoal do governo civil regional;
c) Exercer a competência que lhe for delegada pelo Conselho de Ministros, pelo Primeiro-Ministro e pelos ministros;
d) Exercer os demais poderes que lhe forem conferidos por lei ou regulamento.

4 — O governador civil regional pode delegar nos vice-governadores regionais a competência definida no n.º 2 do presente artigo.

Artigo 42.º

Vice-governadores civis regionais

Cada governador civil regional pode ser coadjuvado, no exercício das suas funções, por vice-governadores civis regionais, nomeados em Conselho de Ministros, em número a definir por decreto-lei.

Artigo 43.º

Estatuto

O estatuto remuneratório dos governadores civis regionais e vice-governadores civis regionais será fixado pelo Governo.

TÍTULO VII

Disposições finais e transitórias

Artigo 44.º

Regime eleitoral

1 — A eleição dos membros das assembleias regionais directamente eleitos é regulada, com as devidas adaptações, pela lei eleitoral das autarquias locais, salvo no que vier a ser regulado em legislação própria.

2 — O regime de inelegibilidades e incompatibilidades dos membros dos órgãos regionais é estabelecido em legislação própria.

Artigo 45.º

Primeiras eleições

1 — A lei de instituição em concreto fixa a data da eleição da assembleia regional, que deverá ocorrer no prazo máximo de 180 dias após a sua entrada em vigor.

2 — Se a data recair a menos de um ano da eleição geral dos órgãos das autarquias locais, transfere-se a eleição para esta data.

Artigo 46.º

Instalação da região

Compete ao governador civil regional promover as diligências e praticar os actos necessários à instalação da região e, designadamente, proceder à instalação da primeira assembleia regional.

Artigo 47.º

Extinção dos actuais governos civis

1 — Após a nomeação do governador civil regional serão extintos os governos civis sediados na área da respectiva região.

2 — O património, os direitos e obrigações e o pessoal dos governos civis transferem-se automaticamente para os serviços dependentes do governador civil regional.

Artigo 48.º

Integração transitória de áreas distritais

Nos casos em que se verifique a não integração de partes de distritos em regiões concretamente instituídas, o diploma de instituição da região determinará qual o distrito em que transitoriamente fica integrada a área distrital não compreendida na região.

Aprovada em 6 de Junho de 1991.

O Presidente da Assembleia da República, *Vítor Pereira Crespo.*

Promulgada em 26 de Julho de 1991.

Publique-se.

O Presidente da República, MÁRIO SOARES.

Referendada em 31 de Julho de 1991.

O Primeiro-Ministro, *Aníbal António Cavaco Silva.*

Lei n.º 57/91

de 13 de Agosto

Alteração ao artigo 86.º do Código de Processo Penal

A Assembleia da República decreta, nos termos dos artigos 164.º, alínea *d*), 168.º, n.º 1, alíneas *b*) e *c*), e 169.º, n.º 3, da Constituição, o seguinte:

Artigo único. É aditado ao artigo 86.º do Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro, um n.º 7, com a seguinte redacção:

Artigo 86.º

Publicidade do processo e segredo de justiça

1 — .....
2 — .....
3 — .....
4 — .....
5 — .....
6 — .....

7 — Para os fins do número anterior e perante requerimento fundado no disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 72.º, a autoridade judiciária autorizará a passagem de certidão em que seja dado conhecimento do acto ou do documento em segredo de justiça, sempre que o processo respeite a acidente causado por veículo de circulação terrestre.

Aprovada em 20 de Junho de 1991.

O Presidente da Assembleia da República, *Vítor Pereira Crespo.*

Promulgada em 26 de Julho de 1991.

Publique-se.

O Presidente da República, MÁRIO SOARES.

Referendada em 31 de Julho de 1991.

O Primeiro-Ministro, *Aníbal António Cavaco Silva.*

Lei n.º 58/91

de 13 de Agosto

Autoriza o Governo a legislar em matéria de licenciamento municipal de obras particulares

A Assembleia da República decreta, nos termos dos artigos 164.º, alínea *e*), 168.º, n.º 1, alíneas *b*), *c*), *d*), *g*) e *s*), e 169.º, n.º 3, da Constituição, o seguinte:

Artigo 1.º Fica o Governo autorizado a legislar em matéria de licenciamento municipal de obras e de utilização de edifícios, bem como a estabelecer um adequado regime sancionatório.

Art. 2.º O sentido e a extensão da legislação a aprovar pelo Governo, nos termos do artigo anterior, são os seguintes:

1) Cometer à câmara municipal competência:

a) Para aprovar os projectos e emitir licenças de obras e de utilização de edifícios;

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Lei n.º 18/98

de 28 de Abril

Alargamento da protecção à maternidade e paternidade (altera a Lei n.º 4/84, de 5 de Abril, alterada pela Lei n.º 17/95, de 9 de Junho).

A Assembleia da República decreta, nos termos dos artigos 161.º, alínea *c*), 165.º, n.º 1, alínea *b*), e 166.º, n.º 3, e do artigo 112.º, n.º 5, da Constituição, para valer como lei geral da República, o seguinte:

Artigo 1.º

Os artigos 9.º, 14.º e 18.º da Lei n.º 4/84, de 5 de Abril, alterada pela Lei n.º 17/95, de 9 de Junho, passam a ter a seguinte redacção:

«Artigo 9.º

Licença por maternidade

1 — A mulher trabalhadora tem direito a uma licença por maternidade de 120 dias consecutivos, 90 dos quais necessariamente a seguir ao parto, podendo os restantes ser gozados, total ou parcialmente, antes ou depois do parto.

2 — Nos casos de nascimentos múltiplos, o período de licença previsto no número anterior é acrescido de 30 dias por cada gemelar além do primeiro.

3 — Em caso de situação de risco clínico que imponha o internamento hospitalar, o período de licença anterior ao parto pode ser acrescido de um período até 30 dias, sem prejuízo do direito aos 90 dias de licença a seguir ao parto.

4 — *(Anterior n.º 3.)*

5 — *(Anterior n.º 4.)*

6 — *(Anterior n.º 5.)*

Artigo 14.º

Licença especial

1 — .....

2 — No caso de nascimento de um terceiro filho ou mais, a licença prevista no número anterior pode ser prorrogável até três anos.

3 — O exercício dos direitos referidos nos números anteriores depende de pré-aviso dirigido à entidade patronal com antecedência de 30 dias do período de faltas, não podendo o período referido no número anterior ser interrompido.

Artigo 18.º

Regimes das licenças, faltas e dispensas

1 — .....

2 — .....

3 — .....

4 — O período de licença especial, concedida nos termos do artigo 14.º da presente lei, conta para efeitos de cálculo da pensão de reforma por invalidez ou velhice.»

Artigo 2.º

É aditado à Lei n.º 4/84, de 5 de Abril, alterada pela Lei n.º 17/95, de 9 de Junho, um artigo 15.º-A, com a seguinte redacção:

«Artigo 15.º-A

Reinserção profissional

A fim de garantir uma plena reinserção profissional do trabalhador, após o decurso da licença prevista no artigo 14.º, a entidade empregadora deverá facultar a sua participação em acções de formação e reciclagem profissional.»

Artigo 3.º

Norma transitória

Os direitos consignados no artigo 9.º do presente diploma entram em vigor, de forma faseada, nos seguintes termos:

1) Entre o dia 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 1999, a licença de maternidade será de 110 dias;
2) A partir de 1 de Janeiro de 2000, vigorarão 120 dias consecutivos.

Artigo 4.º

Entrada em vigor

Sem prejuízo do disposto no número anterior, a presente lei entra em vigor no 30.º dia posterior ao da sua publicação.

Aprovada em 19 de Março de 1998.

O Presidente da Assembleia da República, *António de Almeida Santos.*

Promulgada em 9 de Abril de 1998.

Publique-se.

O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.

Referendada em 16 de Abril de 1998.

O Primeiro-Ministro, *António Manuel de Oliveira Guterres.*

Lei n.º 19/98

de 28 de Abril

Lei de criação das regiões administrativas

A Assembleia da República decreta, nos termos dos artigos 161.º, alínea *c*), 164.º, alínea *n*), 166.º, n.º 2,

e 255.º e do artigo 112.º, n.º 5, da Constituição, para valer como lei geral da República, o seguinte:

Criação das regiões

Artigo 1.º

Objecto

1 — A presente lei cria as regiões administrativas.
2 — Os poderes, a composição e a competência das regiões administrativas, bem como o funcionamento dos seus órgãos, são os constantes da Lei n.º 56/91, de 13 de Agosto.

Regiões administrativas

Artigo 2.º

Regiões administrativas

As regiões administrativas no continente são as seguintes:

a) Região de Entre Douro e Minho;
b) Região de Trás-os-Montes e Alto Douro;
c) Região da Beira Litoral;
d) Região da Beira Interior;
e) Região da Estremadura e Ribatejo;
f) Região de Lisboa e Setúbal;
g) Região do Alentejo;
h) Região do Algarve.

Artigo 3.º

Região de Entre Douro e Minho

A região administrativa de Entre Douro e Minho abrange a área dos seguintes municípios, incluídos nos distritos de Viana do Castelo, de Braga, do Porto, de Aveiro e de Viseu:

a) Distrito de Viana do Castelo: Arcos de Valdevez, Caminha, Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Valença, Viana do Castelo e Vila Nova de Cerveira;
b) Distrito de Braga: Amares, Barcelos, Braga, Cabeceiras de Basto, Celorico de Basto, Esposende, Fafe, Guimarães, Póvoa de Lanhoso, Terras de Bouro, Vieira do Minho, Vila Nova de Famalicão e Vila Verde;
c) Distrito do Porto: Amarante, Baião, Felgueiras, Gondomar, Lousada, Maia, Marco de Canaveses, Matosinhos, Paços de Ferreira, Paredes, Penafiel, Porto, Póvoa de Varzim, Santo Tirso, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia;
d) Distrito de Aveiro: Espinho e Castelo de Paiva;
e) Distrito de Viseu: Cinfães.

Artigo 4.º

Região de Trás-os-Montes e Alto Douro

A região administrativa de Trás-os-Montes e Alto Douro abrange a área dos seguintes municípios, incluídos nos distritos de Vila Real, de Bragança, de Viseu e da Guarda:

a) Distrito de Vila Real: Alijó, Boticas, Chaves, Mesão Frio, Mondim de Basto, Montalegre, Murça, Peso da Régua, Ribeira de Pena, Sabrosa, Santa Marta de Penaguião, Valpaços, Vila Pouca de Aguiar e Vila Real;
b) Distrito de Bragança: Alfândega da Fé, Bragança, Carrazeda de Ansiães, Freixo de Espada à Cinta, Macedo de Cavaleiros, Miranda do Douro, Mirandela, Mogadouro, Torre de Moncorvo, Vila Flor, Vimioso e Vinhais;
c) Distrito de Viseu: Lamego, Armamar, Tabuaço e São João da Pesqueira;
d) Distrito da Guarda: Meda e Vila Nova de Foz Côa.

Artigo 5.º

Região da Beira Litoral

A região administrativa da Beira Litoral abrange a área dos seguintes municípios, incluídos nos distritos de Aveiro, de Viseu, de Coimbra e de Leiria:

a) Distrito de Aveiro: Águeda, Albergaria-a-Velha, Anadia, Arouca, Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Mealhada, Murtosa, Oliveira de Azeméis, Oliveira do Bairro, Ovar, São João da Madeira, Santa Maria da Feira, Sever do Vouga, Vagos, Vale de Cambra;
b) Distrito de Viseu: Carregal do Sal, Castro Daire, Mangualde, Moimenta da Beira, Mortágua, Nelas, Oliveira de Frades, Penalva do Castelo, Penedono, Resende, Santa Comba Dão, São Pedro do Sul, Sátão, Sernancelhe, Tarouca, Tondela, Vila Nova de Paiva, Viseu e Vouzela;
c) Distrito de Coimbra: Arganil, Cantanhede, Coimbra, Condeixa-a-Nova, Figueira da Foz, Góis, Lousã, Mira, Miranda do Corvo, Montemor-o-Velho, Oliveira do Hospital, Pampilhosa da Serra, Penacova, Penela, Soure, Tábua e Vila Nova de Poiares;
d) Distrito de Leiria: Castanheira de Pêra, Figueiró dos Vinhos e Pedrógão Grande.

Artigo 6.º

Região da Beira Interior

A região administrativa da Beira Interior abrange a área dos seguintes municípios, incluídos nos distritos da Guarda e de Castelo Branco:

a) Distrito da Guarda: Aguiar da Beira, Almeida, Celorico da Beira, Figueira de Castelo Rodrigo, Fornos de Algodres, Gouveia, Guarda, Manteigas, Pinhel, Sabugal, Seia e Trancoso;
b) Distrito de Castelo Branco: Belmonte, Castelo Branco, Covilhã, Fundão, Idanha-a-Nova, Oleiros, Penamacor, Proença-a-Nova, Sertã, Vila de Rei e Vila Velha de Ródão.

Artigo 7.º

Região da Estremadura e Ribatejo

A região administrativa da Estremadura e Ribatejo abrange a área dos seguintes municípios, incluídos nos distritos de Leiria e de Santarém:

a) Distrito de Leiria: Alcobaça, Alvaiázere, Ansião, Batalha, Bombarral, Caldas da Rainha, Leiria, Marinha Grande, Nazaré, Óbidos, Peniche, Pombal e Porto de Mós;

b) Distrito de Santarém: Abrantes, Alcanena, Almeirim, Alpiarça, Benavente, Cartaxo, Chamusca, Constância, Coruche, Entroncamento, Ferreira do Zêzere, Golegã, Mação, Ourém, Rio Maior, Salvaterra de Magos, Santarém, Sardoal, Tomar, Torres Novas e Vila Nova da Barquinha.

Artigo 8.º

Região de Lisboa e Setúbal

A região administrativa de Lisboa e Setúbal abrange a área dos seguintes municípios dos distritos de Lisboa e de Setúbal:

a) Distrito de Lisboa: Alenquer, Amadora, Arruda dos Vinhos, Azambuja, Cadaval, Cascais, Lisboa, Loures, Lourinhã, Mafra, Oeiras, Sintra, Torres Vedras, Sobral de Monte Agraço e Vila Franca de Xira;
b) Distrito de Setúbal: Alcochete, Almada, Barreiro, Moita, Montijo, Palmela, Seixal, Sesimbra e Setúbal.

Artigo 9.º

Região do Alentejo

A região administrativa do Alentejo abrange a área dos seguintes municípios, incluídos nos distritos de Beja, de Portalegre e de Évora e dos municípios do distrito de Setúbal não incluídos na região administrativa de Lisboa e Setúbal:

a) Distrito de Beja: Aljustrel, Almodôvar, Alvito, Barrancos, Beja, Castro Verde, Cuba, Ferreira do Alentejo, Mértola, Moura, Odemira, Ourique, Serpa e Vidigueira;
b) Distrito de Évora: Alandroal, Arraiolos, Borba, Estremoz, Évora, Montemor-o-Novo, Mora, Mourão, Portel, Redondo, Reguengos de Monsaraz, Vendas Novas, Viana do Alentejo e Vila Viçosa;
c) Distrito de Portalegre: Alter do Chão, Arronches, Avis, Campo Maior, Castelo de Vide, Crato, Elvas, Fronteira, Gavião, Marvão, Monforte, Nisa, Ponte de Sor, Portalegre e Sousel;
d) Distrito de Setúbal: Alcácer do Sal, Grândola, Santiago do Cacém e Sines.

Artigo 10.º

Região do Algarve

A região administrativa do Algarve abrange a área dos seguintes municípios, incluídos no distrito de Faro: Albufeira, Alcoutim, Alzejur, Castro Marim, Faro, Lagoa, Lagos, Loulé, Monchique, Olhão, Portimão, São Brás de Alportel, Silves, Tavira, Vila do Bispo e Vila Real de Santo António.

Aprovada em 26 de Março de 1998.

O Presidente da Assembleia da República, *António de Almeida Santos.*

Promulgada em 7 de Abril de 1998.

Publique-se.

O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.

Referendada em 16 de Abril de 1998.

O Primeiro-Ministro, *António Manuel de Oliveira Guterres.*

Resolução da Assembleia da República n.º 19/98

Viagem do Presidente da República a Paris

A Assembleia da República resolve, nos termos dos artigos 129.º, n.º 1, 163.º, alínea *b*), e 166.º, n.º 5, da Constituição, dar assentimento à viagem de carácter oficial de S. Ex.ª o Presidente da República a Paris, entre os dias 10 e 12 do próximo mês de Maio.

Aprovada em 15 de Abril de 1998.

O Presidente da Assembleia da República, *António de Almeida Santos.*

Resolução da Assembleia da República n.º 20/98

Sobre o controlo *antidoping*

A Assembleia da República resolve, nos termos do artigo 166.º, n.º 5, da Constituição, o seguinte:

1 — Recomendar ao Governo uma acção enérgica no sentido de recuperar para o Laboratório de Análises ao Doping e Bioquímica a acreditação junto do Comité Olímpico Internacional para efectuar análises e contra-análises em provas desportivas nacionais e internacionais.

2 — Recomendar o reforço da vigilância e do controlo *antidoping* nos diversos escalões competitivos, tornando-o obrigatório nas provas inseridas em competições profissionais.

3 — Recomendar a valorização da comunidade científica nacional, que não pode ser injustificadamente preterida perante técnicos estrangeiros.

4 — Recomendar a valorização adequada do prestígio internacional do Comité Olímpico de Portugal e demais estruturas de cúpula do movimento associativo desportivo junto do Comité Olímpico Internacional.

Aprovada em 16 de Abril de 1998.

O Presidente da Assembleia da República, *António de Almeida Santos.*

RegioNalizaçÃo

O referendo

O referendo é uma forma de participação dos cidadãos na decisão, concretizada através do voto.

O referendo é uma consulta através da qual os cidadãos eleitores são chamados a participar na resolução de uma ou mais questões relevantes para o país.

Isto quer dizer que o **referendo é um instrumento importante de uma democracia**, uma vez que, através dele, os cidadãos eleitores podem participar directamente em decisões importantes para a vida do seu próprio país.

Perguntas aprovadas para o Referendo da Regionalização:

· Concorda com a instituição em concreto das Regiões Administrativas?

: Concorda com a instituição em concreto da Região Administrativa da sua área de recenseamento eleitoral?

Mapa das regiões administrativas

RegioNalização

As Regiões

Beira Interior - inclui os distritos da Guarda e de Castelo Branco e pertence à área de intervenção da CCR Centro

Aguiar da Beira	Proença-a-Nova
Pinhel	Fornos de Algodres
Idanha-a-Nova	Belmonte
Almeida	Sertã
Sabugal	Gouveia
Oleiros	Castelo Branco
Celorico da Beira	Vila de Rei
Seia	Guarda
Penamacor	Covilhã
Fig. de Castelo de Rodrigo	Vila Velha de Ródão
Trancoso	Manteigas
	Fundão

- População residente 376.420
- Eleitores 344.588
- Área Km2 11.474,14
- Densidade populacional: 34 Hab/Km

Beira Litoral - inclui os distritos de Aveiro, Viseu, Coimbra e três concelhos de Leiria e pertence à área de intervenção da CCR

Águeda	Santa Comba Dão
Mangualde	Pampilhosa da Serra
Abergaria-a-Velha	Oliveira de Azeméis
Moimenta da Beira	Sátão
Condeixa-a-Nova	Penacova
Coimbra	Oliveira do Bairro
Anadia	Sernancelhe
Mortágua	Penela
Figueira da Foz	Ovar
Arouca	São João da Madeira
Nelas	Tarouca
Góis	Soure
Aveiro	Tondela
Oliveira de Frades	Tábua
Lousã	Sever do Vouga
Estarreja	Vila Nova de Paiva
Penalva do Castelo	Vila Nova de Poiares
Mira	Vagos
Feira	Viseu
Penedono	Castanheira de Pêra
Miranda do Corvo	Vale de Cambra
Ílhavo	Vouzela
Resende	Figueiró dos Vinhos
Montemor-o-Velho	Carregal do Sal
Mealhada	Arganil
São Pedro do Sul	Pedrógão Grande
Oliveira do Hospital	Castro Daire
Murtosa	Cantanhede

- População residente 1.377.010
- Eleitores 1.172.472
- Área Km2 11.092,75
- Densidade populacional: 123 Hab/Km

Extremadura e Ribatejo - inclui os distritos de Leiria e Santarém e pertence à área de intervenção da CCR de Lisboa e Vale do Tejo.

Alcobaça	Caldas da Rainha
Porto de Mós	Benavente
Golegã	Santarém
Alvaiázere	Leiria
Abrantes	Cartaxo
Mação	Sardoal
Ansião	Marinha Grande
Alcanena	Chamusca
Ourém	Tomar
Batalha	Nazaré
Almeirim	Constância
Rio Maior	Torres Novas
Bombarral	Óbidos
Alpiarça	Coruche
Salvaterra de Magos	Vila Nova da Barquinha
Entroncamento	Peniche
Pombal	Ferreira do Zêzere

- Eleitores 733.658
- Área Km2 9.835,35
- Densidade populacional: 87 Hab/Km

Trás-os-Montes e Alto Douro - inclui os distritos de Vila Real, Bragança, quatro concelhos de Viseu e dois da Guarda e pertence à área de intervenção da CCR Norte.

Moncorvo	Mirandela
Valpaços	Vila Nova de Foz Côa
Alijó	Miranda do Douro
Vimioso	Meda
Boticas	Ribeira de Pena
Vila Pouca de Aguiar	Peso da Régua
Vila Flor	Macedo de Cavaleiros
Vila Real	Tabuaço
Alfândega da Fé	Murça
Vinhais	Freixo de Espada à
Mesão Frio	Cinta
Chaves	São João da Pesqueira
Mogadouro	Montalegre
ST.ª Marta de	Carrazeda de Ansiães
Penaguião	Lamego
Sabrosa	Mondim de Basto
Bragança	Armamar

- População residente 456.450
- Eleitores 424.812
- Área Km2 12.272,10
- Densidade populacional: 38 Hab/Km

Lisboa e Setúbal - inclui os distritos de Lisboa e Setúbal e pertence à área de intervenção da CCR de Lisboa e Vale do Tejo

Alenquer	Cadaval
Lourinhã	Sobral de Monte Agraço
Almada	Palmela
Amadora	Cascais
Mafra	Torres Vedras
Barreiro	Seixal
Arruda dos Vinhos	Lisboa
Oeiras	Vila Franca de Xira
Moita	Sesimbra
Azambuja	Loures
Sintra	Alcochete
Montijo	Setúbal

- População residente 2.707.370
- Eleitores 2.365.533
- Área Km2 4.284,86
- Densidade populacional: 627 Hab/Km

Alentejo - inclui os distritos de Beja, Évora, Portalegre e quatro concelhos do distrito de Setúbal e pertence à área de intervenção da CCR do Alentejo.

Castelo de Vide	Mértola
Borba	Nisa
Aljustrel	Reguengos de Monsaraz
Crato	Ponte de Sôr
Estremoz	Ferreira do Alentejo
Almodôver	Redondo
Elvas	Moura
Évora	Arraiolos
Alvito	Campomaior
Fronteira	Alandroal
Montemor-o-Novo	Avis
Barrancos	Sines
Beja	Vidigueira
Gavião	Arronches
Castro Verde	Santiago do Cacém
Mora	Serpa
Mourão	Alter do Chão
Marvão	Grândola
Monforte	Ourique
Cuba	Vila Viçosa
Portel	Alcácer do Sal
Vendas Novas	Odemira
Portalegre	Viana do Alentejo
Sousel	

- População residente 534.010
- Eleitores 464.981
- Área Km2 27.224,78
- Densidade populacional: 20 Hab/Km

Algarve - inclui o distrito de Faro e pertence à área de intervenção da CCR do Algarve.

Monchique	Portimão
Aljezur	São Brás de Alportel
Vila do Bispo	Alcoutim
V. R. de Santo António	Loulé
Olhão	Tavira
Castro Marim	Albufeira
Faro	Lagos
Lagoa	Silves

- População residente 345.830
- Eleitores 304.312
- Área Km2 4.988,49
- Densidade populacional: 68 Hab/Km

Entre Douro e Minho - inclui os distritos de Viana do Castelo, Braga, Porto, dois concelhos de Aveiro e um de Viseu e pertence à área de intervenção da CCR Norte

Caminha	Vila Verde
Esposende	Santo Tirso
Marco de Canaveses	Vila Nova de Cerveira
Melgaço	Amarante
Fafe	Valongo
Matosinhos	Amares
Monção	Baião
Guimarães	Vila do Conde
Paços de Ferreira	Barcelos
Paredes de Coura	Felgueiras
Póvoa de Lanhoso	Vila Nova de Gaia
Paredes	Braga
Ponte da Barca	Gondomar
Terras de Bouro	Castelo de Paiva
Penafiel	Cabeceiras de Basto
Ponte de Lima	Lousada
Vieira do Minho	Espinho
Porto	Celorico de Basto
Valença	Maia
Vila Nova de Famalicão	Cinfães
Viana do Castelo	Póvoa de Varzim

- População residente 2.764.510
- Eleitores 2.291.979
- Área Km2 7.624,90
- Densidade populacional: 356 Hab/Km

4. Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR's):

- **Decreto-Lei nº 134/2007, de 27/4.**

Artigo 15.º

Entrada em vigor

O presente decreto-lei entra em vigor no 1.º dia do mês seguinte ao da sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 15 de Fevereiro de 2007. — *José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa — Fernando Teixeira dos Santos — Francisco Carlos da Graça Nunes Correia.*

Promulgado em 13 de Abril de 2007.

Publique-se.

O Presidente da República, ANÍBAL CAVACO SILVA.

Referendado em 16 de Abril de 2007.

O Primeiro-Ministro, *José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa.*

ANEXO

(quadro a que se refere o artigo 10.º)

Designação dos cargos dirigentes	Qualificação dos cargos dirigentes	Grau	Número de lugares
Director-geral	Direcção superior ...	1.º	1
Subdirector-geral	Direcção superior ...	2.º	2
Director de serviços ...	Direcção intermédia ...	1.º	5

Decreto-Lei n.º 134/2007

de 27 de Abril

No quadro das orientações definidas pelo Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) e dos objectivos do Programa do Governo no tocante à modernização administrativa e à melhoria da qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência, importa concretizar o esforço de racionalização estrutural consagrado no Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27 de Outubro, que aprovou a Lei Orgânica do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR), avançando na definição dos modelos organizacionais dos serviços que integram a respectiva estrutura.

Como decorre da referida lei orgânica, e no quadro da racionalização das atribuições do MAOTDR, impõe-se assegurar uma crescente eficácia na gestão das políticas de ambiente, ordenamento do território e desenvolvimento regional e a consequente melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos ao nível regional, no quadro do processo de desconcentração e descentralização administrativas, dando concretização a estes princípios constitucionais em matéria de modernização e democratização da Administração Pública.

Operada a extinção das comissões de coordenação regional e das direcções regionais do ambiente e do ordenamento do território e criadas as comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR) pelo Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de Maio, sem que posteriormente fosse definitivamente delineada a estrutura interna destes serviços, cabe ao presente decreto-lei definir as suas atribuições, competências e recursos.

As CCDR são serviços periféricos da administração directa do Estado, no âmbito do MAOTDR, com funções de administração desconcentrada, dotados de autonomia administrativa e financeira, incumbidos de executar as políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades e de desenvolvimento regional ao nível das respectivas áreas geográficas de actuação, promover a actuação coordenada dos serviços desconcentrados de âmbito regional e apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações.

O presente decreto-lei é assim o resultado do processo de reestruturação dos organismos do MAODTR de acordo com o estabelecido no Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27 de Outubro, dotando as CCDR da estrutura e das competências necessárias à prossecução dos seus fins.

Assim:

Nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

Artigo 1.º

Natureza

As comissões de coordenação e desenvolvimento regional, abreviadamente designadas por CCDR, são serviços periféricos da administração directa do Estado, no âmbito do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR), dotados de autonomia administrativa e financeira.

Artigo 2.º

Missão e atribuições

1 — As comissões de coordenação e desenvolvimento regional têm por missão executar as políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades e de desenvolvimento regional ao nível das respectivas áreas geográficas de actuação, promover a actuação coordenada dos serviços desconcentrados de âmbito regional e apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações.

2 — As CCDR prosseguem, no âmbito das circunscrições territoriais respectivas, as seguintes atribuições:

a) Contribuir para a definição das bases gerais da política de desenvolvimento regional no âmbito da política de desenvolvimento económico e social do País, dinamizando e participando nos processos de planeamento estratégico de base territorial, bem como fomentar parcerias entre agentes regionais e a elaboração de programas integrados visando a coesão e a competitividade territoriais;

b) Executar, avaliar e fiscalizar, ao nível regional, as políticas de ambiente, de conservação da natureza, de ordenamento do território e de cidades, articulando-se, para o efeito, com os outros serviços do MAOTDR e pessoas colectivas públicas tuteladas por aquele Ministério;

c) Garantir a elaboração, acompanhamento e avaliação dos instrumentos de gestão territorial e assegurar a sua articulação com o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território;

d) Coordenar os serviços desconcentrados de âmbito regional, no domínio do planeamento, do ordenamento do território, da coordenação estratégica e do desenvolvimento económico, social e ambiental;

e) Assegurar o cumprimento das responsabilidades de gestão que lhes estiverem confiadas, no âmbito da política de coesão da União Europeia em Portugal;

f) Dinamizar a cooperação inter-regional e transfronteiriça e assegurar a articulação entre instituições da administração directa do Estado, autarquias locais e entidades equiparadas, contribuindo para a integração europeia do espaço regional e para o reforço da sua competitividade interna e externa com base em estratégias de desenvolvimento sustentável de níveis regional e local;

g) Apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações, em articulação com a Direcção-Geral das Autarquias Locais.

3 — As CCDR integram a rede de pontos focais do Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo e participam no desenvolvimento do Sistema Nacional de Informação Territorial.

4 — A competência relativa à definição das orientações estratégicas das comissões de coordenação e desenvolvimento regional no domínio da coordenação dos serviços desconcentrados de âmbito regional é exercida em articulação com os membros do Governo pertinentes em razão da matéria.

5 — A competência relativa à definição das orientações estratégicas das comissões de coordenação e desenvolvimento regional no domínio do apoio às autarquias locais e às suas associações é exercida em articulação com o membro do Governo responsável pelas relações de tutela administrativa com as autarquias locais.

Artigo 3.º

Âmbito territorial

1 — A área geográfica de actuação de cada CCDR corresponde à circunscrição territorial de nível II da Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS) do continente, estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de Fevereiro, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 317/99, de 11 de Agosto.

2 — Para os efeitos do presente decreto-lei, as áreas geográficas de actuação das CCDR determinadas nos termos do número anterior são designadas doravante por regiões e as subunidades territoriais de actuação são designadas por sub-regiões.

3 — São instituídas as seguintes CCDR:

a) Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR Norte), com sede no Porto;

b) Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDR Centro), com sede em Coimbra;

c) Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR LVT), com sede em Lisboa;

d) Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo (CCDR Alentejo), com sede em Évora;

e) Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve (CCDR Algarve), com sede em Faro.

4 — A área de actuação das CCDR Centro, Alentejo e Lisboa e Vale do Tejo, para efeitos do exercício das competências que lhes forem atribuídas no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), corresponde às circunscrições territoriais das NUT II do Centro, do Alentejo e de Lisboa e Vale do Tejo, respectivamente, estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de Fevereiro, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 244/2002, de 5 de Novembro.

5 — A organização dos serviços das CCDR considera ainda os serviços sub-regionais desconcentrados, com nível de divisão, que têm como atribuição coadjuvar e prestar apoio aos serviços das CCDR no desenvolvimento das suas atribuições e competências, designadamente nos domínios do ordenamento do território, do ambiente e da administração local.

Artigo 4.º

Poderes de autoridade

1 — Para a prossecução das suas atribuições, as CCDR exercem os poderes da autoridade do Estado na área geográfica de actuação, nomeadamente no que respeita:

a) À liquidação e cobrança, voluntária ou coerciva, de taxas que lhe sejam devidas nos termos da lei e, bem assim, dos rendimentos provenientes da sua actividade;

b) À execução coerciva das decisões de autoridade, nos termos da lei geral;

c) À defesa dos bens do domínio público sob a sua administração;

d) À prevenção, ao controlo de infracções e à aplicação de sanções por actividades ilícitas, designadamente nos domínios do ambiente, da conservação da natureza e da biodiversidade, do ordenamento do território e da urbanização e edificação, de acordo com a legislação aplicável;

e) À protecção dos seus funcionários, designadamente quando em exercício de poderes de polícia administrativa;

f) À competência para requerer a declaração de utilidade pública, com ou sem carácter de urgência, para o efeito de expropriação de bens e direitos nos termos da lei;

g) Ao reconhecimento de capacidade judiciária para os efeitos da efectivação de responsabilidade civil extracontratual visando a reparação de danos causados ao ambiente ou aos interesses gerais do ordenamento do território, da conservação da natureza e da biodiversidade.

2 — Ao pessoal dos quadros das CCDR que exerça funções de fiscalização e vigilância são reconhecidos os seguintes poderes gerais, sem prejuízo de outros constantes de legislação específica:

a) Solicitar a colaboração das autoridades policiais quando necessário à imposição de comportamentos legalmente devidos, à prevenção de infracções à lei ou à salvaguarda da inviolabilidade de bens públicos e interesses gerais no âmbito das atribuições das CCDR;

b) Determinar a suspensão ou cessação de actividades lesivas ou potencialmente danosas para o ambiente, incluindo o encerramento de instalações quando se revelar estritamente necessário à protecção da saúde pública, segurança de pessoas e bens;

c) Identificar quaisquer pessoas ou entidades que violem disposições legais e regulamentares nos domínios do ambiente, do ordenamento do território ou da conservação da natureza e da biodiversidade;

d) Intimar à imediata remoção de ocupações ilegais em bens do domínio público sob a administração das

CCDR e determinar o embargo de quaisquer construções em áreas de ocupação proibida ou condicionada em zonas de protecção estabelecidas por lei ou em violação da lei, dos regulamentos ou das condições de licenciamento ou autorização.

3 — O pessoal afecto a tarefas de fiscalização e vigilância das CCDR é portador de cartão de identificação de modelo a aprovar por portaria do membro do Governo responsável pela área do ambiente, do ordenamento do território e do desenvolvimento regional.

Artigo 5.º

Órgãos

1 — Cada CCDR é dirigida por um presidente, coadjuvado por dois vice-presidentes, cargos de direcção superior de primeiro e segundo grau, respectivamente.

2 — São ainda órgãos das CCDR:

a) O fiscal único;
b) O conselho de coordenação intersectorial;
c) O conselho regional.

Artigo 6.º

Presidente

1 — Sem prejuízo das competências que lhe sejam conferidas por lei ou que nele sejam delegadas ou subdelegadas, compete ainda ao presidente da CCDR:

a) Exercer as funções de gestão do programa operacional regional, nomeadamente superintendendo a respectiva estrutura de apoio técnico, nos termos previstos em legislação específica sobre a matéria;
b) Participar nos órgãos e mecanismos de governação da política de coesão da União Europeia em Portugal, nos termos previstos em legislação específica sobre a matéria;
c) Representar o membro do Governo responsável pela área do ambiente, do ordenamento do território e do desenvolvimento regional perante serviços ou autoridades regionais e locais quando para tal for mandatado;
d) Outorgar, em nome da CCDR ou em nome do Estado quando para tal for mandatado, contratos ou outros acordos que interessem à prossecução das suas atribuições;
e) Exercer, por inerência, funções de administração em associações constituídas para a prossecução de finalidades no âmbito das atribuições da CCDR;
f) Presidir ao conselho de coordenação intersectorial;
g) Assegurar as condições para o regular funcionamento e o cabal exercício das competências do conselho de coordenação intersectorial e do conselho regional, garantindo, para o efeito, o apoio técnico e administrativo adequado.

2 — O presidente e os vice-presidentes exercem, por inerência, quando para tal sejam designados nos termos dos estatutos e da lei comercial, funções de membros dos conselhos de administração de empresas que prossigam finalidades no âmbito das atribuições da CCDR, designadamente daquelas que tenham sido constituídas para a execução de programas públicos, no quadro do disposto no Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro.

3 — Os vice-presidentes exercem as competências que lhe sejam delegadas ou subdelegadas pelo presidente, devendo este identificar a quem compete substituí-lo nas suas faltas e impedimentos.

Artigo 7.º

Fiscal único

1 — O fiscal único é o órgão responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da gestão financeira e patrimonial da CCDR.

2 — O fiscal único é nomeado por despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do ambiente, do ordenamento do território e do desenvolvimento regional, para um mandato com a duração de três anos.

3 — Compete ao fiscal único:

a) Emitir parecer sobre o relatório de actividades e a conta de gerência;
b) Acompanhar com regularidade a gestão através dos balancetes e mapas demonstrativos da execução orçamental;
c) Manter informado o presidente e os membros do Governo competentes sobre o resultado de verificações ou de exames a que proceda;
d) Propor a realização de auditorias externas quando as mesmas se revelarem necessárias ou convenientes;
e) Dar parecer sobre a participação da CCDR em associações ou empresas;
f) Pronunciar-se sobre qualquer outra matéria no domínio da gestão económica e financeira sempre que lhe seja solicitado pelos membros do Governo competentes ou pelo presidente da CCDR.

4 — O fiscal único exerce as suas funções com independência técnica e funcional e no estrito respeito dos deveres de imparcialidade, isenção e sigilo sobre os factos de que tenha conhecimento no exercício ou por causa dessas funções.

Artigo 8.º

Conselho de coordenação intersectorial

1 — O conselho de coordenação intersectorial é o órgão que promove a coordenação técnica da execução das políticas da administração central, à escala da região.

2 — Para efeitos deste artigo, a região é definida pela circunscrição territorial de nível II da Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS) do continente.

3 — A composição do conselho de coordenação intersectorial, que integra o dirigente máximo dos serviços desconcentrados de âmbito regional e outros representantes ministeriais com relevância para a região, é definida em despacho conjunto do MAOTDR e do titular das respectivas pastas.

4 — O conselho de coordenação intersectorial é presidido pelo presidente da CCDR.

5 — Compete ao conselho de coordenação intersectorial:

a) Acompanhar a elaboração e a execução das políticas públicas nacionais desconcentradas;
b) Dinamizar a articulação intersectorial em termos de concertação estratégica, de ordenamento do território e de planeamento das intervenções de natureza económica, social e ambiental numa óptica de desenvolvimento integrado e sustentável;
c) Propor medidas tendentes à compatibilização das actuações sectoriais da administração central na região;

d) Propor às entidades e serviços competentes as iniciativas que entender adequadas à resolução de problemas detectados nas áreas da sua competência;
e) Promover o planeamento estratégico, tendo em vista o desenvolvimento regional integrado;
f) Pronunciar-se sobre o PIDDAC para a região;
g) Aprovar o respectivo regulamento de funcionamento.

6 — Qualquer membro do Governo com tutela sobre serviços ou representantes com assento no órgão pode solicitar ao presidente do conselho de coordenação intersectorial para actuar, no âmbito das competências referidas no número anterior, sem prejuízo das competências do MAOTDR.
7 — O conselho coordenador intersectorial funciona em plenário ou por secções de interesse ou de subáreas territoriais, conforme previsto no regulamento de funcionamento.
8 — O conselho de coordenação intersectorial reúne por convocatória do presidente, ordinariamente duas vezes por ano e extraordinariamente as vezes que se revelarem necessárias.
9 — Qualquer serviço membro do conselho de coordenação intersectorial pode pedir ao respectivo presidente a convocação de uma reunião do órgão.
10 — A agenda e os documentos de trabalho necessários para cada reunião devem ser distribuídos aos membros do órgão com a antecedência adequada para que os dirigentes dos serviços possam actuar na reunião sob mandato das respectivas tutelas.
11 — O conselho de coordenação intersectorial pode chamar a participar nos seus trabalhos entidades externas em razão da matéria.

Artigo 9.º

Conselho regional

1 — O conselho regional é o órgão consultivo da CCDR representativo dos vários interesses e entidades relevantes para a prossecução dos seus fins.
2 — Compõem o conselho regional:

a) Os presidentes das câmaras municipais abrangidas na área geográfica de actuação da respectiva CCDR;
b) Dois representantes das freguesias da área de intervenção da respectiva CCDR, indicados pela Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE);
c) Um representante de cada entidade com assento na comissão permanente de concertação social do conselho Económico e Social;
d) Dois representantes das universidades sedeadas na região, nomeados pelo conselho de reitores;
e) Um representante dos institutos politécnicos sedeados na região, designado pelo conselho Coordenador dos Institutos Politécnicos;
f) Um representante da Associação Nacional das Regiões de Turismo;
g) Dois representantes das organizações não governamentais do ambiente, a indicar pela respectiva confederação nacional;
h) Dois representantes das associações de desenvolvimento regional, a serem indicados pela Associação Nacional das Agências de Desenvolvimento Regional;
i) Um representante das associações de desenvolvimento local, a ser indicado pela Federação Portuguesa de Associações de Desenvolvimento Local;
j) Um representante das associações cívicas com expressão regional, a ser indicado pela Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local;
l) Até quatro representantes de entidades regionais ou nacionais relevantes, não incluídas nas alíneas anteriores, a serem designadas pelo conselho regional, sob proposta do presidente da CCDR;
m) Até quatro individualidades de reconhecido mérito na região, a serem designadas pelo conselho regional, sob proposta do presidente da CCDR.

3 — Participam no conselho regional, sem direito de voto, um representante dos serviços regionais dos ministérios responsáveis pela defesa nacional, administração interna, agricultura, desenvolvimento rural, pescas, economia, educação, cultura, ciência, ensino superior, obras públicas, transportes, comunicações, saúde, trabalho e solidariedade social, bem como um representante da correspondente direcção regional de estatística do Instituto Nacional de Estatística.
4 — A designação dos representantes das entidades a que se referem os n.os 2 e 3 será feita no prazo de 15 dias contados da recepção da solicitação que para o efeito lhes for dirigida pelo membro do Governo responsável pela área do ambiente, do ordenamento do território e do desenvolvimento regional.
5 — Considera-se constituído o conselho regional quando se encontrar designada metade dos membros com direito de voto.
6 — Sob proposta do presidente da CCDR, podem ser convidadas a assistir e participar nas reuniões do conselho entidades ou personalidades cuja audição e participação sejam consideradas relevantes, atenta a natureza das questões constantes da ordem de trabalhos.
7 — O conselho regional elege, de entre os seus membros, uma comissão permanente, composta por um presidente, um vice-presidente e cinco vogais, à qual compete preparar os trabalhos do conselho em plenário e acompanhar as suas decisões, cabendo-lhe ainda exercer as competências nele delegadas.
8 — O presidente da comissão permanente dirige as reuniões plenárias do conselho regional, coadjuvado por um secretário, igualmente eleito de entre os vogais da comissão.
9 — O conselho regional reúne ordinariamente de três em três meses e extraordinariamente sempre que convocado pelo respectivo presidente, por sua iniciativa ou a requerimento de pelo menos um terço dos membros com direito de voto.
10 — Compete ao conselho regional:

a) Aprovar o seu próprio regimento;
b) Eleger o presidente, o vice-presidente e os restantes membros da comissão permanente;
c) Acompanhar as actividades da CCDR e pronunciar-se, quando assim o entender, sobre todos os assuntos que correm no seu âmbito;
d) Acompanhar a execução dos programas operacionais e avaliar os resultados em função do interesse para a região;
e) Dar parecer sobre o plano de actividades, o orçamento e o relatório de actividades da CCDR;
f) Pronunciar-se sobre os projectos de relevância nacional a instalar na região;
g) Dar parecer sobre a coordenação dos meios de acção existentes para as actividades de carácter regional, bem como sobre as prioridades dos investimentos de carácter regional;

h) Pronunciar-se sobre acções intersectoriais de interesse para a região;

i) Dar parecer sobre os planos e programas de desenvolvimento regional, nomeadamente sobre os planos e programas de investimentos da administração central na região;

j) Formular propostas no âmbito do processo de elaboração do orçamento de investimento da administração central na região;

l) Dar parecer sobre os relatórios de execução de programas e projectos de interesse para a região;

m) Pronunciar-se sobre os planos sectoriais com incidência territorial na região e sobre os planos regionais do ordenamento do território;

n) Pronunciar-se sobre as medidas de descentralização e desconcentração administrativa que sejam susceptíveis de possuir impacte no modelo e na organização territorial das políticas públicas de níveis regional e local;

o) Eleger os representantes das autarquias locais da área de actuação da respectiva CCDR para o Conselho Económico e Social, de acordo com a alínea *l*) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 108/91, de 17 de Agosto, alterada pela Lei n.º 80/98, de 24 de Novembro.

Artigo 10.º

Tipo de organização interna

A organização interna das CCDR obedece ao seguinte modelo estrutural misto:

a) O modelo de estrutura matricial é aplicado na área de apoio técnico à actividade desenvolvida pelo Conselho de Coordenação Intersectorial no âmbito da sua competência, bem como no desenvolvimento de projectos transversais da CCDR;

b) Nas restantes áreas de actividade, é aplicado o modelo de estrutura hierarquizada.

Artigo 11.º

Receitas

1 — As CCDR dispõem das receitas provenientes de dotações que lhes forem atribuídas no Orçamento do Estado.

2 — As CCDR dispõem ainda das seguintes receitas próprias:

a) As taxas devidas pelos serviços de licenciamento, autorização ou participação opinativa em procedimento administrativo ou outros quando legalmente exigidos;

b) O produto da venda de bens ou da prestação de serviços, no âmbito das suas atribuições;

c) Os subsídios, donativos ou comparticipações atribuídas por instituições públicas ou privadas, nacionais ou internacionais;

d) Os juros das aplicações financeiras efectuadas junto do Tesouro ou a remuneração de concessões ou licenças de bens públicos cuja administração lhes esteja atribuída;

e) O produto da venda de objectos ou materiais apreendidos e declarados perdidos a seu favor por decisão transitada em julgado em processos de contra-ordenação ambiental;

f) O produto de coimas que lhe seja legalmente atribuído;

g) Quaisquer receitas que por lei, contrato ou outro título lhe sejam atribuídas.

3 — As receitas referidas no número anterior obedecem ao regime de tesouraria do Estado e são consignadas à realização de despesas das CCDR durante a execução do orçamento do ano a que respeitam, podendo os saldos não utilizados transitar para o ano seguinte.

4 — O elenco dos serviços prestados pelas CCDR, referidos na alínea *b*) do n.º 2, bem como o montante das taxas a cobrar pela sua prestação, é definido por portaria do membro do Governo responsável pela área do ambiente, do ordenamento do território e do desenvolvimento regional.

Artigo 12.º

Despesas

Constituem despesas da CCDR as que resultem de encargos decorrentes da prossecução das atribuições que lhe estão cometidas.

Artigo 13.º

Quadros de cargos de direcção

Os lugares de direcção superior de 1.º e 2.º graus das CCDR e de direcção intermédia de 1.º grau constam dos quadros anexos ao presente decreto-lei e que dele fazem parte integrante.

Artigo 14.º

Estatuto remuneratório dos chefes de equipas multidisciplinares

Aos chefes de equipa multidisciplinares é atribuído um estatuto remuneratório equiparado a director de serviços ou chefe de divisão, consoante a natureza e complexidade das funções, não podendo o estatuto equiparado a director de serviços ser atribuído a mais de uma chefia.

Artigo 15.º

Colaboração com outras entidades

As CCDR podem ser autorizadas, mediante despacho ministerial, a participar em associações, organismos, convénios ou outras entidades nacionais ou internacionais, de natureza pública ou privada, cujo objectivo seja de interesse para a prossecução das suas atribuições.

Artigo 16.º

Unidades nucleares transitórias

As CCDR integram ainda duas estruturas nucleares até à data da cessação do regime de instalação das administrações de Região Hidrográfica (ARH).

Artigo 17.º

Gabinetes de Apoio técnico

1 — Os gabinetes de apoio Técnico (GAT) são extintos até 30 de Junho de 2008, podendo os respectivos meios ser integrados na CCDR da correspondente área geográfica de actuação ou noutras formas de organização local, incluindo municípios, associações de municípios, comunidades intermunicipais de direito público e áreas metropolitanas, nos termos da legislação aplicável.

2 — A extinção dos GAT, operada por meio das modalidades de integração a que se refere o número anterior, concretiza-se por meio de diploma próprio.

3 — Enquanto não forem extintos, os GAT mantêm-se na dependência da CCDR da respectiva área geográfica de actuação.

Artigo 18.º

Norma revogatória

É revogado o Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de Maio.

Artigo 19.º

Entrada em vigor

O presente decreto-lei entra em vigor no 1.º dia do mês seguinte ao da sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 15 de Fevereiro de 2007. — *José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa — António Luís Santos Costa — Fernando Teixeira dos Santos — Manuel Pedro Cunha da Silva Pereira — João António da Costa Mira Gomes — Francisco Carlos da Graça Nunes Correia — Manuel António Gomes de Almeida de Pinho — Jaime de Jesus Lopes Silva — Mário Lino Soares Correia — José António Fonseca Vieira da Silva — António Fernando Correia de Campos — Maria de Lurdes Reis Rodrigues — José Mariano Rebelo Pires Gago — Mário Vieira de Carvalho.*

Promulgado em 13 de Abril de 2007.

Publique-se.

O Presidente da República, ANÍBAL CAVACO SILVA.

Referendado em 16 de Abril de 2007.

O Primeiro-Ministro, *José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa.*

ANEXO

(quadro a que se refere o artigo 13.º)

QUADRO I

CCDR Norte

Designação dos cargos dirigentes	Qualificação dos cargos dirigentes	Grau	Número de lugares
Presidente	Direcção superior ...	1.º	1
Vice-presidente	Direcção superior ...	2.º	2
Director de serviços ...	Direcção intermédia ...	1.º	(*) 6

(*) Sem prejuízo das unidades nucleares transitórias previstas no artigo 16.º

QUADRO II

CCDR Centro

Designação dos cargos dirigentes	Qualificação dos cargos dirigentes	Grau	Número de lugares
Presidente	Direcção superior ...	1.º	1
Vice-presidente	Direcção superior ...	2.º	2
Director de serviços ...	Direcção intermédia ...	1.º	(*) 6

(*) Sem prejuízo das unidades nucleares transitórias previstas no artigo 16.º

QUADRO III

CCDR Lisboa e Vale do Tejo

Designação dos cargos dirigentes	Qualificação dos cargos dirigentes	Grau	Número de lugares
Presidente	Direcção superior ...	1.º	1
Vice-presidente	Direcção superior ...	2.º	2
Director de serviços ...	Direcção intermédia ...	1.º	(*) 6

(*) Sem prejuízo das unidades nucleares transitórias previstas no artigo 16.º

QUADRO IV

CCDR Alentejo

Designação dos cargos dirigentes	Qualificação dos cargos dirigentes	Grau	Número de lugares
Presidente	Direcção superior ...	1.º	1
Vice-presidente	Direcção superior ...	2.º	2
Director de serviços ...	Direcção intermédia ...	1.º	(*) 6

(*) Sem prejuízo das unidades nucleares transitórias previstas no artigo 16.º

QUADRO V

CCDR Algarve

Designação dos cargos dirigentes	Qualificação dos cargos dirigentes	Grau	Número de lugares
Presidente	Direcção superior ...	1.º	1
Vice-presidente	Direcção superior ...	2.º	2
Director de serviços ...	Direcção intermédia ...	1.º	(*) 6

(*) Sem prejuízo das unidades nucleares transitórias previstas no artigo 16.º

Decreto-Lei n.º 135/2007

de 27 de Abril

No quadro das orientações definidas pelo Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) e dos objectivos do Programa do Governo no tocante à modernização administrativa e à melhoria da qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência, importa concretizar o esforço de racionalização estrutural consagrado no Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27 de Outubro, que aprovou a Lei Orgânica do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, avançando na definição dos modelos organizacionais dos serviços que integram a respectiva estrutura.

O Instituto da Água (INAG) foi criado pelo Decreto-Lei n.º 187/93, de 24 de Maio, tendo a sua orgânica sido aprovada pelo Decreto-Lei n.º 191/93, de 24 de Maio. Nos termos dos mencionados diplomas, o INAG é o instituto responsável pela prossecução das políticas nacionais no domínio dos recursos hídricos e do saneamento básico.

Mais recentemente, a Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, transpondo a Directiva n.º 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro, estabeleceu as bases para a gestão sustentável das águas e um novo quadro institucional para o sector, assente no princípio da Região Hidrográfica como unidade principal de planeamento e de gestão. Do novo quadro institucional destaca-se a criação de cinco administrações de Região Hidrográfica (ARH), organismos responsá-

5. Regiões Autónomas. Estatutos de Autonomia:
Artigos respeitantes às competências a poderes e competências internacionais:

- **Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores: Lei 61/98, de 27/8. Artigos 2, 3 a 5, 8, 30, 31, 32, 46, 60, 78 a 84, 100 a 102, 105.**

- **Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira: Lei 130/99, de 21/8. Artigos 4 a 6, 11, 36 a 38, 40, 69, 91 a 96, 103 a 105, 108, 119, 127 e 132.**

Sábado, 21 de Agosto de 1999

Número 195/99

I-A SÉRIE

Esta 1.ª série do *Diário da República* é apenas constituída pela parte A

DIÁRIO DA REPÚBLICA

SUMÁRIO

Assembleia da República

Lei n.º 130/99:

Primeira revisão do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira 5572

Declaração de Rectificação n.º 13/99:

De ter sido rectificada a Lei n.º 49/99 — estabelece o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central e local do Estado e da administração regional, bem como, com as necessárias adaptações, dos institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos —, publicada no *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 143, de 22 de Junho de 1999 5614

Presidência do Conselho de Ministros

Decreto-Lei n.º 336/99:

Transfere a parcela da margem dominial denominada «Praia Formosa», freguesia de Almagreira, concelho de Vila do Porto, na qual se encontra implantado o imóvel designado por Pousada da Praia Formosa, do domínio público do Estado para o domínio privado da Região Autónoma dos Açores 5615

Ministério dos Negócios Estrangeiros

Aviso n.º 102/99:

Torna público que foram remetidas notas verbais, respectivamente pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Portuguesa e pelo Ministério das Relações Exteriores da República de Cuba, em que se comunica terem sido cumpridas as formalidades requeridas pelos ordenamentos jurídicos de ambos os países para a aprovação do Acordo entre a República Portuguesa e a República de Cuba sobre Cooperação na Prevenção do Uso Indevido e Repressão do Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas 5616

Aviso n.º 103/99:

Torna público que foram remetidas notas verbais, respectivamente pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Portuguesa e pelo Ministério das Relações Exteriores da República de Cuba, em que se comunica terem sido cumpridas as formalidades requeridas pelos ordenamentos jurídicos de ambos os países para a aprovação do Acordo entre a República Portuguesa e a República de Cuba sobre a Promoção e a Protecção Recíproca de Investimentos 5617

Lei n.º 61/98

de 27 de Agosto

Segunda alteração ao Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores

A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea *b*) do artigo 161.º, do n.º 3 do artigo 166.º e dos n.ºs 1 e 4 do artigo 226.º da Constituição, para valer como lei geral da República, o seguinte:

Artigo 1.º

Os artigos 4.º, 5.º, 7.º, 8.º, 9.º, 13.º, 15.º, 16.º, 17.º, 20.º, 22.º, 28.º, 32.º, 34.º, 36.º, 37.º, 38.º, 41.º, 42.º, 43.º, 45.º, 46.º, 47.º 50.º, 52.º, 56.º, 57.º, 58.º, 59.º, 61.º, 62.º, 63.º, 64.º, 65.º, 67.º, 71.º, 72.º, 75.º, 77.º, 78.º, 79.º, 80.º, 81.º, 86.º, 89.º, 90.º, 91.º, 95.º, 99.º, 100.º, 101.º e 106.º da Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 9/87, de 26 de Março, passam a ter a seguinte redacção:

«Artigo 4.º

1 — A Assembleia Legislativa Regional tem a sua sede na cidade da Horta, ilha do Faial, e delegações nas restantes ilhas.

2 — A Presidência e as Secretarias do Governo Regional terão a sua sede nas cidades de Angra do Heroísmo, Horta e Ponta Delgada.

Artigo 5.º

1 — A Região é representada pelo Presidente da Assembleia Legislativa Regional.

2 — A Região é ainda representada pelo Presidente do Governo Regional nos casos previstos na Constituição e nas leis e nos decorrentes do exercício de competência própria do Governo Regional.

Artigo 7.º

O Estado é representado na Região pelo Ministro da República.

Artigo 8.º

A organização judiciária terá em consideração as especificidades e necessidades próprias da Região.

Artigo 9.º

1 — A Região exerce poder tributário próprio, nos termos da lei, e poderá adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades regionais, de acordo com lei quadro da Assembleia da República.

2 — O sistema fiscal regional será estruturado por forma a assegurar a correcção das desigualdades derivadas da insularidade, com vista à repartição igualitária da riqueza e dos rendimentos e à concretização de uma política de desenvolvimento económico e de maior justiça social.

Artigo 13.º

São elegíveis os cidadãos portugueses eleitores, salvo as restrições que a lei estabelecer.

Artigo 15.º

1 — Os Deputados são eleitos para um mandato de quatro anos.

2 — Em caso de dissolução da Assembleia Legislativa Regional, as eleições terão lugar no prazo máximo de 60 dias.

Artigo 16.º

1 — Os Deputados são eleitos por listas apresentadas pelos partidos políticos, isoladamente ou em coligação, concorrentes em cada círculo eleitoral e contendo um número de candidatos efectivos igual ao dos mandatos atribuídos ao respectivo círculo, além de suplentes em número não superior a cinco.

2 — As listas podem integrar cidadãos não inscritos nos respectivos partidos.

3 — Ninguém pode ser candidato por mais de um círculo eleitoral ou figurar em mais de uma lista.

4 — No apuramento dos resultados aplicar-se-á, dentro de cada círculo, o sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt.

5 — Os mandatos que couberem a cada lista serão conferidos aos respectivos candidatos pela ordem de precedência indicada na declaração de candidatura.

Artigo 17.º

1 — O preenchimento das vagas que ocorrerem na Assembleia Legislativa Regional, bem como a substituição temporária de Deputados, serão assegurados, segundo a ordem de precedência referida no n.º 5 do artigo anterior, pelos candidatos não eleitos na respectiva lista.

2 — Se na lista já não houver mais candidatos, não terá lugar o preenchimento da vaga ou a substituição.

Artigo 20.º

1 — Os Deputados têm o poder de:

a) Apresentar projectos que respeitem à iniciativa legislativa da Assembleia;
b) Apresentar projectos de decreto legislativo regional;
c) Apresentar propostas de alteração;
d) Apresentar propostas de resolução;
e) Apresentar moções;
f) Requerer e obter do Governo Regional ou dos órgãos de qualquer entidade pública regional os elementos, informações e publicações oficiais que considerem úteis para o exercício do seu mandato;
g) Formular perguntas ao Governo Regional sobre quaisquer actos deste ou da administração pública regional;
h) Provocar, por meio de interpelação ao Governo Regional, a abertura de dois debates em cada sessão legislativa sobre assuntos de política regional;
i) Requerer a constituição de comissões parlamentares regionais de inquérito;
j) Requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade de quaisquer normas, nos termos constitucionais.

2 — Os Deputados não podem apresentar projectos de decreto legislativo regional ou propostas de alteração

Artigo 62.º — Visitas obrigatórias do Governo Regional;
Artigo 63.º — Departamentos do Governo Regional;
Artigo 63.º-A — Estatuto dos titulares de cargos políticos;
Título III — A representação do Estado na Região;
Capítulo I — Ministro da República;
Secção I — Estatuto;
Artigo 64.º — Nomeação e mandato;
Artigo 65.º — Competências;
Artigo 67.º — Substituição do Ministro da República;
Secção II — Fiscalização da constitucionalidade e da legalidade;
Artigo 67.º-A — Fiscalização preventiva;
Artigo 67.º-B — Efeitos da decisão;
Artigo 67.º-C — Assinatura e veto do Ministro da República;
Artigo 67.º-D — Fiscalização abstracta da constitucionalidade e da legalidade;
Artigo 67.º-E — Inconstitucionalidade por omissão;
Capítulo II — Cobrança coerciva de dívidas;
Artigo 71.º — Cobrança coerciva de dívidas;
Título IV — Disposições especiais sobre relações entre os órgãos de soberania e os órgãos regionais;
Artigo 72.º — Audição dos órgãos de governo próprio;
Artigo 72.º-A — Forma de audição;
Artigo 72.º-B — Prazos;
Artigo 73.º — Execução dos actos legislativos;
Artigo 74.º — Protocolo de cooperação;
Artigo 75.º — Matérias de direito internacional;
Artigo 76.º — Participação e representação da Região em acordos e tratados internacionais;
Título V — Administração regional;
Capítulo I — Representatividade de cada ilha;
Artigo 77.º — A ilha e a organização administrativa;
Artigo 78.º — Município da ilha do Corvo;
Artigo 79.º — Conselho de ilha;
Artigo 80.º — Composição do conselho de ilha;
Artigo 81.º — Atribuições e competências;
Artigo 82.º — Constituição, organização e funcionamento;
Capítulo II — Serviços regionais;
Artigo 86.º — Princípios fundamentais;
Capítulo III — Funcionalismo;
Artigo 88.º — Quadros regionais e estatuto dos funcionários;
Artigo 89.º — Intercomunicabilidade de quadros;
Título VI — Regime económico e financeiro;
Capítulo I — Princípios gerais;
Artigo 90.º — Linhas de orientação específica;
Artigo 91.º — Plano de desenvolvimento económico e social;
Artigo 91.º-A — Objectivos do plano de desenvolvimento económico e social;
Artigo 91.º-B — Autonomia financeira;
Artigo 91.º-C — Receitas;
Artigo 93.º — Solidariedade nacional;
Artigo 93.º-A — Fundos da União Europeia;
Artigo 93.º-B — Relações entre a Região e os departamentos nacionais em matéria externa;
Artigo 95.º — Receitas da Região;
Artigo 96.º — Lançamento de impostos e taxas e benefícios fiscais;
Artigo 97.º — Regime financeiro das autarquias locais;
Artigo 98.º — Benefícios decorrentes de tratados e acordos internacionais;
Artigo 99.º — Transferências de fundos para investimento;
Artigo 100.º — Afectação das receitas às despesas;
Artigo 100.º-A — Investimentos das autarquias locais;
Artigo 101.º — Empréstimos;
Artigo 102.º — Legalidade das despesas públicas;
Capítulo II — Bens da Região;
Artigo 103.º — Activo e passivo próprios;
Artigo 104.º — Domínio público;
Artigo 105.º — Domínio privado;
Artigo 106.º — Sucessão da Região às juntas gerais e Junta Regional;
Artigo 106.º-A — Disposição transitória.

Artigo 6.º

1 — As alterações ao Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores introduzidas pela presente lei serão inscritas no lugar próprio, mediante as substituições, as supressões e os aditamentos necessários.

2 — O Estatuto, no seu novo texto, é publicado em anexo à presente lei.

Aprovada em 29 de Junho de 1998.

O Presidente da Assembleia da República, *António de Almeida Santos.*

Promulgada em 3 de Agosto de 1998.

Publique-se.

O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.

Referendada em 6 de Agosto de 1998.

O Primeiro-Ministro, *António Manuel de Oliveira Guterres.*

Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores

TÍTULO I

Princípios gerais

Artigo 1.º

Região Autónoma dos Açores

1 — O arquipélago dos Açores, composto pelas ilhas de Santa Maria, São Miguel, Terceira, Graciosa, São Jorge, Pico, Faial, Flores e Corvo, e também pelos seus ilhéus, constitui uma região autónoma da República Portuguesa, dotada de personalidade jurídica de direito público.

2 — 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.

Artigo 2.º

Regime político-administrativo

1 — A autonomia política, administrativa e financeira da Região Autónoma dos Açores não afecta a integridade da soberania do Estado e exerce-se no quadro da Constituição e do presente Estatuto.

2 — A autonomia da Região dos Açores visa a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico e social integrado do arquipélago e a promoção e defesa dos valores e interesses do seu povo, bem como o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses.

Artigo 3.º

Órgãos de governo próprio

1 — São órgãos de governo próprio da Região a Assembleia Legislativa Regional e o Governo Regional.

2 — As instituições autonómicas regionais assentam na vontade dos cidadãos, democraticamente expressa, e participam no exercício do poder político nacional.

Artigo 4.º

Assembleia Legislativa Regional e departamentos do Governo

1 — A Assembleia Legislativa Regional tem a sua sede na cidade da Horta, ilha do Faial, e delegações nas restantes ilhas.

2 — A Presidência e as Secretarias do Governo Regional terão a sua sede nas cidades de Angra do Heroísmo, Horta e Ponta Delgada.

Artigo 5.º

Representação da Região

1 — A Região é representada pelo Presidente da Assembleia Legislativa Regional.

2 — A Região é ainda representada pelo Presidente do Governo Regional nos casos previstos na Constituição e nas leis e nos decorrentes do exercício de competência própria do Governo Regional.

Artigo 6.º

Símbolos da Região

1 — A Região tem bandeira, brasão de armas, selo e hino próprios, aprovados pela Assembleia Legislativa Regional.

2 — Os símbolos regionais são utilizados nas instalações e actividades dependentes dos órgãos de governo próprio da Região ou por eles tuteladas.

3 — Os símbolos regionais são utilizados conjuntamente com os correspondentes símbolos nacionais e com salvaguarda da procedência e do destaque que a estes são devidos, nos termos da lei.

Artigo 7.º

Representação do Estado

O Estado é representado na Região pelo Ministro da República.

Artigo 8.º

Matérias de interesse específico

Para efeitos de definição dos poderes legislativos ou de iniciativa legislativa da Região, bem como das matérias de consulta obrigatória pelos órgãos de soberania, nos termos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, constituem matérias de interesse específico:

a) Valorização dos recursos humanos e qualidade de vida;
b) Património e criação cultural;
c) Defesa do ambiente e equilíbrio ecológico;
d) Protecção da natureza e dos recursos naturais, bem como da sanidade pública, animal e vegetal;
e) Desenvolvimento agrícola e piscícola;
f) Recursos hídricos, minerais e termais e energia de produção local;
g) Utilização de solos, habitação, urbanismo e ordenamento do território;
h) Vias de circulação, trânsito e transportes terrestres;
i) Infra-estruturas e transportes marítimos e aéreos entre as ilhas;
j) Desenvolvimento comercial e industrial;
l) Turismo, folclore e artesanato;
m) Desporto;
n) Organização da administração regional e dos serviços nela inseridos;
o) Política demográfica, de emigração e estatuto dos residentes;
p) Tutela sobre as autarquias locais e sua demarcação territorial;
q) Orientação, direcção, coordenação e fiscalização dos serviços e institutos públicos e das empresas nacionalizadas ou públicas que exerçam a sua actividade exclusiva ou predominantemente na Região, e noutros casos em que o interesse regional o justifique;
r) Regime jurídico e exploração da terra, incluindo arrendamento rural;
s) Orla marítima;
t) Saúde e segurança social;
u) Trabalho, emprego e formação profissional;
v) Educação pré-escolar, educação escolar e educação extra-escolar;
x) Espectáculos e divertimentos públicos;
z) Expropriação, por utilidade pública, de bens situados na Região, bem como requisição civil;
aa) Obras públicas e equipamento social;
bb) Comunicação social;
cc) Investimento directo estrangeiro e transferência de tecnologia;
dd) Adaptação do sistema fiscal à realidade económica regional;
ee) Concessão de benefícios fiscais;
ff) Manutenção da ordem pública;
gg) Estatística regional;
hh) Outras matérias que respeitem exclusivamente à Região ou que nela assumam particular configuração.

Artigo 9.º

Organização judiciária

A organização judiciária terá em consideração as especificidades e necessidades próprias da Região.

Plenário ou das comissões ou dêem 10 faltas interpoladas na mesma sessão legislativa;
c) Se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio;
d) Sejam judicialmente condenados por crime de responsabilidade no exercício da sua função em tal pena ou por participação em organizações racistas ou que perfilhem a ideologia fascista.

2 — A perda do mandato será declarada pelo Presidente da Assembleia, ouvida a Mesa, sem prejuízo do direito de recurso para o Plenário e para o Tribunal Constitucional.

3 — Os Deputados podem renunciar ao mandato mediante declaração escrita.

Artigo 29.º

Suspensão do mandato

Sem prejuízo de outras incompatibilidades previstas na lei, os Deputados que desempenharem cargos de titulares ou de membros dos órgãos de soberania ou de outro órgão de governo próprio de Região Autónoma não poderão exercer o seu mandato até à cessação dessas funções.

SECÇÃO III

Poderes

Artigo 30.º

Competência política

Compete à Assembleia Legislativa Regional dos Açores:

a) Aprovar o Programa do Governo Regional;
b) Aprovar o plano de desenvolvimento económico e social, discriminado por programas de investimento;
c) Aprovar o Orçamento regional, discriminado por despesas e receitas, incluindo os dos fundos autónomos regionais e os programas de investimento de cada secretaria regional;
d) Autorizar o Governo Regional a realizar empréstimos e outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante, estabelecendo as respectivas condições gerais;
e) Estabelecer o limite máximo dos avales a conceder pelo Governo Regional em cada ano;
f) Votar moções de confiança e de censura ao Governo Regional;
g) Apresentar propostas de referendo regional, através do qual os cidadãos eleitores recenseados na Região possam, por decisão do Presidente da República, ser chamados a pronunciar-se directamente, a título vinculativo, acerca de questões de relevante interesse específico regional;
h) Definir as grandes orientações de intervenção da Região no processo de construção europeia e acompanhar e apreciar a actividade desenvolvida nesse domínio pelo Governo Regional, designadamente através da aprovação de moções de orientação e de instrumentos de enquadramento do desenvolvimento económico e social;
i) Pronunciar-se, por sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de soberania, sobre as questões da competência destes que digam respeito à Região, bem como participar na definição das posições do Estado Português, no âmbito do processo da construção europeia, em matérias do seu interesse específico;
j) Participar no processo de construção europeia, mediante representação nas respectivas instituições regionais e nas delegações envolvidas em processo de decisão comunitária, quando estejam em causa matérias de interesse específico da Região;
l) Estabelecer cooperação com outras entidades regionais estrangeiras e participar em organizações que tenham por objecto fomentar o diálogo e a cooperação inter-regional, de acordo com as orientações definidas pelos órgãos de soberania com competência em matéria de política externa;
m) Eleger personalidades para quaisquer cargos que, por lei, lhe caiba designar;
n) Participar nas reuniões das comissões da Assembleia da República em que se discutam propostas legislativas regionais, através de representantes seus, nos termos do Regimento da Assembleia da República.

Artigo 31.º

Competência legislativa

1 — Compete ainda à Assembleia Legislativa Regional dos Açores:

a) Elaborar as propostas de alteração do Estatuto Político-Administrativo da Região, bem como emitir parecer sobre a respectiva rejeição ou introdução de alterações pela Assembleia da República, nos termos do artigo 226.º da Constituição;
b) Exercer iniciativa legislativa, mediante a apresentação de propostas de lei ou de alteração à Assembleia da República, bem como requerer a declaração de urgência do respectivo processamento;
c) Legislar, com respeito pelos princípios fundamentais das leis gerais da República, em matérias de interesse específico para a Região que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania;
d) Legislar, sob autorização da Assembleia da República, em matérias de interesse específico para a Região que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania;
e) Desenvolver, em função do interesse específico da Região, as leis de bases em matérias não reservadas à competência da Assembleia da República, bem como as previstas nas alíneas *f*), *g*), *h*), *n*), *t*) e *u*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição;
f) Exercer poder tributário próprio, nos termos da lei;
g) Criar e extinguir autarquias locais, bem como modificar a respectiva área, nos termos da lei;
h) Elevar povoações à categoria de vilas ou cidades;

f) Criar serviços públicos personalizados, institutos e fundos públicos e empresas públicas que exerçam a sua actividade exclusiva ou predominantemente na Região.

2 — Nas matérias de interesse específico para a Região, não reservadas à competência própria dos órgãos de soberania nem abrangidas pelos princípios fundamentais das leis gerais da República, é cumulativa a competência legislativa daqueles órgãos e da Assembleia Legislativa Regional.

3 — As propostas de lei de autorização devem ser acompanhadas do anteprojecto do decreto legislativo regional a autorizar, aplicando-se às correspondentes leis de autorização o disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 165.º da Constituição.

4 — As autorizações referidas no número anterior caducam com o termo da legislatura ou com a dissolução quer da Assembleia da República quer da Assembleia Legislativa Regional.

5 — Os decretos legislativos regionais previstos nas alíneas *d*) e *e*) do n.º 1 deste artigo devem invocar expressamente as respectivas leis de autorização ou leis de bases, sendo aplicável aos primeiros o disposto no artigo 169.º da Constituição, com as necessárias adaptações.

Artigo 32.º

Competência de fiscalização

Compete à Assembleia Legislativa Regional dos Açores, no exercício de funções de fiscalização:

a) Vigiar pelo cumprimento da Constituição, do Estatuto e das leis e apreciar os actos do Governo e da administração regional;
b) Aprovar as contas da Região respeitantes a cada ano económico e apreciar os relatórios de execução do plano de desenvolvimento económico e social regional;
c) Solicitar ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade de normas emanadas dos órgãos de soberania por violação de direitos da Região;
d) Solicitar ao Tribunal Constitucional a declaração de ilegalidade de qualquer norma de diploma emanado dos órgãos de soberania com fundamento em violação dos direitos previstos no presente Estatuto;
e) Fiscalizar a aplicação dos fundos estruturais na Região e de outros programas comunitários de âmbito regional ou de âmbito nacional com incidência na Região.

Artigo 33.º

Competência regulamentar

1 — Compete à Assembleia Legislativa Regional dos Açores, no exercício de funções regulamentares:

a) Regulamentar a legislação regional e as leis gerais emanadas dos órgãos de soberania que não reservem para estes o respectivo poder regulamentar;
b) Adaptar o sistema fiscal nacional à especificidade regional, nos termos de lei quadro da Assembleia da República;
c) Fixar, nos termos da lei, as dotações correspondentes à participação das autarquias locais na repartição dos recursos públicos aplicados em programas comunitários específicos para a Região;
d) Definir actos ilícitos de mera ordenação social e respectivas sanções, sem prejuízo do disposto na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição;
e) Elaborar o seu Regimento.

2 — As leis gerais da República podem admitir, caso a caso, a sua própria adaptação pela Assembleia Legislativa Regional, em função do interesse específico da Região.

Artigo 34.º

Forma dos actos

1 — Revestem a forma de decreto legislativo regional os actos previstos nas alíneas *b*), *c*) e *d*) do artigo 30.º, nas alíneas *c*), *d*), *e*), *f*), *g*), *h*) e *i*) do n.º 1 do artigo 31.º e nas alíneas *a*), *b*), *c*) e *d*) do n.º 1 do artigo 33.º

2 — Revestem a forma de resolução os actos previstos nas alíneas *a*), *e*), *f*), *g*) e *h*) do artigo 30.º, na alínea *a*) do artigo 32.º e na alínea *e*) do n.º 1 do artigo 33.º

3 — Serão publicados no *Diário da República* os actos previstos nos n.ºs 1 e 2 deste artigo.

Artigo 35.º

Assinatura do Ministro da República

Os decretos da Assembleia Legislativa Regional são enviados ao Ministro da República para serem assinados e publicados.

SECÇÃO IV

Organização e funcionamento

Artigo 36.º

Legislatura

1 — A legislatura tem a duração de quatro sessões legislativas.

2 — A sessão legislativa tem a duração de um ano e inicia-se a 1 de Setembro.

3 — O período normal de funcionamento da Assembleia decorre de 1 de Setembro a 30 de Junho.

4 — A Assembleia reunirá em Plenário, no mínimo, em oito períodos legislativos por sessão legislativa.

5 — Fora dos períodos legislativos previstos no número anterior e entre 1 de Julho e 31 de Agosto, a Assembleia poderá reunir extraordinariamente, em Plenário, sob convocação do seu Presidente, nos seguintes casos:

a) Por iniciativa da Comissão Permanente;
b) Por iniciativa de um terço dos Deputados;
c) A pedido do Governo Regional.

6 — As comissões especializadas permanentes deverão reunir entre cada período legislativo.

7 — As comissões poderão reunir extraordinariamente, nos meses de Julho e Agosto, para tratamento de assuntos de natureza inadiável.

h) Apresentar moções de rejeição do Programa do Governo;
i) Apresentar moções de censura ao Governo;
j) Ser informado, regular e directamente, pelo Governo sobre o andamento dos principais assuntos de interesse público.

3 — Constituem direitos das representações parlamentares os previstos nas alíneas *a*), *b*), *d*), *g*) e *j*) do número anterior.

4 — Cada grupo parlamentar ou representação parlamentar tem direito a dispor de locais de trabalho na sede e restantes instalações da Assembleia Legislativa Regional, bem como de pessoal técnico e administrativo da sua confiança, nos termos que a lei determinar.

5 — Aos Deputados não integrados em grupos parlamentares ou representações parlamentares são assegurados direitos e garantias mínimos, nos termos do Regimento.

Artigo 45.º

Funcionários e especialistas ao serviço da Assembleia

Os trabalhos da Assembleia e os das suas comissões serão coadjuvados por um corpo permanente de funcionários técnicos e administrativos e por especialistas requisitados ou temporariamente contratados, no número que a Mesa considerar necessário.

CAPÍTULO II

Governo Regional

SECÇÃO I

Constituição e responsabilidade

Artigo 46.º

Definição

O Governo Regional é o órgão executivo de condução da política da Região e o órgão superior da administração regional.

Artigo 47.º

Constituição

1 — O Governo Regional é constituído pelo Presidente e pelos Secretários Regionais.

2 — O Governo Regional pode incluir Vice-Presidentes e Subsecretários Regionais.

3 — O número e a denominação dos membros do Governo, a área da sua competência e a orgânica dos departamentos governamentais serão fixados por decreto regulamentar regional.

Artigo 48.º

Formação

1 — O Presidente do Governo Regional é nomeado pelo Ministro da República, tendo em conta os resultados das eleições para a Assembleia Legislativa Regional, ouvidos os partidos políticos nela representados.

2 — Os Vice-Presidentes, os Secretários e os Subsecretários Regionais são nomeados e exonerados pelo Ministro da República, sob proposta do Presidente do Governo Regional.

3 — As funções dos Vice-Presidentes e dos Secretários Regionais cessam com as do Presidente do Governo Regional e as dos Subsecretários com as dos respectivos Secretários.

Artigo 49.º

Responsabilidade política

O Governo Regional é politicamente responsável perante a Assembleia Legislativa Regional.

Artigo 50.º

Programa do Governo

1 — O Programa do Governo será apresentado à Assembleia Legislativa Regional no prazo máximo de 15 dias a seguir à tomada de posse do Governo Regional.

2 — Se o Plenário da Assembleia Legislativa Regional não se encontrar em funcionamento, será obrigatoriamente convocado para o efeito pelo seu Presidente.

3 — O debate não poderá exceder três dias e, até ao seu encerramento, poderá a rejeição do Programa do Governo Regional ser proposta por qualquer grupo parlamentar.

4 — A rejeição do Programa do Governo Regional exige maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções.

Artigo 51.º

Moções e votos de confiança

1 — O Governo Regional pode solicitar à Assembleia Legislativa Regional, por uma ou mais vezes, a aprovação de uma moção de confiança sobre a sua actuação ou de um voto de confiança sobre qualquer assunto de relevante interesse para a Região.

2 — A não aprovação de propostas de decreto legislativo regional apresentadas pelo Governo não implica recusa de confiança.

Artigo 52.º

Moções de censura

1 — A Assembleia Legislativa Regional pode votar moções de censura ao Governo sobre a execução do seu Programa ou assunto relevante de interesse regional, por iniciativa de um quarto dos Deputados em efectividade de funções ou de qualquer grupo parlamentar.

2 — As moções de censura só podem ser apreciadas sete dias após a sua apresentação, em debate que não exceda dois dias.

3 — Se a moção de censura não for aprovada, os seus signatários não podem apresentar outra durante a mesma sessão legislativa.

Artigo 53.º

Demissão do Governo

1 — Implicam a demissão do Governo Regional:

a) O início de nova legislatura;
b) A aceitação pelo Ministro da República do pedido de exoneração apresentado pelo Presidente do Governo Regional;
c) A morte ou impossibilidade física duradoura do Presidente do Governo Regional;
d) A rejeição do Programa do Governo;
e) A não aprovação de uma moção de confiança;

f) A aprovação de uma moção de censura por maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções.

2 — Em caso de demissão, os membros do Governo cessante permanecerão em funções até à posse do novo Governo.

Artigo 54.º

Formação de novo governo

1 — Quando, no decurso de uma legislatura, ocorrer por duas vezes alguma das situações previstas nas alíneas *d*), *e*) e *f*) do artigo anterior, serão convocadas eleições, nos termos do artigo 133.º, alínea *b*), da Constituição, no prazo de 60 dias.

2 — A convocação de acto eleitoral nos termos do número anterior não prejudica a subsistência do mandato dos Deputados, nem a competência da Comissão Permanente, até à primeira reunião da Assembleia após as subsequentes eleições.

Artigo 55.º

Actos de gestão

Antes da aprovação do seu Programa pela Assembleia Legislativa Regional, ou após a sua emissão, o Governo Regional limitar-se-á à prática dos actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos da Região.

SECÇÃO II

Estatuto dos membros do Governo Regional

Artigo 56.º

Responsabilidade civil e criminal

1 — Os membros do Governo Regional são civil e criminalmente responsáveis pelos actos que praticarem.

2 — Nenhum membro do Governo pode ser detido ou preso sem autorização da Assembleia Legislativa Regional, salvo por crime doloso a que corresponda pena de prisão cujo limite máximo seja superior a três anos e em flagrante delito.

3 — Movido procedimento criminal contra algum membro do Governo Regional e acusado este definitivamente, a Assembleia Legislativa Regional decidirá se o membro do Governo deve ou não ser suspenso para efeito de seguimento do processo, sendo obrigatória a decisão de suspensão quando se trate de crime doloso a que corresponda pena de prisão cujo limite máximo seja superior a três anos.

Artigo 57.º

Exercício de funções

1 — Os membros do Governo Regional não podem ser prejudicados na sua colocação, nos seus benefícios sociais ou no seu emprego permanente por virtude do desempenho das suas funções.

2 — Os membros do Governo Regional estão dispensados de todas as actividades profissionais, públicas ou privadas, durante o período do exercício do cargo.

3 — O desempenho das funções conta como tempo de serviço para todos os efeitos, salvo para aqueles que pressuponham o exercício efectivo da actividade profissional.

4 — No caso de função pública temporária por virtude de lei ou contrato, o desempenho das funções de membro do Governo Regional suspende a contagem do respectivo prazo.

Artigo 58.º

Estatuto dos membros do Governo Regional

O estatuto dos membros do Governo Regional, no que se refere aos deveres, responsabilidades, incompatibilidades, direitos, regalias e imunidades, é equiparado ao dos membros do Governo da República.

Artigo 59.º

Substituição do Presidente do Governo

As funções de Presidente do Governo Regional serão asseguradas, durante a vacatura do cargo, pelo Presidente da Assembleia Legislativa Regional.

SECÇÃO III

Competência

Artigo 60.º

Competência do Governo Regional

Compete ao Governo Regional:

a) Exercer poder executivo próprio;
b) Administrar e dispor do património regional e celebrar os actos e contratos em que a Região tenha interesse;
c) Administrar, nos termos do Estatuto e da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, as receitas fiscais cobradas ou geradas na Região, bem como a participação nas receitas tributárias do Estado, e outras receitas que lhe sejam atribuídas e afectá-las às suas despesas;
d) Exercer poder de tutela sobre as autarquias locais;
e) Superintender nos serviços, institutos públicos e empresas públicas e nacionalizadas que exerçam a sua actividade exclusiva ou predominantemente na Região, e noutros casos em que o interesse regional o justifique;
f) Participar na definição e execução das políticas fiscal, monetária, financeira e cambial, de modo a assegurar o controlo regional dos meios de pagamento em circulação e o financiamento dos investimentos necessários ao desenvolvimento económico-social da Região;
g) Participar na definição das políticas respeitantes às águas territoriais, à zona económica exclusiva e aos fundos marinhos contíguos;
h) Participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente digam respeito à Região e administrar os benefícios deles decorrentes;

i) Estabelecer cooperação com outras entidades regionais estrangeiras e participar em organizações que tenham por objecto fomentar o diálogo e a cooperação inter-regional, de acordo com as orientações definidas pelos órgãos de soberania com competência em matéria de política externa;
j) Pronunciar-se, por sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de soberania, sobre as questões da competência destes que digam respeito à Região, bem como na definição das posições do Estado Português no âmbito do processo de construção europeia em matérias de interesse específico da Região;
l) Participar no processo de construção europeia, mediante representação nas respectivas instituições regionais e nas delegações envolvidas em processos de decisão comunitária, quando estejam em causa matérias do interesse específico regional;
m) Conduzir a política da Região, defendendo a legalidade democrática;
n) Participar na elaboração dos planos nacionais;
o) Regulamentar a legislação regional;
p) Aprovar a sua própria organização e funcionamento;
q) Elaborar os regulamentos necessários ao bom funcionamento da administração regional;
r) Dirigir os serviços e actividades de administração regional;
s) Elaborar o seu Programa e apresentá-lo, para aprovação, à Assembleia Legislativa Regional;
t) Apresentar à Assembleia Legislativa Regional propostas de decreto legislativo regional e antepropostas de lei;
u) Elaborar as propostas de plano de desenvolvimento económico e social da Região;
v) Elaborar a proposta de orçamento e submetê-la à aprovação da Assembleia Legislativa Regional;
x) Apresentar à Assembleia Legislativa Regional as contas da Região;
z) Adoptar as medidas necessárias à promoção e desenvolvimento económico e social e à satisfação das necessidades colectivas regionais;
aa) Coordenar o Plano e o Orçamento regionais e velar pela sua boa execução;
bb) Proceder à requisição civil e à expropriação por utilidade pública, nos termos da lei;
cc) Praticar todos os actos exigidos pela lei respeitantes aos funcionários e agentes da administração regional;
dd) Exercer as demais funções executivas que lhe sejam cometidas por lei.

Artigo 61.º

Forma dos actos do Governo Regional

1 — Revestem a forma de decreto regulamentar regional os actos do Governo Regional previstos nas alíneas *o*), *p*) e *q*) do artigo anterior.
2 — Os decretos regulamentares regionais devem ser publicados no *Diário da República*.
3 — Todos os demais actos do Governo Regional e dos seus membros devem ser publicados no *Jornal Oficial* da Região, nos termos definidos por decreto legislativo regional.

Artigo 62.º

Assinatura do Ministro da República

Os decretos regulamentares regionais são enviados ao Ministro da República para por ele serem assinados e mandados publicar, nos termos do disposto na alínea *b*) do artigo 70.º

Artigo 63.º

Conselho do Governo Regional

1 — A orientação geral do Governo Regional será definida em Conselho.
2 — Constituem o Conselho do Governo Regional o Presidente, os Secretários Regionais e os Vice-Presidentes, se os houver.

Artigo 64.º

Reuniões do Governo Regional

1 — O Governo Regional reúne sempre que seja convocado pelo seu Presidente.
2 — Podem realizar-se reuniões restritas do Governo Regional sempre que a natureza da matéria o justifique.
3 — Podem ser convocados para as reuniões do Governo Regional os Subsecretários Regionais, quando a natureza dos assuntos em apreciação o justifique.

Artigo 65.º

Presidente do Governo Regional

1 — O Presidente do Governo Regional representa o mesmo, coordena o exercício das funções deste e convoca e dirige as respectivas reuniões.
2 — O Presidente pode ter a seu cargo qualquer dos departamentos regionais.
3 — Nas suas ausências e impedimentos, o Presidente designará para o substituir um Vice-Presidente, se o houver, ou um Secretário Regional.

Artigo 66.º

Visitas obrigatórias do Governo Regional

1 — O Governo Regional visitará cada uma das ilhas da Região pelo menos uma vez por ano.
2 — Por ocasião de uma das visitas referidas no número anterior, o Conselho do Governo reunirá na ilha visitada.

Artigo 67.º

Departamentos do Governo Regional

1 — Os departamentos regionais denominam-se Secretarias Regionais e são dirigidos por um Secretário Regional, sem prejuízo do n.º 2 do artigo 65.º
2 — Os Subsecretários Regionais terão os poderes que lhes forem delegados pelos respectivos membros do Governo.
3 — Em cada ilha poderão funcionar serviços de Secretarias Regionais.

titucionalidade de qualquer norma constante de decreto legislativo regional ou de decreto regulamentar de lei geral da República que lhe tenham sido enviados para assinatura.

2 — A apreciação preventiva da constitucionalidade deve ser requerida no prazo de oito dias a contar da data da recepção do diploma.

Artigo 73.º

Efeitos da decisão

1 — Se o Tribunal Constitucional se pronunciar pela inconstitucionalidade de norma constante de qualquer decreto legislativo regional ou decreto regulamentar regional, deverá o diploma ser vetado pelo Ministro da República e devolvido ao órgão que o tiver aprovado.

2 — No caso previsto no número anterior, o decreto não poderá ser assinado sem que o órgão que o tiver aprovado expurgue a norma julgada inconstitucional.

3 — Se o diploma vier a ser reformulado, poderá o Ministro da República requerer a apreciação preventiva da constitucionalidade de qualquer das suas normas.

Artigo 74.º

Assinatura e veto do Ministro da República

1 — No prazo de 15 dias contados da recepção de qualquer decreto da Assembleia Legislativa Regional que lhe haja sido enviado para assinatura, ou da publicação da decisão do Tribunal Constitucional que não se pronuncie pela inconstitucionalidade de norma dele constante, deve o Ministro da República assiná-lo ou exercer o direito de veto, solicitando nova apreciação do diploma em mensagem fundamentada.

2 — Se a Assembleia Legislativa Regional confirmar o voto por maioria absoluta dos seus membros em efectividade de funções, o Ministro da República deverá assinar o diploma no prazo de oito dias a contar da sua recepção.

3 — No prazo de 20 dias contados da recepção de qualquer decreto do Governo Regional que lhe tenha sido enviado para assinatura, deve o Ministro da República assiná-lo ou recusar a assinatura, comunicando, por escrito, o sentido dessa recusa ao Governo Regional, o qual poderá converter o decreto em proposta a apresentar à Assembleia Legislativa Regional.

Artigo 75.º

Fiscalização abstracta da constitucionalidade e da legalidade

O Ministro da República, a Assembleia Legislativa Regional, o Presidente da Assembleia Legislativa Regional, o Presidente do Governo Regional ou um décimo dos Deputados da Assembleia Legislativa Regional podem requerer ao Tribunal Constitucional, nos termos do artigo 281.º da Constituição e quanto às normas nele previstas:

a) A declaração de inconstitucionalidade com fundamento em violação dos direitos da Região;
b) A declaração de ilegalidade com fundamento na violação do Estatuto da Região ou de lei geral da República.

Artigo 76.º

Inconstitucionalidade por omissão

1 — A requerimento do Presidente da Assembleia Legislativa Regional, com fundamento na violação dos direitos da Região, o Tribunal Constitucional aprecia e verifica o não cumprimento da Constituição por omissão das medidas legislativas necessárias para tornar exequíveis as normas constitucionais.

2 — Quando o Tribunal Constitucional verificar a existência de inconstitucionalidade por omissão, dará disso conhecimento ao órgão legislativo competente.

CAPÍTULO II

Cobrança coerciva de dívidas

Artigo 77.º

Cobrança coerciva de dívidas

1 — A cobrança coerciva de dívidas à Região será efectuada nos termos da cobrança das dívidas ao Estado, através do respectivo processo de execução fiscal.

2 — Com as necessárias adaptações, aplicam-se à cobrança coerciva das dívidas à Região as normas constantes do Código de Processo Tributário e diplomas complementares.

TÍTULO IV

Disposições especiais sobre relações entre os órgãos de soberania e os órgãos regionais

Artigo 78.º

Audição dos órgãos de governo próprio

A consulta referida no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição incidirá sobre as matérias de interesse específico como tais referidas no artigo 8.º

Artigo 79.º

Forma de audição

1 — Os órgãos de governo próprio serão ouvidos pela forma seguinte:

a) Quanto às questões de natureza política, aos actos legislativos e regulamentares e aos tratados e acordos internacionais que digam respeito à Região, a Assembleia Legislativa Regional;
b) Quanto a questões de natureza política ou administrativa, o Governo Regional.

2 — Para os efeitos do disposto na alínea *a*) do número anterior, poderá a Assembleia Legislativa Regional ser convocada extraordinariamente, pelo seu Presidente.

Artigo 80.º

Prazos

1 — Os pareceres devem ser emitidos no prazo de 20 ou 15 dias, consoante a emissão do parecer seja, respectivamente, da competência da Assembleia Legislativa Regional ou do Governo Regional, e no prazo de 10 dias, em caso de urgência.

2 — Os prazos referidos no número anterior contam-se a partir da recepção dos pedidos de audição nos respectivos órgãos de governo próprio.

Artigo 81.º

Execução dos actos legislativos

No âmbito das competências dos órgãos regionais, a execução dos actos legislativos no território da Região é assegurada pelo Governo Regional.

Artigo 82.º

Protocolo de cooperação

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 internacional;
e) Benefícios decorrentes de tratados ou de acordos internacionais que digam directamente respeito à Região;
f) Lançamento de empréstimos internos;
g) Prestação de apoios técnicos.

Artigo 83.º

Matérias de direito internacional

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) Participação de Portugal na União Europeia;
d) Lei do mar;
e) Utilização da zona económica exclusiva;
f) Plataforma continental;
g) Poluição do mar;
h) Conservação e exploração de espécies vivas;
i) Navegação aérea;
j) Exploração do espaço aéreo controlado.

Artigo 84.º

Participação e representação da Região em acordos e tratados internacionais

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 acordo, bem como nas respectivas comissões de execução ou fiscalização.

TÍTULO V

Administração regional

CAPÍTULO I

Representatividade de cada ilha

Artigo 85.º

A ilha e a organização administrativa

A realidade geográfica, económica, social e cultural que cada ilha constitui reflectir-se-á na organização administrativa do arquipélago, por forma a melhor servir a população respectiva e, simultaneamente, a incentivar a unidade do povo açoriano.

Artigo 86.º

Município da ilha do Corvo

Na ilha do Corvo, por condicionalismos que lhe são próprios, não há freguesia, pelo que acrescem às competências do município ali existente as competências genéricas das freguesias previstas na Constituição e na lei, nisso e no mais com as adaptações que o facto exige.

Artigo 87.º

Conselho de ilha

Em cada uma das ilhas funcionará um órgão de natureza consultiva, denominado conselho de ilha.

Artigo 88.º

Composição do conselho de ilha

1 — O conselho de ilha é composto por:

a) Presidentes das assembleias municipais e câmaras municipais;
b) Quatro membros eleitos por cada assembleia municipal, segundo o método da média mais alta de Hondt;
c) Dois representantes dos sectores empresariais;
d) Dois representantes dos movimentos sindicais;
e) Dois representantes das associações agrícolas.

2 — Os Deputados eleitos pelo círculo eleitoral da respectiva ilha poderão participar nas reuniões do conselho de ilha, sem direito a voto.

Artigo 89.º

Atribuições e competências

1 — São atribuições e competências do conselho de ilha:

a) Formular recomendações aos órgãos das autarquias sobre assuntos das respectivas atribuições;
b) Fomentar a uniformização e harmonização das posturas e regulamentos das diversas autarquias;
c) Incentivar formas de cooperação e colaboração entre as diversas autarquias e os respectivos órgãos e serviços;
d) Apreciar, numa perspectiva de integração e complementaridade, os planos de actividade dos diversos municípios;

Artigo 98.º

Receitas

A Região dispõe, nos termos do Estatuto e da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, das receitas fiscais nela cobradas ou geradas, bem como de uma participação nas receitas tributárias do Estado, estabelecida de acordo com um princípio que assegure a efectiva solidariedade nacional, e de outras receitas que lhe sejam atribuídas e afecta-as às suas despesas.

Artigo 99.º

Solidariedade nacional

A solidariedade nacional vincula o Estado a suportar os custos das desigualdades derivadas da insularidade, designadamente no respeitante a comunicações, transportes, educação, cultura, segurança social e saúde, incentivando a progressiva inserção da Região em espaços económicos amplos, de dimensão nacional e internacional.

Artigo 100.º

Fundos da União Europeia

O Estado assegura que a Região Autónoma dos Açores beneficie do apoio de todos os fundos da União Europeia nos termos do restante território nacional, tendo em conta as especificidades do arquipélago.

Artigo 101.º

Relações entre a Região e os departamentos nacionais em matéria externa

A Região beneficia, em plano de igualdade com o restante território nacional, da actividade dos departamentos nacionais encarregados da promoção externa do País, nomeadamente nas áreas do turismo, do comércio externo e da captação de investimentos estrangeiros.

Artigo 102.º

Receitas da Região

Constituem receitas da Região:

a) Os rendimentos do seu património;
b) Todos os impostos, taxas, multas, coimas e adicionais cobrados no seu território, incluindo o imposto do selo, os direitos aduaneiros e demais imposições cobradas pela alfândega, nomeadamente impostos e diferenciais de preços sobre a gasolina e outros derivados do petróleo;
c) Os impostos incidentes sobre mercadorias destinadas à Região e liquidadas fora do seu território, incluindo o imposto sobre o valor acrescentado e o imposto sobre a venda de veículos;
d) Outros impostos que devam pertencer-lhe, nos termos do presente Estatuto e da lei, nomeadamente em função do lugar da ocorrência do facto gerador da obrigação do imposto;
e) As participações mencionadas no artigo 105.º;
f) O produto de empréstimos;
g) O apoio financeiro do Estado a que a Região tem direito, de harmonia com o princípio da solidariedade nacional;
h) O produto da emissão de selos e de moedas com interesse numismático;
i) As comparticipações financeiras da União Europeia;
j) O produto das privatizações, reprivatizações e venda de participações financeiras.

Artigo 103.º

Lançamento de impostos e taxas e benefícios fiscais

Ao Governo Regional cabe o poder de dispor dos impostos e taxas pertencentes à Região, competindo-lhe em especial:

a) Lançar, liquidar e cobrar os referidos impostos e taxas através de serviços próprios ou recorrendo, mediante o pagamento de uma compensação, aos serviços do Estado;
b) Exercer, nos demais aspectos, a posição de sujeito activo dos mesmos impostos e taxas cobrados na Região ou arrecadar as receitas de outros impostos, taxas ou receitas equivalentes, nos casos em que tal resulte da lei;
c) Estabelecer formas e prazos de lançamento, liquidação e cobrança dos mesmos impostos e taxas;
d) Decidir, nos termos da lei, sobre a aplicação de benefícios fiscais.

Artigo 104.º

Regime financeiro das autarquias locais

O disposto no artigo anterior não prejudica o regime financeiro das autarquias locais definido na lei.

Artigo 105.º

Benefícios decorrentes de tratados e acordos internacionais

Os benefícios decorrentes de tratados e acordos internacionais directamente respeitantes à Região, tal como definido no artigo 1.º deste Estatuto, serão afectados a projectos de desenvolvimento desta.

Artigo 106.º

Transferências de fundos para investimento

De harmonia com o princípio da solidariedade nacional, o Estado dotará a Região dos meios financeiros necessários à realização dos investimentos constantes do plano de desenvolvimento económico e social regional que excedam a capacidade de financiamento dela, de acordo com o programa de transferências de fundos nos termos da Lei de Finanças das Regiões Autónomas.

Artigo 107.º

Afectação das receitas às despesas

As receitas da Região serão afectadas às suas despesas segundo o Orçamento anual aprovado pela Assembleia Legislativa Regional, nos termos da alínea *c*) do artigo 30.º

Artigo 108.º

Investimentos das autarquias locais

A Região pode inscrever no Orçamento regional verbas próprias para investimento das autarquias locais nas respectivas áreas de competência.

Quinta-feira, 27 de Agosto de 1998

Número 197/98

I-A
SÉRIE

Esta 1.ª série do *Diário da República* é apenas constituída pela parte A

Assembleia Legislativa
Regional
Dir. Ger. e Ser. Plen.

DIÁRIO DA REPÚBLICA

SUMÁRIO

Assembleia da República

Lei n.º 60/98:

Estatuto do Ministério Público 4372

Lei n.º 61/98:

Segunda alteração ao Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores 4423

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Lei n.º 130/99

de 21 de Agosto

Primeira revisão do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira

A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea *b*) do artigo 161.º da Constituição, ouvida a Assembleia Legislativa Regional da Madeira, para valer como lei geral da República, o seguinte:

Artigo 1.º

O artigo 1.º da Lei n.º 13/91, de 5 de Junho, passa a ter a seguinte redacção:

«O arquipélago da Madeira constitui uma Região Autónoma da República Portuguesa, dotada de estatuto político-administrativo e de órgãos de governo próprio.»

Artigo 2.º

A parte final do n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 13/91, de 5 de Junho, é autonomizada, passando a constituir o artigo 2.º, com a seguinte redacção:

«A Região Autónoma da Madeira é uma pessoa colectiva territorial, dotada de personalidade jurídica de direito público.»

Artigo 3.º

A primeira parte do n.º 1 e o n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 13/91, de 5 de Junho, passam a constituir o artigo 3.º, com a seguinte redacção:

«1 — O arquipélago da Madeira é composto pelas ilhas da Madeira, do Porto Santo, Desertas, Selvagens e seus ilhéus.

2 — A Região Autónoma da Madeira abrange ainda o mar circundante e seus fundos, designadamente as águas territoriais e a zona económica exclusiva, nos termos da lei.»

Artigo 4.º

1 — O n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 13/91, de 5 de Junho, é alterado e passa a constituir o n.º 1 do artigo 5.º, com a seguinte redacção:

«1 — A autonomia política, administrativa, financeira, económica e fiscal da Região Autónoma da Madeira não afecta a integridade da soberania do Estado e exerce-se no quadro da Constituição e deste Estatuto.»

2 — O n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 13/91, de 5 de Junho, passa a constituir o n.º 2 do artigo 5.º

Artigo 5.º

1 — O n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 13/91, de 5 de Junho, passa a constituir o n.º 1 do artigo 6.º

2 — O n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 13/91, de 5 de Junho, é decomposto em dois números, que passam a integrar o artigo 6.º, com a seguinte redacção:

«2 — As instituições autonómicas regionais assentam na vontade dos cidadãos, democraticamente expressa.

3 — Os órgãos de governo próprio da Região participam no exercício do poder político nacional.»

Artigo 6.º

O artigo 4.º da Lei n.º 13/91, de 5 de Junho, passa a artigo 7.º, com a seguinte redacção:

«1 — .....

2 — No âmbito das competências dos órgãos de governo próprio, a execução dos actos legislativos no território da Região é assegurada pelo Governo Regional.»

Artigo 7.º

O artigo 5.º da Lei n.º 13/91, de 5 de Junho, passa a artigo 8º, com a seguinte redacção:

«1 — .....

2 — Os símbolos regionais são utilizados nas instalações e actividades dependentes dos órgãos de governo próprio da Região ou por estes tutelados, bem como nos serviços da República sediados na Região nos termos definidos pelos competentes órgãos.

3 — .....»

Artigo 8.º

O artigo 6.º da Lei n.º 13/91, de 5 de Junho, é renumerado e passa a artigo 82.º, com a seguinte redacção:

«O Estado é representado na Região por um Ministro da República nos termos definidos na Constituição e com as competências nesta previstas.»

Artigo 9.º

O artigo 7.º da Lei n.º 13/91, de 5 de Junho, passa a artigo 149.º, com a seguinte redacção:

«A organização judiciária nacional toma em conta e é adaptada às necessidades próprias da Região.»

Artigo 10.º

O artigo 1.º da Lei n.º 13/91, de 5 de Junho, passa a artigo 107.º, com a seguinte redacção:

«1 — A Região Autónoma da Madeira exerce poder tributário próprio, nos termos deste Estatuto e da lei.

2 — A Região tem ainda o poder de adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades regionais nos termos da lei.

3 — A Região dispõe, nos termos do Estatuto e da lei, das receitas fiscais nela cobradas ou geradas, bem como de uma participação nas receitas tributárias do Estado, estabelecida de acordo com um princípio que assegure a efectiva solidariedade nacional, e de outras receitas que lhe sejam atribuídas e afecta-as às suas despesas.

4 — O sistema fiscal regional será estruturado por forma a assegurar a correcção das desigualdades derivadas da insularidade, a justa repartição da riqueza e dos rendimentos e a concretização de uma política de desenvolvimento económico e de justiça social.»

Artigo 11.º

Os artigos 9.º, 10.º e 11.º da Lei n.º 13/91, de 5 de Junho, são renumerados passando a constituir, sem alteração de redacção, os artigos 14.º, 15.º e 16.º, respectivamente.

Artigo 141.º — Competências para a concessão de benefícios e incentivos fiscais;
Secção IV — Taxas e preços públicos regionais;
Artigo 142.º — Taxas, tarifas e preços públicos regionais;
Capítulo V — Património da Região;
Artigo 143.º — Património próprio;
Artigo 144.º — Domínio público;
Artigo 145.º — Domínio privado;
Capítulo VI — Centro Internacional de Negócios;
Artigo 146.º — Centro Internacional de Negócios;
Título V — Disposições finais e transitórias;
Artigo 147.º — Dissolução;
Artigo 148.º — Iniciativa estatutária e alterações subsequentes;
Artigo 149.º — Organização judiciária;
Artigo 150.º — Condições excepcionais de acesso ao ensino superior;
Artigo 151.º — Conta-corrente da Região junto do Banco de Portugal;
Artigo 152.º — Sucessão da Região em posições contratuais e competências;
Artigo 153.º — Regime transitório aplicável aos transportes;
Artigo 154.º — Vigência do regime de incompatibilidades e impedimentos.

CAPÍTULO IV

Republicação

Artigo 72.º

1 — As alterações ao Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira introduzidas pela presente lei serão inscritas no lugar próprio mediante as substituições e aditamentos necessários.

2 — O Estatuto, no seu novo texto, é publicado em anexo à presente lei.

Aprovada em 2 de Julho de 1999.

O Presidente da Assembleia da República, *António de Almeida Santos.*

Promulgada em 4 de Agosto de 1999.

Publique-se.

O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.

Referendada em 17 de Agosto de 1994.

O Primeiro-Ministro, em exercício, *Jaime José Matos da Gama.*

ANEXO

ESTATUTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

TÍTULO I

Princípios fundamentais

Artigo 1.º

Região Autónoma da Madeira

O arquipélago da Madeira constitui uma Região Autónoma da República Portuguesa, dotada de Estatuto Político-Administrativo e de órgãos de governo próprio.

Artigo 2.º

Pessoa colectiva territorial

A Região Autónoma da Madeira é uma pessoa colectiva territorial, dotada de personalidade jurídica de direito público.

Artigo 3.º

Território

1 — O arquipélago da Madeira é composto pelas ilhas da Madeira, do Porto Santo, Desertas, Selvagens e seus ilhéus.

2 — A Região Autónoma da Madeira abrange ainda o mar circundante e seus fundos, designadamente as águas territoriais e a zona económica exclusiva, nos termos da lei.

Artigo 4.º

Regime autonómico

1 — O Estado respeita, na sua organização e funcionamento, o regime autonómico insular e a identidade regional como expressão do seu direito à diferença.

2 — O regime autonómico próprio da Região Autónoma da Madeira fundamenta-se nas suas características geográficas, económicas, sociais e culturais e nas históricas aspirações autonomistas do seu povo.

Artigo 5.º

Autonomia política, administrativa, financeira, económica e fiscal

1 — A autonomia política, administrativa, financeira, económica e fiscal da Região Autónoma da Madeira não afecta a integridade da soberania do Estado e exerce-se no quadro da Constituição e deste Estatuto.

2 — A autonomia da Região Autónoma da Madeira visa a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico e social integrado do arquipélago e a promoção e defesa dos valores e interesses do seu povo, bem como o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses.

Artigo 6.º

Órgãos de governo próprio

1 — São órgãos de governo próprio da Região a Assembleia Legislativa Regional e o Governo Regional.

2 — As instituições autonómicas regionais assentam na vontade dos cidadãos, democraticamente expressa.

3 — Os órgãos de governo próprio da Região participam no exercício do poder político nacional.

Artigo 7.º

Representação da Região

1 — A representação da Região cabe aos respectivos órgãos de governo próprio.

2 — No âmbito das competências dos órgãos de governo próprio, a execução dos actos legislativos no território da Região é assegurada pelo Governo Regional.

Artigo 8.º

Símbolos regionais

1 — A Região tem bandeira, brasão de armas, selo e hino próprios, aprovados pela Assembleia Legislativa Regional.

2 — Os símbolos regionais são utilizados nas instalações e actividades dependentes dos órgãos de governo próprio da Região ou por estes tutelados, bem como nos serviços da República sediados na Região nos termos definidos pelos competentes órgãos.

3 — Os símbolos regionais são utilizados conjuntamente com os correspondentes símbolos nacionais e com salvaguarda da precedência e do destaque que a estes são devidos, nos termos da lei.

4 — A Bandeira da União Europeia é utilizada ao lado das Bandeiras Nacional e Regional nos edifícios públicos onde estejam instalados serviços da União Europeia ou com ela relacionados, designadamente por ocasião de celebrações europeias e durante as eleições para o Parlamento Europeu.

Artigo 9.º

Referendo regional

1 — Em matéria de interesse específico regional os cidadãos eleitores na Região Autónoma da Madeira podem ser chamados a pronunciar-se, a título vinculativo, através de referendo, por decisão do Presidente da República, mediante proposta da Assembleia Legislativa Regional.

2 — São aplicáveis aos referendos regionais as regras e os limites previstos para os referendos nacionais.

Artigo 10.º

Princípio da continuidade territorial

O princípio da continuidade territorial assenta na necessidade de corrigir as desigualdades estruturais, originadas pelo afastamento e pela insularidade, e visa a plena consagração dos direitos de cidadania da população madeirense, vinculando, designadamente, o Estado ao seu cumprimento, de acordo com as suas obrigações constitucionais.

Artigo 11.º

Princípio da subsidiariedade

No relacionamento entre os órgãos do Estado e os órgãos de governo próprio da Região é aplicável o princípio da subsidiariedade, segundo o qual, e fora do âmbito das atribuições exclusivas do Estado, a intervenção pública faz-se preferencialmente pelo nível da Administração que estiver mais próximo e mais apto a intervir, a não ser que os objectivos concretos da acção em causa não possam ser suficientemente realizados senão pelo nível da Administração superior.

Artigo 12.º

Princípio da regionalização de serviços

A regionalização de serviços e a transferência de poderes prosseguem de acordo com a Constituição e a lei, devendo ser sempre acompanhadas dos correspondentes meios financeiros para fazer face aos respectivos encargos.

TÍTULO II

Órgãos de governo próprio e administração pública regional

CAPÍTULO I

Assembleia Legislativa Regional

SECÇÃO I

Definição, eleição e composição

Artigo 13.º

Definição

A Assembleia Legislativa Regional é o órgão representativo da população da Região Autónoma da Madeira e exerce o poder legislativo e fiscalizador da acção governativa.

Artigo 14.º

Composição e modo de eleição

A Assembleia Legislativa Regional é composta por deputados eleitos por sufrágio universal, directo e secreto, de harmonia com o princípio da representação proporcional e por círculos eleitorais.

Artigo 15.º

Círculos eleitorais

1 — Cada município constitui um círculo eleitoral, designado pelo respectivo nome.

2 — Cada um dos círculos referidos no número anterior elege um deputado por cada 3500 eleitores recenseados, ou fracção superior a 1750.

Artigo 16.º

Eleitores

São eleitores nos círculos referidos no n.º 1 do artigo anterior os cidadãos portugueses inscritos no recenseamento eleitoral da respectiva área.

Artigo 17.º

Capacidade eleitoral

São elegíveis os cidadãos portugueses eleitores, salvas as restrições que a lei estabelecer, desde que tenham residência habitual na Região.

Artigo 18.º

Incapacidades eleitorais

As incapacidades eleitorais, activas e passivas, são as que constem da lei geral.

Artigo 19.º

Listas de candidaturas

1 — Os deputados são eleitos por listas apresentadas pelos partidos políticos, isoladamente ou em coligação,

c) Se inscreverem, se candidatarem ou assumirem funções em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio;
d) Forem judicialmente condenados por participação em organização de ideologia fascista ou racista.

2 — A perda de mandato será declarada pelo Presidente da Assembleia Legislativa Regional, ouvido o deputado, sem prejuízo do direito de recurso para o Plenário.

Artigo 32.º

Renúncia ao mandato

Os deputados podem renunciar ao mandato mediante declaração escrita.

Artigo 33.º

Preenchimento de vagas

1 — O preenchimento das vagas que ocorrerem na Assembleia Legislativa Regional, bem como a substituição temporária de deputados legalmente impedidos do exercício de funções, são assegurados, segundo a ordem de precedência indicada na declaração de candidatura, pelos candidatos não eleitos da respectiva lista.

2 — Se da lista já não constarem mais candidatos, não há lugar ao preenchimento da vaga ou à substituição.

Artigo 34.º

Incompatibilidades

1 — É incompatível com o exercício do mandato de deputado à Assembleia Legislativa Regional o desempenho dos cargos seguintes:

a) Presidente da República, membro do Governo e Ministro da República;
b) Membro do Tribunal Constitucional, do Supremo Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas e do Conselho Superior da Magistratura e Provedor de Justiça;
c) Deputado ao Parlamento Europeu;
d) Deputado à Assembleia da República;
e) Membro dos demais órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas;
f) Embaixador não oriundo da carreira diplomática;
g) Governador e vice-governador civil;
h) Presidente e vereador a tempo inteiro das câmaras municipais;
i) Funcionário do Estado, da Região ou de outras pessoas colectivas de direito público;
j) Membro da Comissão Nacional de Eleições;
l) Membro dos gabinetes ministeriais ou legalmente equiparados;
m) Funcionário de organização internacional ou de Estado estrangeiro;
n) Presidente e vice-presidente do Conselho Económico e Social;
o) Membro da Alta Autoridade para a Comunicação Social;
p) Membro dos conselhos de administração das empresas públicas;
q) Membro dos conselhos de administração das empresas de capitais públicos maioritariamente participadas pelo Estado ou pela Região;
r) Membro dos conselhos de administração de institutos públicos autónomos.

2 — É ainda incompatível com a função de deputado:

a) O exercício das funções previstas no n.º 2 do artigo 28.º
b) O exercício do cargo de delegado do Governo Regional no Porto Santo;
c) O exercício do cargo de director regional no Governo Regional.

3 — O disposto na alínea *i*) do n.º 1 não abrange o exercício gratuito de funções docentes, de actividade de investigação e outras similares como tal reconhecidas caso a caso pela Assembleia Legislativa Regional.

Artigo 35.º

Impedimentos

1 — Os deputados carecem de autorização da Assembleia Legislativa Regional para serem jurados, árbitros, peritos ou testemunhas.

2 — A autorização a que se refere o número anterior deve ser solicitada pelo juiz competente ou pelo instrutor do processo em documento dirigido ao Presidente da Assembleia Legislativa Regional e a decisão será precedida de audição do deputado.

3 — É vedado aos deputados da Assembleia Legislativa Regional:

a) Exercer o mandato judicial como autores nas acções cíveis contra o Estado e contra a Região;
b) Servir de peritos ou árbitros a título remunerado em qualquer processo em que sejam parte o Estado, a Região e demais pessoas colectivas de direito público;
c) Integrar a administração de sociedades concessionárias de serviços públicos;
d) Figurar ou de qualquer forma participar em actos de publicidade comercial.

4 — Os impedimentos constantes da alínea *b*) do número anterior poderão ser supridos, em razão de interesse público, por deliberação da Assembleia Legislativa Regional.

SECÇÃO III

Competência

Artigo 36.º

Competência política

1 — Compete à Assembleia Legislativa Regional da Madeira, no exercício de funções políticas:

a) Aprovar o Programa do Governo Regional;
b) Aprovar o Plano de Desenvolvimento Económico e Social Regional;
c) Aprovar o Orçamento Regional, incluindo os dos fundos autónomos regionais e os programas de investimento de cada secretaria regional;

d) Autorizar o Governo Regional a realizar empréstimos internos e externos e outras operações de crédito de médio e longo prazo de acordo com o Estatuto e com a lei;
e) Estabelecer o limite máximo dos avales a conceder pelo Governo Regional em cada ano;
f) Votar moções de confiança e de censura ao Governo Regional;
g) Apresentar propostas de referendo regional acerca de questões de relevante interesse específico regional, nos termos deste Estatuto e da lei;
h) Definir as grandes orientações de intervenção da Região no processo de construção europeia e acompanhar e apreciar a actividade desenvolvida nesse domínio pelo Governo Regional, designadamente através da aprovação de moções de orientação e de instrumentos de enquadramento do desenvolvimento económico e social;
i) Pronunciar-se, por sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de soberania, sobre as questões da competência destes que respeitarem à Região;
j) Participar na definição das posições do Estado Português no âmbito do processo da construção europeia, em matérias do interesse específico da Região;
l) Participar no processo de construção europeia nos ternos da Constituição e do artigo 96.º deste Estatuto;
m) Estabelecer cooperação com outras entidades regionais estrangeiras e participar em organizações que tenham por objecto fomentar o diálogo e a cooperação inter-regional, de acordo com as orientações definidas pelos órgãos de soberania com competência em matéria de política externa;
n) Eleger personalidades para quaisquer cargos que, por lei, lhe compete designar;
o) Participar através de seus representantes nas reuniões das comissões da Assembleia da República nos termos do artigo 88.º

2 — As competências previstas na alínea *i*) do número anterior poderão ser delegadas na Comissão Permanente ou nas comissões especializadas permanentes.

Artigo 37.º

Competência legislativa

1 — Compete à Assembleia Legislativa Regional, no exercício de funções legislativas:

a) Exercer, por direito próprio e exclusivo, o poder de elaborar, modificar e retirar projectos ou propostas de alteração do Estatuto Político-Administrativo da Região, bem como emitir parecer sobre a respectiva rejeição ou introdução de alterações pela Assembleia da República, nos termos do artigo 226.º da Constituição;
b) Exercer iniciativa legislativa mediante a apresentação de propostas de lei ou de alteração à Assembleia da República, bem como requerer a declaração de urgência do respectivo processamento;
c) Legislar, com respeito pelos princípios fundamentais das leis gerais da República, em matérias de interesse específico para a Região que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania;
d) Legislar, sob autorização da Assembleia da República, em matérias de interesse específico para a Região que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania;
e) Desenvolver, em função do interesse específico da Região, as leis de bases em matérias não reservadas à competência da Assembleia da República, bem como as previstas nas alíneas *f*), *g*), *h*), *n*) *t*) e *u*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição;
f) Exercer poder tributário próprio e adaptar o sistema fiscal nacional à Região nos termos do presente Estatuto e da lei;
g) Criar e extinguir autarquias locais, bem como modificar a respectiva área, nos termos da lei;
h) Elevar povoações à categoria de vilas ou cidades;
i) Criar serviços públicos personalizados, institutos, fundos públicos e empresas públicas que exerçam a sua actividade exclusiva ou predominante na Região;
j) Definir actos ilícitos de mera ordenação social e respectivas sanções, sem prejuízo do disposto na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição.

2 — As propostas de lei de autorização devem ser acompanhadas do anteprojecto do decreto legislativo regional a autorizar, aplicando-se às correspondentes leis de autorização o disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 165.º da Constituição.

3 — As autorizações referidas no número anterior caducam com o termo da legislatura ou com a dissolução, quer da Assembleia da República quer da Assembleia Legislativa Regional.

4 — Os decretos legislativos regionais previstos nas alíneas *d*) e *e*) do n.º 1 deste artigo devem invocar expressamente as respectivas leis de autorização ou leis de base, sendo aplicável aos primeiros o disposto no artigo 169.º da Constituição, com as necessárias adaptações.

Artigo 38.º

Competência de fiscalização

Compete à Assembleia Legislativa Regional da Madeira, no exercício de funções de fiscalização:

a) Zelar pelo cumprimento da Constituição, do Estatuto e das leis e apreciar os actos do Governo e da administração regional;
b) Aprovar as contas da Região respeitantes a cada ano económico e apreciar os relatórios de execução do Plano Regional de Desenvolvimento Económico e Social;
c) Solicitar ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade e de ilegalidade de normas emanadas dos órgãos de soberania por violação de direitos da Região, designadamente dos direitos previstos no presente Estatuto;
d) Fiscalizar a aplicação dos fundos estruturais na Região e de outros programas comunitários de âmbito regional ou de âmbito nacional com incidência na Região.

Artigo 39.º

Competência regulamentar

Compete à Assembleia Legislativa Regional da Madeira, no exercício de funções regulamentares, proceder à regulamentação das leis gerais emanadas dos órgãos de soberania que não reservem para estes o respectivo poder regulamentar.

Artigo 40.º

Matérias de interesse específico

Para efeitos de definição dos poderes legislativos ou de iniciativa legislativa da Região, bem como dos motivos de consulta obrigatória pelos órgãos de soberania, nos termos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, constituem matérias de interesse específico, designadamente:

a) Política demográfica, de emigração e estatuto dos residentes;
b) Tutela sobre as autarquias locais e sua demarcação territorial;
c) Orientação, direcção, coordenação e fiscalização dos serviços e institutos públicos e das empresas nacionalizadas ou públicas que exerçam a sua actividade exclusiva ou predominantemente na Região e noutros casos em que o interesse regional o justifique;
d) Infra-estruturas e transportes marítimos e aéreos, incluindo escalas e tarifas;
e) Administração de portos e aeroportos, incluindo impostos e taxas portuárias e aeroportuárias entre ilhas e destas para o exterior;
f) Pescas e aquicultura;
g) Agricultura, silvicultura, 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 de e segurança social;
n) Trabalho, emprego e formação profissional;
o) Educação pré-escolar, ensino básico, secundário, superior e especial;
p) Classificação, protecção e valorização do património cultural;
q) Museus, bibliotecas e arquivos;
r) Espectáculos e divertimentos públicos;
s) Desporto;
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, externo e abastecimento;
cc) Investimento directo estrangeiro e transferência de tecnologia;
dd) Mobilização de poupanças formadas na Região com vista ao financiamento dos investimentos nela efectuados;
ee) Desenvolvimento industrial;
ff) Adaptação do sistema fiscal à realidade económica regional;
gg) Concessão de benefícios fiscais;
hh) Articulação do Serviço Regional de Protecção Civil com as competentes entidades nacionais;
ii) Estatística regional;
jj) Florestas, parques e reservas naturais;
ll) Vias de circulação, trânsito e transportes terrestres;
mm) Orla marítima;
nn) Valorização dos recursos humanos e qualidade de vida;
oo) Defesa do ambiente e equilíbrio ecológico;
pp) Protecção da natureza e dos recursos naturais, bem como da sanidade pública, animal e vegetal;
qq) Organização da administração regional e dos serviços nela inseridos, incluindo de administração central;
rr) Manutenção da ordem pública;
ss) Cooperação e diálogo inter-regional nos termos da alínea *u*) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição;
tt) Construção, instalação ou utilização de bases militares, bem como infra-estruturas e equipamentos afins;
uu) Construção, instalação ou utilização de infra-estruturas com fins de observação, estudo e investigação científica;
vv) Outras matérias que respeitem exclusivamente à Região ou que nela assumam particular configuração.

Artigo 41.º

Forma dos actos

1 — Revestem a forma de decreto legislativo regional os actos previstos nas alíneas *b*), *c*) e *d*) do n.º 1 do artigo 36.º, nas alíneas *c*), *d*), *e*), *f*), *g*), *h*), *i*) e *j*) do n.º 1 do artigo 37.º e no artigo 39.º

2 — Revestem a forma de moção os actos previstos nas alíneas *a*) e *i*) do n.º 1 do artigo 36.º

3 — Os restantes actos previstos nos artigos 36.º, 37.º e 38.º revestem a forma de resolução.

4 — Serão publicados no *Diário da República* e no *Jornal Oficial* da Região os actos previstos neste artigo.

SECÇÃO IV

Funcionamento

Artigo 42.º

Legislatura

1 — A Assembleia Legislativa Regional reúne por direito próprio até ao 15.º dia posterior ao apuramento dos resultados eleitorais.

2 — A legislatura tem a duração de quatro sessões legislativas.

Artigo 43.º

Sessão legislativa

1 — A sessão legislativa, salvo a primeira, tem a duração de um ano e inicia-se a 1 de Outubro.

2 — O Plenário da Assembleia Legislativa Regional reúne em sessão ordinária de 1 de Outubro a 31 de Julho do ano seguinte.

3 — O Plenário da Assembleia Legislativa Regional é convocado extraordinariamente fora do período pre-

Artigo 66.º

Garantias profissionais

1 — Os membros do Governo Regional não podem ser prejudicados na sua colocação, nos seus benefícios sociais ou no seu emprego permanente por virtude do desempenho das suas funções.

2 — Os membros do Governo Regional estão dispensados de todas as actividades profissionais, públicas ou privadas, durante o período do exercício do cargo.

3 — O desempenho da função de membro do Governo Regional conta como tempo de serviço para todos os efeitos.

4 — No caso de exercício temporário de funções públicas, por virtude de lei ou contrato, a actividade de membro do Governo Regional suspende a contagem do respectivo prazo.

Artigo 67.º

Segurança social

1 — Os membros do Governo Regional beneficiam do regime de segurança social aplicável aos funcionários públicos.

2 — No caso de algum membro do Governo Regional optar pelo regime de previdência da sua actividade profissional, cabe à Região a satisfação dos encargos que corresponderiam à respectiva entidade patronal.

Artigo 68.º

Incompatibilidades

Os membros do Governo Regional não podem exercer quaisquer outras funções públicas ou privadas, excepto cargos sociais não remunerados, nem executivos, em organizações filantrópicas, humanitárias ou culturais.

SECÇÃO III

Competência

Artigo 69.º

Competência

Compete ao Governo Regional:

a) Exercer poder executivo próprio, conduzindo a política da Região e defendendo a legalidade democrática;
b) Adoptar as medidas necessárias a promoção e desenvolvimento económico e social e à satisfação das necessidades colectivas regionais;
c) Aprovar a sua própria organização e funcionamento;
d) Elaborar os decretos regulamentares regionais, necessários à execução dos decretos legislativos e ao bom funcionamento da administração da Região, bem como outros regulamentos, nomeadamente portarias;
e) Dirigir os serviços e a actividade da administração regional e exercer o poder de tutela sobre as autarquias locais, nos termos da lei;
f) Praticar todos os actos exigidos pela lei respeitantes aos funcionários e agentes da administração pública regional;
g) Orientar, coordenar, dirigir e fiscalizar os serviços, os institutos públicos e as empresas públicas e nacionalizadas que exerçam a sua actividade exclusiva ou predominantemente na Região e noutros casos em que o interesse regional o justifique;
h) Exercer, em matéria fiscal, os poderes referidos neste Estatuto e na lei;
i) Administrar e dispor do património regional e celebrar os actos e contratos em que a Região tenha interesse;
j) Elaborar o seu Programa e apresentá-lo, para aprovação, à Assembleia Legislativa Regional;
l) Apresentar à Assembleia Legislativa Regional propostas de decreto legislativo regional e anteprojectos de lei;
m) Elaborar a proposta de plano de desenvolvimento económico e social da Região e submetê-la à aprovação da Assembleia Legislativa Regional;
n) Elaborar a proposta de orçamento regional e submetê-la à aprovação da Assembleia Legislativa Regional;
o) Apresentar à Assembleia Legislativa Regional as contas da Região;
p) Coordenar o Plano e o Orçamento Regionais e velar pela sua boa execução;
q) Participar na elaboração dos planos nacionais;
r) Participar na negociação de tratados e acordos internacionais que digam directamente respeito à Região bem como nos benefícios deles decorrentes;
s) Participar na definição das políticas respeitantes às águas territoriais, à zona económica exclusiva e aos fundos marítimos contíguos;
t) Proceder à requisição civil, nos termos da lei;
u) Pronunciar-se, por sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de soberania, relativamente às questões da competência destes que respeitarem à Região;
v) Participar na definição das posições do Estado Português no âmbito do processo da construção europeia em matérias do interesse específico da Região;
x) Participar no processo de construção europeia nos termos da Constituição e do artigo 96.º deste Estatuto;
z) Participar na definição e execução das políticas fiscal, monetária, financeira e cambial, de modo a assegurar o controlo regional dos meios de pagamento em circulação e o financiamento dos investimentos necessários ao desenvolvimento económico e social da Região;
aa) Administrar, nos termos deste Estatuto e da lei, as receitas fiscais cobradas ou geradas na Região, bem como a participação nas receitas tributárias do Estado, e outras receitas que lhe sejam atribuídas e afectá-las às suas despesas;
bb) Orientar a cooperação inter-regional;
cc) Emitir passaportes, nos termos da lei;
dd) Exercer as demais funções executivas ou outras previstas no presente Estatuto ou na lei.

Artigo 70.º

Forma dos actos do Governo Regional

1 — Revestem a forma de decreto regulamentar regional os actos do Governo Regional previstos nas

se pronuncie pela inconstitucionalidade de norma dele constante, deve o Ministro da República assiná-lo ou exercer o direito de veto, solicitando nova apreciação do diploma em mensagem fundamentada.

2 — Se a Assembleia Legislativa Regional confirmar o voto por maioria absoluta dos seus membros em efectividade de funções, o Ministro da República deve assinar o diploma no prazo de oito dias a contar da sua recepção.

3 — No prazo de 20 dias, contados da recepção de qualquer decreto do Governo Regional que lhe tenha sido enviado para assinatura, deve o Ministro da República assiná-lo ou recusar a assinatura, comunicando por escrito o sentido dessa recusa ao Governo Regional, o qual poderá converter o decreto em proposta a apresentar à Assembleia Legislativa Regional.

4 — O Ministro da República exerce ainda o direito de veto, nos termos dos artigos 278.º e 279.º da Constituição.

CAPÍTULO II

Relações entre os órgãos de soberania e os órgãos de governo próprio

SECÇÃO I

Relacionamento entre a Assembleia da República e a Assembleia Legislativa Regional

Artigo 85.º

Iniciativa legislativa

1 — A Região através da Assembleia Legislativa Regional tem o poder de exercer iniciativa legislativa, nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição, mediante a apresentação à Assembleia da República de propostas de lei e respectivas propostas de alteração.

2 — A Região através da Assembleia Legislativa Regional tem o poder exclusivo de perante a Assembleia da República exercer a iniciativa estatutária nos termos do artigo 226.º da Constituição.

Artigo 86.º

Autorização legislativa

A Região através da Assembleia Legislativa Regional pode solicitar à Assembleia da República autorização para legislar em matérias do seu interesse específico que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania.

Artigo 87.º

Direito de agendamento e prioridade

1 — Na sequência de iniciativa da Assembleia Legislativa Regional, a Assembleia da República pode declarar a urgência do processamento de qualquer proposta de lei da iniciativa daquela.

2 — A Assembleia Legislativa Regional pode igualmente solicitar à Assembleia da República prioridade para assuntos de interesse regional de resolução urgente, na apreciação em comissão especializada e em Plenário.

Artigo 88.º

Participação

Nas reuniões das comissões especializadas da Assembleia da República em que se discutam propostas legislativas da Assembleia Legislativa Regional podem participar representantes desta.

SECÇÃO II

Audição dos órgãos de governo próprio

Artigo 89.º

Audição

1 — A Assembleia e o Governo da República ouvem os órgãos de governo próprio da Região Autónoma sempre que exerçam poder legislativo ou regulamentar em matérias da respectiva competência que à Região diga respeito.

2 — Estão igualmente sujeitos a audição outros actos do Governo da República sobre questões de natureza política e administrativa que sejam de relevante interesse para a Região.

Artigo 90.º

Forma da audição

1 — Os órgãos de soberania solicitam a audição do competente órgão de governo próprio da Região.

2 — O competente órgão de governo próprio da Região pronuncia-se através de parecer fundamentado, especialmente emitido para o efeito.

Artigo 91.º

Formas complementares de participação

Entre os órgãos de soberania e os órgãos de governo próprio da Região podem ser acordadas formas complementares de participação no exercício de competências de relevante interesse para a Região.

Artigo 92.º

Incumprimento

A não observância do dever de audição por parte dos órgãos de soberania determina, conforme a natureza dos actos, a sua inconstitucionalidade ou ilegalidade.

SECÇÃO III

Protocolos

Artigo 93.º

Protocolos de interesse comum

Tendo em vista o exercício efectivo dos direitos de audição e participação conferidos à Região, o Governo da República e o Governo Regional podem elaborar 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) Trabalhos preparatórios, acordos, tratados e textos de direito internacional;
d) Benefícios decorrentes de tratados ou de acordos internacionais que digam directamente respeito à Região;
e) Emissão de empréstimos;
f) Prestação de apoios técnicos.

Artigo 94.º

Matérias de direito internacional

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) Participação de Portugal na União Europeia;
d) Lei do mar;
e) Utilização da zona económica exclusiva;
f) Plataforma continental;
g) Poluição do mar;
h) Conservação, investigação e exploração de espécies vivas;
i) Navegação aérea;
j) Exploração do espaço aéreo controlado.

SECÇÃO IV

Participação da Região em negociações internacionais

Artigo 95.º

Negociações internacionais

A participação nas negociações de tratados e acordos que interessem especificamente à Região realiza-se através de representação efectiva na delegação nacional que negociar o tratado ou o acordo, bem como nas respectivas comissões de execução ou fiscalização.

Artigo 96.º

Integração europeia

A Região tem o direito de participar no processo de construção europeia mediante representação nas respectivas instituições regionais e nas delegações envolvidas em processos de decisão comunitária quando estejam em causa matérias do seu interesse específico.

CAPÍTULO III

Fiscalização da constitucionalidade e da legalidade

Artigo 97.º

Fiscalização abstracta

1 — O Tribunal Constitucional, nos termos do artigo 281.º da Constituição, aprecia e declara com força obrigatória geral:

a) A inconstitucionalidade de quaisquer normas com fundamento em violação dos direitos da Região;
b) A ilegalidade de quaisquer normas constantes de diploma regional, com fundamento em violação do Estatuto da Região ou de lei geral da República;
c) A ilegalidade de quaisquer normas constantes de diploma emanado de órgãos de soberania com fundamento em violação dos direitos da Região consagrados no Estatuto.

2 — Podem requerer a declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade com força obrigatória geral quando o pedido de declaração de inconstitucionalidade se fundar em violação dos direitos da Região ou pedido de declaração de ilegalidade se fundar em violação deste Estatuto ou de lei geral da República:

a) O Ministro da República;
b) A Assembleia Legislativa Regional;
c) O Presidente da Assembleia Legislativa Regional;
d) O Presidente do Governo Regional;
e) Um décimo dos deputados da Assembleia Legislativa Regional.

Artigo 98.º

Inconstitucionalidade por omissão

1 — A requerimento do Presidente da Assembleia Legislativa Regional, com fundamento na violação dos direitos da Região, o Tribunal Constitucional aprecia e verifica o não cumprimento da Constituição por omissão das medidas legislativas necessárias para tornar exequíveis as normas constitucionais.

2 — Quando o Tribunal Constitucional verificar a existência de inconstitucionalidade por omissão, dará disso conhecimento ao órgão legislativo competente.

Artigo 99.º

Fiscalização preventiva

1 — O Ministro da República pode requerer ao Tribunal Constitucional a apreciação preventiva da constitucionalidade de qualquer norma constante de decreto legislativo regional ou de decreto regulamentar de lei geral da República que lhe tenha sido enviado para assinatura.

2 — A apreciação preventiva da constitucionalidade deve ser requerida no prazo de oito dias a contar da data de recepção do diploma.

3 — Se o Tribunal Constitucional se pronunciar pela inconstitucionalidade de norma constante de qualquer decreto, deverá o diploma ser vetado pelo Ministro da República e devolvido à Assembleia Legislativa Regional.

4 — No caso previsto no número anterior, o decreto não poderá ser promulgado ou assinado sem que a Assembleia Legislativa Regional expurgue a norma julgada inconstitucional.

5 — Se o diploma vier a ser reformulado, poderá o Ministro da República requerer a apreciação preventiva da constitucionalidade de qualquer das suas normas.

Artigo 100.º

Fiscalização concreta

Cabe recurso para o Tribunal Constitucional das decisões dos tribunais:

a) Que recusem a aplicação de norma constante de diploma regional com fundamento na sua

ilegalidade por violação do Estatuto da Região ou de lei geral da República;

b) Que recusem a aplicação de norma constante de diploma emanado de um órgão de soberania com fundamento na sua ilegalidade por violação do Estatuto da Região;

c) Que apliquem norma cuja ilegalidade haja sido suscitada durante o processo com qualquer dos fundamentos referidos nas alíneas *a*) e *b*).

TÍTULO IV

Do regime financeiro, económico e fiscal

CAPÍTULO I

Princípios gerais

Artigo 101.º

Princípio da cooperação

Os órgãos de soberania asseguram, em cooperação com os órgãos de governo próprio da Região, o desenvolvimento económico e social do arquipélago da Madeira, visando em especial a correcção das desigualdades derivadas da insularidade e ultraperificidade.

Artigo 102.º

Princípio da participação

A Assembleia Legislativa Regional e o Governo Regional participam na definição das políticas fiscal, monetária, financeira e cambial, mediante proposta a apresentar aos órgãos de soberania, de modo a assegurarem o controlo regional dos meios de pagamento em circulação e o financiamento dos investimentos necessários ao desenvolvimento económico-social.

Artigo 103.º

Princípio da solidariedade

1 — A solidariedade nacional vincula o Estado a suportar os custos das desigualdades derivadas da insularidade, designadamente no respeitante a transportes, comunicações, energia, educação, cultura, saúde e segurança social, incentivando a progressiva inserção da Região em espaços económicos amplos, de dimensão nacional ou internacional.

2 — A solidariedade nacional traduz-se, designadamente, no plano financeiro, nas transferências orçamentais e deverá adequar-se, em cada momento, ao nível de desenvolvimento da Região, visando sobretudo criar as condições que venham a permitir uma melhor cobertura financeira pelas suas receitas próprias.

3 — O Estado assegura que a Região Autónoma da Madeira beneficie do apoio de todos os fundos da União Europeia, tendo em conta as especificidades próprias do arquipélago e o disposto na Lei de Finanças das Regiões Autónomas e no artigo 299.º do Tratado da União Europeia.

4 — O Estado garante as obrigações de serviço público à Região nos termos do presente Estatuto, nomeadamente no transporte de passageiros e de mercadorias, no abastecimento público, nas comunicações e no acesso à cultura e ao desporto.

5 — A solidariedade nacional traduz-se também na obrigação de o Estado cofinanciar os projectos de interesse comum levados a cabo no território da Região, tal como definidos neste Estatuto e na lei.

6 — A solidariedade nacional vincula o Estado a apoiar a Região em situações imprevistas resultantes de catástrofes naturais e para as quais esta não disponha dos necessários meios financeiros.

7 — A solidariedade nacional tem ainda expressão no facto de a comparticipação nacional nos sistemas comunitários de incentivos financeiros nacionais de apoio ao sector produtivo ser assegurada pelo Orçamento do Estado ou pelos orçamentos das entidades que tutelam as respectivas áreas.

Artigo 104.º

Ultraperifericidade

1 — O Estado tem por objectivo promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta as desvantagens resultantes do carácter ultraperiférico do arquipélago da Madeira.

2 — O estatuto de região ultraperiférica tem em vista a adopção de um sistema integrado de desenvolvimento, no quadro do princípio da coesão económica e social.

3 — Enquanto região ultraperiférica, a Região Autónoma da Madeira beneficiará de políticas comunitárias específicas e adequadas às suas necessidades que possam contribuir para atenuar o afastamento dos centros económicos e a insularidade.

4 — A promoção do desenvolvimento económico e social da Região justifica a adopção de um conjunto estável de medidas de carácter económico e fiscal adequadas à sua realidade.

Artigo 105.º

Da autonomia financeira regional

1 — A autonomia financeira da Região exerce-se no quadro da Constituição, do presente Estatuto e da lei.

2 — A autonomia financeira visa garantir aos órgãos de governo próprio da Região os meios necessários à prossecução das suas atribuições, bem como a disponibilidade dos instrumentos adequados à promoção do desenvolvimento económico e social e do bem-estar e da qualidade de vida das populações, à eliminação das desigualdades resultantes da situação de insularidade e de ultraperiferia e à realização da convergência económica com o restante território nacional e com a União Europeia.

3 — A autonomia financeira da Região deve prosseguir a realização do equilíbrio sustentável das finanças públicas e o desenvolvimento da economia regional.

4 — A participação financeira do Estado na autonomia financeira da Região concretiza-se nas transferências do Orçamento do Estado e em outros instrumentos de natureza financeira e contabilística, incluindo a comparticipação nacional nos sistemas comunitários de incentivos financeiros de apoio ao sector produtivo.

Artigo 106.º

Do desenvolvimento económico

1 — A política de desenvolvimento económico da Região tem vectores de orientação específica que assentam nas características intrínsecas do arquipélago.

2 — O desenvolvimento económico e social da Região deve processar-se dentro das linhas definidas pelo Governo Regional através dos planos de desenvolvimento económico e social e dos orçamentos, que visarão o aproveitamento das potencialidades regionais e a promoção do bem-estar, do nível da qualidade de vida de todo o povo madeirense, com vista à realização dos princípios constitucionais.

Artigo 107.º

Do poder tributário próprio

1 — A Região Autónoma da Madeira exerce poder tributário próprio, nos termos deste Estatuto e da lei.

2 — A Região tem ainda o poder de adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades regionais nos termos da lei.

3 — A Região dispõe, nos termos do Estatuto e da lei, das receitas fiscais nela cobradas ou geradas, bem como de uma participação nas receitas tributárias do Estado, estabelecida de acordo com um princípio que assegure a efectiva solidariedade nacional, e de outras receitas que lhe sejam atribuídas e afecta-as às suas despesas.

4 — O sistema fiscal regional será estruturado por forma a assegurar a correcção das desigualdades derivadas da insularidade, a justa repartição da riqueza e dos rendimentos e a concretização de uma política de desenvolvimento económico e de justiça social.

CAPÍTULO II

Do regime financeiro

SECÇÃO I

Receitas regionais

SUBSECÇÃO I

Receitas e despesas

Artigo 108.º

Receitas

Constituem receitas da Região:

a) Os rendimentos do seu património;
b) Todos os impostos, taxas, multas, coimas e adicionais cobrados ou gerados no seu território, incluindo o imposto do selo, os direitos aduaneiros e demais imposições cobradas pela alfândega, nomeadamente impostos e diferenciais de preços sobre a gasolina e outros derivados do petróleo;
c) Os impostos incidentes sobre mercadorias destinadas à Região e liquidadas fora do seu território, incluindo o IVA e o imposto sobre a venda de veículos;
d) Outros impostos que devam pertencer-lhe, nos termos do presente Estatuto e da lei, nomeadamente em função do lugar da ocorrência do facto gerador da obrigação do imposto;
e) Os benefícios decorrentes de tratados e acordos internacionais respeitantes à Região, tal como definida nos artigos 1.º, 2.º e 3.º deste Estatuto;
f) O produto de empréstimos;
g) O apoio financeiro do Estado, nomeadamente aquele a que a Região tem direito, de harmonia com o princípio da solidariedade nacional;
h) O produto da emissão de selos e moedas com interesse numismático;
i) Os apoios da União Europeia;
j) O produto das privatizações, reprivatizações ou venda de participações patrimoniais ou financeiras públicas, existentes no todo ou em parte, no arquipélago.

Artigo 109.º

Afectação das receitas às despesas

1 — As receitas da Região são afectadas às suas despesas, segundo orçamento anual aprovado pela Assembleia Legislativa Regional, nos termos da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 36.º

2 — A apreciação da legalidade das despesas públicas é feita na Região por uma secção regional do Tribunal de Contas, nos termos da lei.

Artigo 110.º

Cobrança coerciva de dívidas

A cobrança coerciva de dívidas à Região é efectuada nos termos das dívidas ao Estado através do respectivo processo de execução fiscal.

SUBSECÇÃO II

Receitas fiscais

Artigo 111.º

Obrigações do Estado

A Região Autónoma da Madeira tem direito à entrega pelo Governo da República das receitas fiscais relativas a impostos sobre mercadorias destinadas à Região e às receitas dos impostos que devam pertencer-lhe, de harmonia com o lugar de ocorrência do facto gerador dos respectivos impostos, e outras que lhe sejam atribuídas por lei.

Artigo 112.º

Receitas fiscais

1 — São receitas fiscais da Região, nos termos da lei, as relativas ou que resultem, nomeadamente, dos seguintes impostos:

a) Do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares;
b) Do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas;
c) Do imposto sobre as sucessões e doações;
d) Dos impostos extraordinários;
e) Do imposto do selo;
f) Do imposto sobre o valor acrescentado;
g) Dos impostos especiais de consumo.

2 — Constituem ainda receitas da Região:

a) As multas ou coimas;
b) Os juros de mora e os juros compensatórios liquidados sobre os impostos que constituam receitas próprias.

SUBSECÇÃO III

Dívida pública regional

Artigo 113.º

Empréstimos públicos

1 — A Região Autónoma da Madeira pode recorrer a empréstimos em moeda com curso legal em Portugal ou em moeda estrangeira, a curto e a longo prazo, nos termos da lei.

2 — A contracção de empréstimos a longo prazo destinar-se-á exclusivamente a financiar investimentos ou a substituir e amortizar empréstimos anteriormente contraídos e obedecerá aos limites fixados por lei.

3 — A contracção de empréstimos externos ou em moeda estrangeira é feita nos termos deste Estatuto e da lei.

Artigo 114.º

Empréstimos a longo prazo

A contracção de empréstimos de prazo superior a um ano carece de autorização da Assembleia Legislativa Regional.

Artigo 115.º

Empréstimos a curto prazo

Para fazer face a dificuldades de tesouraria, a Região Autónoma da Madeira poderá recorrer a empréstimos de curto prazo.

Artigo 116.º

Tratamento fiscal da dívida pública regional

A dívida pública regional goza do mesmo tratamento fiscal que a dívida pública do Estado.

Artigo 117.º

Garantia do Estado

Os empréstimos a emitir pela Região Autónoma da Madeira poderão beneficiar de garantia pessoal do Estado, nos termos da respectiva lei.

SUBSECÇÃO IV

Transferências do Estado

Artigo 118.º

Transferências orçamentais

1 — Em cumprimento do princípio da solidariedade consagrado na Constituição, neste Estatuto e na lei, o Orçamento do Estado de cada ano incluirá verbas a transferir para a Região Autónoma da Madeira, nos termos estabelecidos na Lei de Finanças das Regiões Autónomas ou de outra mais favorável que vier a ser aprovada.

2 — Em caso algum, as verbas a transferir pelo Estado podem ser inferiores ao montante transferido pelo Orçamento do ano anterior multiplicado pela taxa de crescimento da despesa pública corrente no Orçamento do ano respectivo.

3 — Serão também transferidas para a Região as importâncias correspondentes ao pagamento de bonificações devidas no respectivo território e resultantes da aplicação de sistemas de incentivos criados a nível nacional.

4 — Enquadra-se na situação prevista no número anterior o sistema nacional de bonificação de juros de crédito à habitação concedido nos termos da legislação nacional aplicável e que deverá ser assegurado pelo Orçamento do Estado.

Artigo 119.º

Fundo de Coesão para as Regiões Ultraperiféricas

1 — Tendo em conta o preceituado na Constituição e com vista a assegurar a convergência económica com o restante território nacional, a Região Autónoma da Madeira tem acesso ao Fundo de Coesão para as Regiões Ultraperiféricas previsto na lei, destinado a apoiar, exclusivamente, programas e projectos de investimento constantes dos planos anuais de investimento das Regiões Autónomas.

2 — Além das transferências previstas no artigo anterior, serão transferidas para o orçamento regional para financiar os programas e projectos de investimento que preencham os requisitos do número anterior as verbas do Orçamento do Estado que o Fundo de Coesão para as Regiões Autónomas disporá em cada ano.

SUBSECÇÃO V

Apoios especiais

Artigo 120.º

Projectos de interesse comum

1 — Nos termos da lei, são projectos de interesse comum para efeitos do n.º 5 do artigo 103.º deste Estatuto aqueles que são promovidos por razões de interesse ou de estratégia nacional e ainda os susceptíveis de produzir um efeito económico positivo para o conjunto da economia nacional, aferido, designadamente, pelas suas consequências em termos de balança de pagamentos ou de criação de postos de trabalho, e, bem assim, aqueles que tenham por efeito uma diminuição dos custos da insularidade ou uma melhor comunicação entre os diferentes pontos do território nacional.

2 — As condições de financiamento pelo Estado dos projectos previstos no número anterior serão fixadas por decreto-lei, ouvidos os órgãos de governo próprio da Região.

Artigo 121.º

Protocolos financeiros

Em casos excepcionais, o Estado e a Região Autónoma da Madeira podem celebrar protocolos financeiros.

SECÇÃO II

Relações financeiras entre a Região e as autarquias locais

Artigo 122.º

Finanças das autarquias locais

1 — As finanças das autarquias locais da Região Autónoma da Madeira são independentes.

2 — Qualquer forma de apoio financeiro regional às autarquias locais, para além do já previsto na lei, deve ter por objectivo o reforço da capacidade de investimento das autarquias.

3 — O disposto neste Estatuto não prejudica o regime financeiro das autarquias locais, definido na lei, o qual, no arquipélago, igualizará a capitação da Região à média nacional.

CAPÍTULO III

Do regime económico

SECÇÃO I

Da economia regional

Artigo 123.º

Objectivos

1 — A organização económico-social tem em conta o princípio da subordinação do poder económico ao poder político democrático.

2 — A política de desenvolvimento económico e social da Região assenta em princípios e prioridades que tenham em conta as características especificas do arquipélago visando a promoção do bem-estar e do nível da qualidade de vida de todo o povo madeirense.

SECÇÃO II

Da concretização dos princípios da solidariedade e da continuidade territorial

SUBSECÇÃO I

Transportes

Artigo 124.º

Deveres do Estado

1 — Os princípios da solidariedade e da continuidade territorial vinculam o Estado a suportar os custos das desigualdades derivadas da insularidade no respeitante aos transportes.

2 — Constitui serviço mínimo indispensável, a ser obrigatoriamente assegurado em caso de greve, o transporte aéreo de passageiros entre o continente e a Madeira.

Artigo 125.º

Competitividade

1 — O transporte marítimo e aéreo, quer de pessoas quer de mercadorias, incluindo os serviços nos portos e aeroportos, devem ser prestados em condições que garantam a competitividade da economia da Região.

2 — Na Região estabelecer-se-ão tarifas portuárias e aeroportuárias mais favoráveis pela utilização das respectivas infra-estruturas, procurando a competitividade com os portos e aeroportos concorrentes.

Artigo 126.º

Princípio da liberdade de transporte

1 — O transporte aéreo e marítimo de pessoas e mercadorias, de e para a Região Autónoma da Madeira, reger-se-á pelo princípio da liberdade de transporte, nos termos previstos neste Estatuto e na lei, no quadro dos compromissos da União Europeia assumidos por Portugal e sem prejuízo do disposto no artigo 153.º

2 — O princípio da liberdade de transporte, marítimo e aéreo, consagrado no número anterior envolve todo o tipo de serviços, regulares ou não, de carácter interinsular, nacional e internacional e ainda os serviços auxiliares de transporte marítimo e aéreo, prestados ou não directamente pelas próprias companhias.

Artigo 127.º

Transporte marítimo e aéreo de passageiros e mercadorias

O Estado adopta, de acordo com as regras da União Europeia e a legislação aplicável, medidas tendentes a, em conformidade com os princípios da solidariedade e da continuidade territorial, baixar o custo efectivo do transporte marítimo e aéreo de passageiros e mercadorias interinsular e entre as ilhas do arquipélago e o continente, ouvindo o Governo Regional.

SUBSECÇÃO II

Telecomunicações

Artigo 128.º

Telecomunicações

1 — O Estado adopta medidas tendentes a assegurar o cumprimento na Região Autónoma do serviço universal de telecomunicações, de acordo com as regras da União Europeia e a legislação aplicável.

2 — A lei regula a projecção do princípio da continuidade territorial na elaboração das convenções tarifárias aplicáveis na Região.

Artigo 129.º

Rádio e televisão

1 — Nos termos constitucionais o Estado assegura a existência e o funcionamento de um serviço público de rádio e de televisão.

2 — O Estado assegura a cobertura da integralidade do território da Região Autónoma da Madeira pelo serviço público de rádio e televisão.

3 — O serviço público de rádio e televisão compreende igualmente na Região a existência de centros regionais com autonomia de produção, emissão e informação.

4 — O Estado garantirá igualmente o acesso da Região aos canais nacionais de cobertura geral, nos termos da lei.

SUBSECÇÃO III

Energia

Artigo 130.º

Energia e combustíveis

Às pessoas singulares e colectivas é garantido, pelo Estado, o acesso à energia e aos combustíveis em condições que compensem os sobrecustos da insularidade, nos termos decorrentes do artigo 10.º do presente Estatuto e da lei.

SUBSECÇÃO IV

Outras áreas especificas

Artigo 131.º

Sistemas de incentivos

Todos os sistemas de incentivos à actividade económica de âmbito nacional serão objecto de modulação regional, nomeadamente na majoração dos apoios e nas condições de acesso.

Artigo 132.º

Promoção

1 — A Região beneficia na íntegra, e em plano de igualdade com o restante território nacional, da actividade dos departamentos nacionais encarregados da promoção externa do País, nomeadamente nas áreas do turismo, do comércio externo e da captação de investimentos estrangeiros.

2 — A promoção externa nacional terá em conta os interesses e características da oferta de bens e serviços da Região Autónoma da Madeira.

3 — Nas campanhas de promoção turística do País no exterior realizadas pelo Estado será dado, a solicitação do Governo Regional, o devido relevo aos destinos turísticos da Região Autónoma.

Artigo 133.º

Custo de livros, revistas e jornais

O Estado suporta, nos termos da lei, os encargos totais correspondentes à expedição, por via aérea e marítima, dos livros, revistas e jornais de natureza pedagógica, técnica, científica, literária, recreativa e informativa:

a) Entre o continente e a Região;
b) Entre a Região e o continente;
c) Entre a Região Autónoma da Madeira e a Região Autónoma dos Açores.

CAPÍTULO IV

Do regime fiscal

SECÇÃO I

Enquadramento geral

Artigo 134.º

Princípios gerais

As competências tributárias atribuídas aos órgãos de governo próprio da Região exercem-se no respeito pelos limites constitucionais, no quadro deste Estatuto e da lei, tendo em conta:

a) Que a determinação normativa regional da incidência da taxa dos benefícios fiscais e das garantias dos contribuintes, nos termos dos artigos seguintes, será da competência da Assembleia Legislativa Regional mediante decreto legislativo regional;
b) Que o sistema fiscal regional deve adaptar-se às especificidades regionais, quer podendo criar impostos vigentes apenas na Região quer adaptando os impostos de âmbito nacional às especificidades regionais;
c) Que as cobranças tributárias regionais, em princípio, visarão a cobertura das despesas públicas regionais;
d) Que a estruturação do sistema fiscal regional deverá incentivar o investimento na Região e assegurar o seu desenvolvimento económico e social.

Artigo 135.º

Competências tributárias

1 — Os órgãos de governo próprio da Região têm competências tributárias de natureza normativa e administrativa, nos termos do número seguinte e das secções II e III deste capítulo.

2 — A competência legislativa regional, em matéria fiscal, é exercida pela Assembleia Legislativa Regional, mediante decreto legislativo, e compreende os seguintes poderes:

a) O poder de criar e regular impostos, vigentes apenas na Região, definindo a respectiva incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes nos termos da presente lei;
b) O poder de adaptar os impostos de âmbito nacional às especificidades regionais, em matéria de incidência, taxa, benefícios fiscais e garantias dos contribuintes, dentro dos limites fixados na lei e nos termos dos artigos seguintes.

SECÇÃO II

Competências legislativas e regulamentares

Artigo 136.º

Impostos regionais

1 — A Assembleia Legislativa Regional, mediante decreto legislativo regional, poderá criar e regular contribuições de melhoria vigentes na Região, para tributar aumentos de valor dos imóveis decorrentes de obras e de investimentos públicos regionais e, bem assim, criar

6. Caracterização da Autonomia. Questionários aos governos regionais e outras entidades:

- Ao Presidente do Governo Regional dos Açores, Dr. Carlos César.
- Ao Presidente do Governo Regional da Madeira, Dr. Alberto João Jardim.
- Dr. J. B. da Mota Amaral, ex-Presidente do Governo Regional dos Açores e ex-Presidente da Assembleia da República.
- À Direcção Regional dos Assuntos Europeus e da Cooperação Externa da RRAA da Madeira.
- À Direcção Regional dos Assuntos Europeus da RRAA dos Açores.
- Ao Vice-Presidente do Parlamento Regional da Madeira; Dr. Fernão Freitas.

José Daniel Tavares da Silva
Rua de Barcelona, 140
Mindelo
4485-500 Vila Chã, Vila do Conde
Tlm. 914881251
danieltavares_32@yahoo.com.br

Exmo. Senhor
Dr. Carlos César
Presidente do Governo Regional dos Açores
Palácio de Sant'Ana
9500-077 Ponta Delgada

Assunto:Tese de doutoramento:*"Uma Europa próxima do cidadão. Integração, subsidiariedade e autonomias na União Europeia.Portugal e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira."*

Tomo a liberdade de me dirigir a V. Excelência solicitando se digne conceder a sua Douta opinião sobre a minha tese de doutoramento cujo preâmbulo remeto, a qual versa o tema das autonomias regionais a nível comunitário e nacional que venho a elaborar na Universidade de Santiago de Compostela sob a direcção do Professor Doutor Jorge Pueyo Losa, Catedrático de Direito Internacional Público e Relações Internacionais.

Permita-me, Excelência, que exponha a forma como surgiu o tema deste tese:

Licenciei-me em 1988 na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, iniciando em 1999 um programa de doutoramento no âmbito do direito comunitário.

No desenvolvimento de vários temas relacionados com o processo de integração comunitária como o princípio da subsidiariedade e sua evolução desde o Tratado de Roma ao Tratado Constitucional e momentos posteriores, a participação do cidadão e das entidades infra-estatais nesse processo e os vários modelos de, a nível interno e comunitário, garantir e defender a participação regional e o respeito pelas identidades nacionais e regionais, tomei contacto com as autonomias políticas espanholas e com a forma como a questão regional ali é profundamente estudada a par das experiências italiana, alemã, belga e austríaca.

Não sendo, embora, um académico de profissão, verifiquei a escassez do estudo do processo autonómico português, razão pela qual propus este tema de tese aos responsáveis daquela Universidade, o qual foi aceite.

Naturalmente, Sr. Presidente, que no desenvolvimento da mesma tese necessitei de efectuar pesquisas nos Açores e na Madeira, para o que contei com a preciosa ajuda de bibliotecas, universidades e outras entidades regionais cuja excepcional disponibilidade saliento.

Falta, no entanto, a opinião de quem, como V. Excelência lida com os problemas da autonomia política regional numa perspectiva prática.

Bem sabendo da escassez de tempo de V. Excelência, fico a aguardar a possibilidade de obter de V. Exa., por correio postal ou electrónico, uma opinião sobre o tema em geral que consta do preâmbulo, sobre as questões que abaixo coloco e sobre outro(s) assunto(s) que, na dupla perspectiva comunitária e/ou nacional, V. Ex.ª considere útil para as autonomias.

I- A nível comunitário, considera suficiente e efectiva a participação da RA dos Açores:

- Na formação interna das posições que o Estado apresenta na União e na respectiva negociação junto das Instituições;
- Na execução do direito comunitário:
- Nas instituições comunitárias, *v.g.* através do Conselheiro Regional na REPER.
- Nos Comités do Conselho, da Comissão, no Comité das Regiões e Económico e Social;

II-A nível regional geral:

- Considera útil e bem desenvolvida a participação regional no âmbito das Regiões Ultraperiféricas e respectivos processos de cooperação, bem como no âmbito mais vasto das organizações internacionais de natureza regional como a Conferência de Regiões Periféricas e Marítimas da Europa, a Conferência dos Poderes Locais e Regionais da Europa e a Assembleia das Regiões da Europa.

Apresento a V. Excelência os meus cumprimentos
Porto, 14 de Outubro de 2007

REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
PRESIDÊNCIA DO GOVERNO
GABINETE DO PRESIDENTE

SAI-GAPS-2008/0071

Exmº Senhor
Dr. José Manuel Tavares da Silva
Rua de Barcelona, 140
Mindelo

4 485-500 VILA CHÃ, VILA DO CONDE

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	PONTA DELGADA 2008-01-17

ASSUNTO: TESE DE DOUTORAMENTO. UMA EUROPA PRÓXIMA DO CIDADÃO. INTEGRAÇÃO, SUBSIDIARIEDADE E AUTONOMIAS NA UNIÃO EUROPEIA. PORTUGAL E AS REGIÕES AUTÓNOMAS DOS AÇORES E DA MADEIRA." "

Relativamente à Vossa Carta de 14 de Outubro de 2007, encarrega-me Sua Excelência o Presidente do Governo Regional dos Açores de remeter a V. Exª as respostas às questões colocadas.

Com os melhores cumprimentos.

O CHEFE DO GABINETE

LUÍS JORGE DE ARAÚJO SOARES

ANEXO: o mencionado
LS/GS

REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
PRESIDÊNCIA DO GOVERNO
Gabinete do Presidente

ASSUNTO: Tese de Doutoramento: *"Uma Europa próxima do cidadão. Integração, Subsidiariedade e Autonomia na União Europeia. Portugal e as Regiões Autónomas dos Açores e Madeira"*: Análise e Proposta de Resposta

Respostas

1- A nível comunitário, considera suficiente e efectiva a participação da RA dos Açores:

- ***Na formação interna das posições que o Estado apresenta na União e na respectiva negociação junto das Instituições:***

Os Açores são um parceiro activo, respeitado e ouvido na formulação das posições nacionais de interesse comum, também no domínio externo. Em algumas matérias são ainda o elemento diferenciador e que potencia a realidade ou a posição nacional. As relações TransAtlânticas são disso um claro exemplo, mas no domínio comunitário, também o são a Política do Ambiente, ou a Política Marítima Europeia, ou ainda a utilização de energias renováveis.

Em todas estas matérias, como nas restantes, a Região, através dos mecanismos político-institucionais e representativos próprios, faz saber as suas posições e contribui activamente para a formulação das posições nacionais a apresentar aos restantes parceiros em Bruxelas. E também não são incomuns os casos em que as instituições comunitárias, por iniciativa própria, elegem os Açores como exemplo em algumas matérias e nos chamam a partilhar esta experiências directamente com outros actores europeus (a Política Marítima surge uma vez mais como exemplo neste domínio)

Nos casos, onde estas posições de consenso não são possíveis, e os interesses regionais se sobrepõem a outros, a região e os seus representantes fazem valer a sua responsabilidade primeira para com os açorianos na defesa dos seus interesses e utiliza os canais e instrumentos que tem ao seu dispor para os salvaguardar junto das instituições comunitárias e outros parceiros relevantes (*vide* ZEE)

- *Na execução do direito comunitário;*

A Revisão Constitucional de 2004 significou, nesta matéria, um importante avanço pois passou a permitir que a Região adaptasse legislação comunitária às suas características próprias, por meio de processo parlamentar na Assembleia Legislativa Regional dos Açores. Este processo é tão mais importante quando em inúmeros casos é difícil ao legislador europeu perceber o quão específicas são as condições de aplicabilidade da legislação comunitária nas regiões ultraperiféricas.

Este dispositivo constituiu também um duplo aprofundamento, por um lado, na relação da Região com a União, aproximando as duas realidades e permitindo um melhor cumprimento das normas e directivas europeias, e por outro, também, em relação aos próprios poderes autonómicos.

Ao nível comunitário saliente-se também a participação pioneira que a Região assume desde 2005 na Rede de Monitorização da Subsidiariedade do Comité das Regiões. Apesar de esta ter uma natureza informal e não vinculativa, o seu aprofundamento tem permitido, simultaneamente, desenvolver ao nível da Região mecanismos de "alerta precoce" sobre legislação comunitária de interesse para a mesma, e também preparar o futuro, nomeadamente a aplicação do mecanismo de controle da subsidiariedade pelos Parlamentos Nacionais - agora aprovado pelo Tratado Reformador.

- *Nas instituições comunitárias, v.g. através do Conselheiro Regional na REPER.*

A ligação da Região ao trabalho das instituições faz-se, é certo, por meio das funções desempenhadas pelo Conselheiro Regional na REPER; mas sobretudo pelo seguimento contínuo dos principais dossiers de relevo para os Açores. Esse trabalho é assegurado diariamente pelos diversos departamentos governamentais e coordenado pelos respectivos titulares políticos, que assumem também o papel de representação da Região junto os decisores políticos comunitários, em Bruxelas, ou nas capitais, quando tal se verifica necessário.

A participação plena da Região nos trabalhos do Comité das Regiões, a integração de um representante da Região em certas formações do Conselho (Ex. Pescas), a acção dos deputados ao Parlamento Europeu eleitos pelo círculo dos Açores, a rede de contactos com as própria Direcções Gerais da Comissão Europeia, assim como as parcerias existentes com outras regiões

e organizações com sede em Bruxelas permitem também ter outros ângulos sobre as matérias que mais influência têm para os destinos da Região e sobretudo desenvolver formas de acção consequentes para "moldar" o resultado final estes dossiers.

- *Nos Comités do Conselho, da Comissão, no Comité das Regiões e Económico e Social;*

Ibidem. Vide acima

2- **-A nível regional geral considera útil e bem desenvolvida a participação regional no âmbito das Regiões Ultraperiféricas e respectivos processos de cooperação, bem como no âmbito mais vasto das organizações internacionais de natureza regional como a Conferência de Regiões Periféricas e Marítimas da Europa, a Conferência dos Poderes Locais e Regionais da Europa e a Assembleia das Regiões da Europa.**

Os Açores desde há muito que assumiram a cooperação com outras regiões, Estados, organizações internacionais e organizações não-governamentais como um vector importante da sua afirmação num mundo globalizado, e como instrumento indispensável na defesa dos seus interesses particulares no contexto da UE e de outros *fora* internacionais, assim como para promoção das suas mais-valias.

Neste contexto, a relação com as restantes regiões ultraperiféricas, a nível bilateral, mas também através da Conferência dos Presidentes das RUP e seus grupos de trabalho, tem particular preponderância pois assegura a prossecução e defesa diária do cumprimento do estipulado no Tratado da CE, mais especificamente do art. 299.2, através da demonstração constante junto das instâncias comunitárias e respectivos decisores políticos da nossas posições e pretensões. Esta é já uma longa relação, que precede a própria consagração do estatuto de ultraperiferia nos Tratados e que é por isso da maior importância para os Açores.

A participação da Região na Conferência de Regiões Periféricas e Marítimas da Europa, na Conferência dos Poderes Locais e Regionais da Europa e na Assembleia das Regiões da Europa, mas também no Comité das Regiões da União Europeia, na Conferência dos Presidentes das Regiões com poder Legislativo da Europa (REGLEG) e na Rede de Governos Regionais para o Desenvolvimento sustentável (NRG4SD), entre outras, constitui um patamar mais da afirmação

e defesa dos Açores e dos Açorianos e dos seus valores. Nestes, como em outros *fora* temático-sectoriais, os Açores assumem uma participação activa, assente na perspectiva de construção de parcerias úteis, dinâmicas e valorizantes dos aspectos que temos em comum, mas simultaneamente, respeitadoras das diferenças que existem entre as regiões/Estados que neles se fazem representar.

José Daniel Tavares da Silva
Avª Arriaga, 42-B, Edifício Arriaga, 4º sala 1
9000-064 Funchal.
291242074 - Tlm. 914881251

Exmo. Senhor
Dr. Alberto João Jardim
Presidente do Governo Regional da Madeira,
Funchal

Tomo a liberdade de me dirigir a V. Excelência solicitando se digne conceder a sua Douta opinião sobre a minha tese de doutoramento versando o tema das autonomias regionais a nível comunitário e nacional que venho a elaborar na Universidade de Santiago de Compostela sob a direcção do Professor Doutor Jorge Pueyo Losa, Catedrático de Direito Internacional Público e Relações Internacionais.

Permita-me, Excelência, que exponha a forma como surgiu o tema deste tese:

Licenciei-me em 1988 na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, iniciando em 1999 um programa de doutoramento no âmbito do direito comunitário.

No desenvolvimento de vários temas relacionados com o processo de integração comunitária como o princípio da subsidiariedade e sua evolução desde o Tratado de Roma ao Tratado Constitucional, a participação do cidadão e das entidades infra-estatais nesse processo e os vários modelos de, a nível interno e comunitário, garantir e defender a participação regional e o respeito pelas identidades nacionais e regionais, tomei contacto com as autonomias políticas espanholas e com a forma como a questão regional é profundamente estudada a par das experiências italiana, alemã, belga e austríaca.

Não sendo, embora, um académico de profissão, verifiquei a escassez do estudo do processo autonómico português, razão pela qual propus este tema de tese aos responsáveis daquela Universidade, o qual foi aceite.

Naturalmente, Sr. Presidente, que residindo da cidade do Porto, no desenvolvimento da mesma tese necessitei de efectuar pesquisas na Madeira onde me desloco com frequência e me encontro presentemente até 07 de Maio, para o que contei com a preciosa ajuda de um amigo e ex-colega de curso, Dr. Pedro Freitas que, além de me ceder generosamente no seu escritório um espaço equipado com as condições ideais para trabalho, desbravou caminhos, me proporcionou contactos com bibliotecas e outras entidades regionais cuja excepcional disponibilidade saliento.

Falta, no entanto, a opinião de quem, como V. Excelência lida com os problemas da autonomia política regional numa perspectiva prática.

Bem sabendo da escassez de tempo de V. Excelência, fico a aguardar a possibilidade de obter de V. Exa., pessoalmente ou por escrito, uma opinião sobre o tema em geral que consta do preâmbulo que envio em anexo, sobre as questões que abaixo coloco e sobre outro(s) assunto(s) que, na dupla perspectiva comunitária e/ou nacional, V. Ex.ª considere útil para as autonomias.

I- A nível comunitário, considera suficiente e efectiva a participação da RAMadeira:

- Na formação interna das posições que o Estado apresenta na União e na respectiva negociação junto das Instituições;
- Na execução do direito comunitário:
- Nas instituições comunitárias, *v.g.* através do Conselheiro Regional na REPER.
- Nos Comités do Conselho, da Comissão, no Comité das Regiões e Económico e Social;

II-A nível regional geral:

- Considera útil e bem desenvolvida a participação regional no âmbito das Regiões Ultraperiféricas e respectivos processos de cooperação, bem como no âmbito mais vasto das organizações internacionais de natureza regional como a Conferência de Regiões Periféricas e Marítimas da Europa, a Conferência dos Poderes Locais e Regionais da Europa e a Assembleia das Regiões da Europa.

Apresento a V. Excelência os meus cumprimentos

Funchal, 26 de Abril de 2007

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Excelentíssimo Senhor
Dr. José Daniel Tavares da Silva

ASSUNTO: "UMA EUROPA PRÓXIMA DO CIDADÃO. INTEGRAÇÃO, SUBSIDIARIEDADE E AUTONOMIAS NA UNIÃO EUROPEIA. PORTUGAL E AS REGIÕES AUTÓNOMAS DOS AÇORES E DA MADEIRA"

Encarrega Sua Excelência o Presidente do Governo de enviar a Vossa Excelência o Seu comentário à tese de doutoramento sobre o tema em epígrafe.

Apresento a Vossa Excelência os meus cumprimentos

O Chefe de Gabinete

(Luís Maurílio da Silva Dantas)

Quinta Vigia • Avenida do Infante • 9004-547 FUNCHAL • Telefone 291 220 042

Mod. IE-201-015 – sig.

COMENTÁRIO

Questão I – Posição sobre a temática constante do Preâmbulo da Tese de Doutoramento

O tema escolhido constitui um bom contributo para estimular a necessária reflexão sobre aquela questão, sabendo-se que a mesma reveste especial importância para os níveis de governação mais próximos do cidadão como sejam o nível de governação regional e local.

Como é sabido, o Princípio da Subsidiariedade é tratado expressamente no artigo 5.º do Tratado da Comunidade Europeia. Segundo o mesmo «Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção prevista não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-membros, e possam pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário.».

Encontramos, igualmente, referência ao Princípio da Subsidiariedade no direito constitucional português. Por exemplo, o artigo 6.º, n.º 1, da Constituição da República estabelece «O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública».

Também no artigo 11.º do Estatuto Político-administrativo da Região Autónoma da Madeira se dispõe que «No relacionamento entre os órgãos do Estado e os órgãos de governo próprio da Região é aplicável o princípio da subsidiariedade, segundo o qual, e fora do âmbito das atribuições exclusivas do Estado, a intervenção pública faz-se preferencialmente pelo nível da Administração que estiver mais próximo e mais apto a intervir, a não ser que os objectivos concretos da acção em causa não possam ser suficientemente realizados senão pelo nível da Administração superior».

Além, os níveis de governação abrangidos pelo Princípio, são claramente o comunitário e o nacional. Aqui, são abrangidos os níveis de governação nacional e regional.

É a maior ou menor centralização ou descentralização dos poderes públicos que enquadram a interpretação deste Princípio, no espaço e no tempo.

O Princípio da Subsidiariedade não deve ser visto como princípio centralizador ou descentralizador, mas sim como um princípio que, por recurso a critérios de eficácia, permite aferir qual das entidades potencialmente aptas deve agir.

Subscrevo os que designadamente, no quadro comunitário, advogam a aplicação não restritiva do Princípio da Subsidiariedade. Nessa medida, tal princípio, em meu entender, deve funcionar como "princípio de repartição" das competências e atribuições concorrentes da União Europeia, dos Estados-membros e das Regiões.

Por conseguinte, perante competências concorrentes, a Comunidade deve intervir apenas e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-membros ou pelas Regiões.

As Regiões europeias, independentemente do seu enquadramento jurídico-constitucional interno, devem ocupar um lugar central na Europa do futuro. Como nível próximo do cidadão e das realidades económicas, sociais e culturais, elas devem ter voz activa na definição das políticas europeias.

Contudo, o actual poder de consulta facultado às colectividades regionais e locais europeias, através do Comité das Regiões, é manifestamente insuficiente.

O mecanismo de participação do Comité no processo de decisão comunitário não permite na prática, que sejam devidamente salvaguardados os interesses das Regiões. Tal deve-se, designadamente, ao facto de os pareceres não serem vinculativos, e ao leque restrito de matérias em que o Comité é chamado a intervir.

O desejável reconhecimento das Regiões como um terceiro nível de governo democrático, implicaria que estas estivessem representadas no Parlamento Europeu, o fórum dos povos da União Europeia. Para tanto, os representantes dos povos da União continuariam a ser eleitos por sufrágio universal e directo, mas com base em circunscrições regionais. Ou então, em alternativa, o Parlamento Europeu seria composto por duas Câmaras, uma das quais a das Regiões.

Estou convicto, como já tenho afirmado, que o futuro do projecto europeu passa pelo reconhecimento expresso do nível regional, na arquitectura europeia, pela participação efectiva das Regiões na adopção e execução das decisões europeias, pelo reforço do papel do Comité das Regiões (elevação ao estatuto de Instituição e atribuição de novos poderes) e pela consagração de um sistema uniforme de eleição dos deputados ao Parlamento Europeu com base em circunscrições regionais. Ou, então, um sistema bicameral europeu.

Nesta alternativa, admito, numa primeira fase, a Câmara das Regiões no seio do Parlamento Europeu poder assegurar a devida participação das Regiões no processo de tomada de decisão, mediante ratificar ou vetar.

Devo referir, aliás, que acompanhei atentamente o debate sobre esta temática durante os trabalhos da Convenção Europeia e da Conferência Intergovernamental de 2004, precisamente pelo interesse particular que, quer a aplicação do Princípio da Subsidiariedade ao

nível regional, quer a delimitação de competências entre a União, os Estados Membros e as Regiões, revestia para a Região na perspectiva de reforçar o papel e a representação desta na União.

Como se sabe, o projecto de Tratado Constitucional, que acabou por não vingar, apenas veio ampliar, de certa forma, os poderes dos Parlamentos Nacionais, possibilitando através do mecanismo de "alerta rápido", o controlo da aplicação do Princípio da Subsidiariedade.

Quanto ao papel dos Parlamentos das Regiões com competências legislativas o mesmo era remetido para o direito interno dos Estados-membros, cabendo aos Parlamentos nacionais determinar as modalidades de consulta interna!...

Em meu entender, resultou daquela proposta, embora ainda timidamente, a intenção de envolver, de facto, os parlamentos nacionais e os parlamentos regionais com poderes legislativos, na dinâmica europeia. Deixando, no entanto, aos parlamentos nacionais a determinação das modalidades internas de consulta dos parlamentos regionais.

Pela minha parte, continuo a defender a redefinição do Princípio da Subsidiariedade, no sentido deste garantir o respeito das competências constitucionalmente consagradas às Regiões e ao Poder Local, e a instituição de um sistema de controlo *ex ante* e *ex post* do respeito pelo princípio, no qual as Regiões devem ser envolvidas.

As Regiões devem ter um papel mais participativo nas iniciativas legislativas que lhes digam directamente respeito. Ou seja, fora do âmbito das atribuições exclusivas do Estado, a intervenção pública deve, apenas, fazer-se pelo nível da Administração que estiver mais próximo e mais apto a intervir. Só não deverá ser assim, se os objectivos concretos da acção em causa não puderem ser suficientemente realizados senão pelo nível da Administração superior, ou seja pelo nível nacional.

Questão II – A nível comunitário, considera suficiente e efectiva a participação da Madeira:

A) Na formação interna das posições que o Estado apresenta na União e na respectiva negociação junto das Instituições

Existe ao nível nacional, sob a tutela do Ministério dos Negócios Estrangeiros, a chamada Comissão Interministerial para os Assuntos Europeus, integrando representantes de todos os Ministérios e das duas Regiões Autónomas, que procura associar, na mesma sede, diferentes sectores de governação, ao processo de integração europeia. Ali são coordenadas as posições nacionais a assumir junto da União Europeia.

Ao nível regional funciona, também, no âmbito da Direcção Regional dos Assuntos Europeus e da Cooperação Externa, um mesmo mecanismo de coordenação, a Comissão Regional para os Assuntos Europeus (CRAE), que integra representantes dos vários departamentos da administração regional.

As autoridades regionais fazem o acompanhamento das políticas comunitárias; analisam o interesse/impacto das mesmas para a Região; concertam, internamente, numa primeira fase, a posição a assumir junto do Governo da República, e depois apresentam propostas concretas às autoridades nacionais competentes.

Como é sabido, a negociação junto das instâncias comunitárias cabe ao Governo da República. Este tem sedeada em Bruxelas uma Representação Permanente (REPER), que faz a ponte no relacionamento do Governo português com as Instituições e órgãos comunitários. Esta integra dois Conselheiros regionais – um por cada Região Autónoma.

Seria desejável que o Estado tivesse sempre em conta as posições manifestadas pela Região na elaboração das posições que apresenta junto das Instituições comunitárias. Lamentavelmente, em alguns casos, tal não acontece.

Entre os poderes das Região Autónoma da Madeira consagrados constitucionalmente, encontramos a faculdade de:

- Participar nas negociações de Tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes;

- Pronunciar-se por sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de soberania, sobre as questões da competência destes, que lhes digam respeito, bem como, em matérias do seu interesse específico, na definição das posições do Estado Português no âmbito do processo de construção europeia;

- Participar no processo de construção europeia, mediante representação nas respectivas instituições regionais e nas delegações envolvidas em processos de decisão da União Europeia, quando estejam em causa matérias que lhes digam respeito, bem como transpor actos jurídicos da União.

No entanto, a prática tem-nos revelado que não adianta ter a participação da Região no processo de construção europeia consagrada constitucionalmente se, depois, o método de trabalho do Governo da República é orientado por práticas centralizadoras, desvirtuando o modelo constitucional nesta matéria.

A nossa opção passa claramente por envolver mais as Regiões e os Parlamentos regionais no processo de decisão comunitária. Isto depende menos de textos legais e mais das efectivas práticas governativas e políticas, ou seja, do voluntarismo político.

Não se trata de regionalizar as competências externas do Estado, trata-se, sim, de articular os interesses nacionais com os regionais.

B) na execução do Direito Comunitário

A sexta revisão da Constituição da República Portuguesa, de 2004, veio reconhecer a competência de órgãos das Regiões para a transposição de actos jurídicos da União para a ordem jurídica interna, nos termos do artigo 112.º da Constituição.

Assim, é possível, finalmente, à Região Autónoma da Madeira, adoptar medidas regionais de execução das Directivas comunitárias, as quais, como sabemos, são actos normativos que necessitam de medidas de execução para alcançar a plenitude dos seus efeitos jurídicos

C) nas Instituições comunitárias, v.g. através do Conselheiro regional na REPER

Em 2001 foi criada a categoria de Conselheiro regional da REPER junto da União Europeia -- Decreto-Lei n.º 146/2001, de 2 de Maio, precisamente, para acompanhar os assuntos relativos às Regiões Autónomas portuguesas no âmbito da União Europeia e participar em reuniões e outras actividades que digam respeito aos assuntos relevantes para as ditas Regiões.

Compete ao conselheiro regional da REPER de Portugal junto da União Europeia:

a) Acompanhar os assuntos relativos às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, no âmbito da União Europeia;
b) Participar nas reuniões, grupos de trabalho e outras actividades que digam respeito aos assuntos daquelas Regiões Autónomas;
c) Acompanhar quaisquer assuntos respeitantes àquelas Regiões Autónomas relacionados com a actividade da REPER;
d) Promover e apoiar a adopção de medidas específicas da União Europeia relativas às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Ora, quanto a mim, mais uma vez, o método de trabalho e a actuação da REPER dependente das orientações políticas de Lisboa, não favorece o efectivo envolvimento da Região nas negociações junto da União Europeia. Caber ao Estado a representação externa não pode ser sinónimo de autoridade centralizante.

D) nos Comités do Conselho, da Comissão, no Comité das Regiões e no Comité Económico e Social

No âmbito dos Grupos de trabalho do Conselho, quando os assuntos agendados são de interesse para a Região, esta pode fazer-se representar nas reuniões. A Região pode ainda participar nos Conselhos através de um Membro do Governo Regional quando estejam em causa matérias específicas da Região.

As Regiões são igualmente informadas sobre as reuniões dos Comités da Comissão, bem como dos assuntos agendados nessas reuniões, participando e manifestando a sua opinião sempre que as matérias são de interesse para o seu território.

No âmbito das Conferências Intergovernamentais que precederam a assinatura do Tratado de Maastricht, foi reconhecida a necessidade de atribuir às colectividades regionais e locais um papel consultivo sobre aspectos das políticas comunitárias que lhes digam respeito.

Assim, foi instituído o Comité das Regiões que configura um mecanismo de participação regional, possibilitando às autoridades locais e regionais manifestarem a sua posição sobre determinadas políticas comunitárias que têm impacto regional e para as quais possuem mais sensibilidade, uma vez que estão mais próximas das necessidades e problemas das populações.

Todavia, o actual mecanismo de participação do Comité no processo de decisão comunitário, como já atrás referi, não permite na prática que sejam devidamente salvaguardados os interesses das Regiões. O impacto dos pareceres, que não são vinculativos, tem-se revelado pouco significativo, para além do funcionamento interno do Comité das Regiões ser burocrático, desastroso politicamente e desinteressante, ao ponto de, ainda que erradamente, alguns dos principais actores políticos regionais pouco se envolverem.

Em meu entender, as Regiões deveriam ser associadas ao procedimento legislativo comunitário, com a institucionalização de um mecanismo de co-decisão nas áreas que revistam um interesse específico para as Regiões.

O Comité Económico e Social não tem representantes das Regiões. No entanto, quando no seio deste Comité são formulados pareceres que envolvam interesses da Região Autónoma da Madeira, esta é, normalmente, convidada a colaborar pelo Relator respectivo.

Convém deixar claro, no entanto, que apesar do acima exposto, tal não tem impedido que a Região não tenha vindo, no âmbito da nova metodologia de trabalho iniciada em 2002 – parceria entre as Regiões, os respectivos Estados-membros e a Comissão Europeia – a procurar reforçar a sua participação activa nas negociações com as instituições comunitárias.

O aprofundamento das relações de parceria com a Comissão Europeia, em matéria de integração europeia, tem permitido à Região exprimir o seu ponto de vista e muitas vezes fazer valer as suas pretensões.

Também não tem impedido o trabalho de sensibilização que o Governo Regional tem vindo a desenvolver sobre a realidade específica da Região junto do Parlamento Europeu, Comité das Regiões e Comité Económico e Social, havendo a assinalar a adopção de vários relatórios e pareceres para os quais a Região deu o seu contributo e viu algumas das suas posições reflectidas nos mesmos.

Questão III – A nível regional geral:

A) Considera útil e bem desenvolvida a participação regional no âmbito das Regiões Ultraperiféricas e respectivos processos de cooperação

A criação, de facto, do grupo das Regiões Ultraperiféricas, aconteceu no Funchal, no final dos anos oitenta, quando da realização na Madeira do plenário anual da Assembleia das Regiões da Europa, por iniciativa do Presidente do Governo Regional, então também presidente da Conferência das Regiões Periféricas Marítimas da Europa.

Em 29 de Março, de 1995, em Pointe-à-Pitre, Guadalupe, as Regiões Ultraperiféricas celebraram entre si um Protocolo de Cooperação, que foi reformulado em 31 de Março de 2000, no Funchal, e em de 19 de Outubro de 2006, em Basse-Terre, Guadalupe.

Através daquele Protocolo, as Regiões vincularam-se a concertar posições comuns no quadro da União Europeia e a promover o desenvolvimento de acções de cooperação inter-regional. Actualmente o Protocolo prevê uma cooperação ao nível político e ao nível técnico e científico.

No âmbito da cooperação política levada a cabo junto da União Europeia, resultou designadamente em favor destas Regiões, a consagração jurídica dum estatuto de Ultraperiferia no Tratado europeu, que se traduz na necessidade de na aplicação da legislação comunitária às Regiões Ultraperiféricas, ter em conta as suas realidades e especificidades.

As Regiões Ultraperiféricas têm conseguido sem dúvida consciencializar a União Europeia sobre o carácter único da dimensão ultraperiférica, situação esta que deve ser tida em conta em permanência na elaboração das políticas comunitárias e na adopção das decisões.

Mais recentemente, face aos objectivos fixados pela estratégia de Lisboa e Goteborg, constata-se o dever da União Europeia manter e reforçar o estatuto jurídico da Ultraperi-

feria, insistindo em medidas que, tomando em conta as realidades históricas, geográficas, económicas, sociais e culturais das Regiões, se traduzam na elaboração, em consonância com uma cooperação activa das Regiões, de uma verdadeira estratégia de desenvolvimento, incidente sobre factores endógenos, designadamente a área geográfica.

O aprofundamento da cooperação, tanto política como técnica, entre as sete Regiões Ultraperiféricas, tem-se revelado, em vários domínios, dinâmica e bem sucedida. E dado o carácter estrutural dos objectivos preconizados pelas Regiões Ultraperiféricas, deseja-se o prosseguimento desta cooperação.

Desse modo, temos vindo a equacionar a possibilidade da Conferência dos Presidentes das Regiões Ultraperiféricas, estrutura orgânica da cooperação, ser dotada de personalidade jurídica própria com vista à representação destas junto das organizações com carácter regional e internacional.

B) Considera útil e bem desenvolvida a participação regional no âmbito mais vasto das organizações internacionais de natureza regional como a Conferência das Regiões Periféricas e Marítimas da Europa, a Conferência dos Poderes Locais e Regionais da Europa e a Assembleia das Regiões da Europa.

A Região tem desenvolvido uma estratégia de comunicação e de *lobbying* junto de outras organizações internacionais, levando a que estas não ignorem a realidade particular ultraperiférica, que exige uma análise aprofundada e autónoma no quadro da discussão de estratégias e modelos de desenvolvimento para as Regiões em geral.

Com o objectivo de obter o apoio de outros parceiros não comunitários, mas interlocutores privilegiados junto das instâncias comunitárias, a Região tem conseguido sensibilizar estas organizações internacionais para a singularidade da Ultraperiferia.

Esta estratégia tem resultado e comprovam-se nos resultados obtidos. Aquelas Instituições têm veiculado posições que reflectem as particularidades inerentes à Ultraperiferia.

Por minha iniciativa, e meramente como exemplo, propus, em 2004, ao Congresso dos Poderes Locais e Regionais do Conselho da Europa, um projecto de Resolução sobre a Ultraperiferia intitulado "Um desafio ao desenvolvimento equilibrado e sustentável do território europeu". Tal iniciativa veio a ser aprovada na 12ª sessão plenária do CPLRE, sob a forma de Recomendação "As Regiões Ultraperiféricas: Um desafio ao desenvolvimento equilibrado e sustentável do território europeu – Recomendação 175 (2005) ".

Não posso deixar de assinalar, de forma especial, a solicitação feita pelo Congresso à União Europeia, no sentido Desta providenciar os apoios necessários à consolidação do processo de desenvolvimento dos territórios ultraperiféricos.

Funchal, Julho de 2007

O Presidente do Governo Regional da Madeira

(Alberto João Carlos Gonçalves Jardim)

José Daniel Tavares Fernandes da Silva
Rua de Barcelona, 140, Mindelo
4485-500 Vila Chã, Vila do Conde
Tlm. 914881251
danieltavares_32@yahoo.com.br

Exmo. Senhor
Dr. João Bosco Mota Amaral
Ilustre Deputado à Assembleia da República
Grupo Parlamentar do Partido Social-Democrata
Palácio de S. Bento
1249-068 Lisboa

Assunto:Tese de doutoramento:*"Uma Europa próxima do cidadão. Integração, subsidiariedade e autonomias na União Europeia.Portugal e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira."*

Tomo a liberdade de me dirigir a V. Excelência solicitando se digne conceder a sua Douta opinião sobre a minha tese de doutoramento cujo preâmbulo remeto, a qual versa o tema das autonomias regionais a nível comunitário e nacional que venho a elaborar na Universidade de Santiago de Compostela sob a direcção do Professor Doutor Jorge Pueyo Losa, Catedrático de Direito Internacional Público e Relações Internacionais.

Permita-me, Excelência, que exponha a forma como surgiu o tema deste tese:

Licenciei-me em 1988 na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, iniciando em 1999 um programa de doutoramento no âmbito do direito comunitário.

No desenvolvimento de vários temas relacionados com o processo de integração comunitária como o princípio da subsidiariedade e sua evolução desde o Tratado de Roma ao Tratado Constitucional e momentos posteriores, a participação do cidadão e das entidades infra-estatais nesse processo e os vários modelos de, a nível interno e comunitário, garantir e defender a participação regional e o respeito pelas identidades nacionais e regionais, tomei contacto com as autonomias políticas espanholas e com a forma como a questão regional ali é profundamente estudada a par das experiências italiana, alemã, belga e austríaca.

Não sendo, embora, um académico de profissão, verifiquei a escassez do estudo do processo autonómico português, razão pela qual propus este tema de tese aos responsáveis daquela Universidade, o qual foi aceite.

No desenvolvimento da mesma tese efectuei, com a preciosa ajuda de bibliotecas, universidades e outras entidades regionais cuja disponibilidade saliento, pesquisas nos Açores e na Madeira, faltando, no entanto, a opinião de quem, como V. Exc.ª tem acompanhado o processo autonómico numa perspectiva prática, seja como Presidente do Governo Regional dos Açores, como deputado do Partido Político que apresentou à Assembleia Constituinte o mais completo projecto de estatuto político-administrativo, como Presidente da Assembleia da República, quer como participante nos *fóruns* regionais a nível internacional com especial destaque para as ultraperiferias cujo conceito e desenvolvimento muito devem a V. Excelência.

Muito agradecerei a V. Exc.ª se digne enviar-me por correio postal ou electrónico uma opinião sobre o tema em geral que consta do preâmbulo, sobre as questões que coloco e sobre outro(s) assunto(s) que, na dupla perspectiva comunitária e/ou nacional, V. Ex.ª considere útil para as autonomias.

I- A nível comunitário, considera suficiente e efectiva a participação da RA dos Açores:

- Na formação interna das posições que o Estado apresenta na União e na respectiva negociação junto das Instituições;
- Na execução do direito comunitário:
- Nas instituições comunitárias, *v.g.* através do Conselheiro Regional na REPER.
- Nos Comités do Conselho, da Comissão, no Comité das Regiões e Económico e Social;

II-A nível regional geral:

- Considera útil e bem desenvolvida a participação regional no âmbito das Regiões Ultraperiféricas e respectivos processos de cooperação, bem como no âmbito mais vasto das organizações internacionais de natureza regional como a Conferência de Regiões Periféricas e Marítimas da Europa, a Conferência dos Poderes Locais e Regionais da Europa e a Assembleia das Regiões da Europa.

Apresento a V. Excelência os meus cumprimentos
Porto, 17 de Outubro de 2007

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Exmo. Senhor
Dr. Daniel Tavares Fernandes da Silva
Rua de Barcelona, 140, Mindelo
4485-500 Vila Chã, Vila do Conde

Prezado Senhor:

Mil desculpas por só agora acusar a recepção da sua carta de 17 de Outubro.

Felicito vivamente pela escolha do tema da sua tese de doutoramento e desejo-lhe os maiores sucessos.

As questões suscitadas revestem evidente actualidade e o modo indicado para as abordar afigura-se-me razoável.

Tenho uma resposta positiva às duas perguntas que formula no termo da sua carta.

Com os melhores cumprimentos, Cordialmente.

J. B. Mota Amaral

JOÃO BOSCO MOTA AMARAL

Palácio de São Bento, 19 de Dezembro de 2007

091/EXPAR/07

Exmo. Senhor
Director Regional dos Assuntos Europeus e da Cooperação Externa
Funchal - Madeira

Muito agradeço a colaboração possível no sentido de me permitir obter um melhor conhecimento acerca das questões que enuncio, a fim de ilustrar o tema regional em tese de doutoramento em curso na Universidade de Santiago de Compostela-Espanha:

1. Participação regional na fase da adesão: Posições adoptadas pela RRAA da Madeira.
2. Como se processa actualmente a participação regional na integração comunitária;
3. A Região integra as delegações nacionais nas negociações quando estão em causa matérias de interesse específico?
4. Participação nas negociações de tratados internacionais quando estão em causa matérias de interesse específico. Exemplos.
5. Como se cumpre a alínea do artº 227 da Constituição que preceitua a participação efectiva?
6. Integram as delegações nacionais na negociação comunitária quando estão em causa matérias de interesse específico? Exemplos de participação efectiva nas delegações nacionais;
7. A Região participa na formação da vontade do Estado (fase ascendente)?
8. Quem representa a Região na Comissão Interministerial dos Assuntos Comunitários, **CIAC**? Como se processa a participação regional?
9. A Região tem alguma Comissão Regional para Assuntos Comunitários?
10. Qual o diploma regional que criou a Direcção Regional das Comunidades Europeias?
11. As duas Regiões Autónomas promovem mecanismos de colaboração entre elas destinados a construir entendimentos por forma a apresentar posições comuns na CIAC, como por exemplo, o caso do "*Lugar comum*" dos Länder alemães, ou a "*...posición común...*" das CCAA espanholas?
12. Como se processa a participação regional na execução do direito comunitário (fase descendente)?
13. Participação nas instituições e órgãos comunitários, designadamente a nível do Conselho, do Comité das Regiões e do Comité Económico e Social?

14. O representante das RRAA no Comité das Regiões é o Presidente do Governo Regional?

15. Parlamento Europeu - representação e actividades das RRAA. Quantos deputados tem a Madeira no Parlamento Europeu?

16. Participação em organizações internacionais de natureza regional como a **CRPM** - Conferência das Regiões Periféricas e Marítimas, **CPLRE** - Conferência dos Poderes Locais e Regionais da Europa, **ARE**-Assembleia das Regiões da Europa. Quem designa os representantes portugueses?

17. Acções regionais no âmbito das Regiões Ultra-Periféricas e POSEIMA;

18. Participação em organizações internacionais em geral;

19. Designação e actividades do Conselheiro Regional na REPER – Representação Permanente de Portugal junto da União. Modos de participação, de pronúncia e acompanhamento;

20. Existem conflitos de competência entre a Assembleia Legislativa Regional e o Governo Regional sobre competências em matérias comunitárias?

21. Protocolos de colaboração permanente (artº 93 do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira). Existem? Quais?

22. Órgãos que concretizam os protocolos de colaboração permanente.

23. As RRAA nomeiam agente ao Tribunal de Justiça quando há litígios em que elas estejam em causa?

24. Como se processa a cooperação interregional designadamente no âmbito das Regiões Ultraperiféricas?

25. Existe algum Decreto Regional de Acompanhamento da Integração Europeia pela Assembleia Legislativa Regional;

26. Como se processa esse acompanhamento e apreciação?

27. Existem alterações ao estatuto sobre as competências comunitárias?

28. Existe algum acordo ou protocolo entre os arquipélagos dos Açores, Madeira e Canárias relativo à protecção ambiental no espaço da Macaronésia, nos domínios terrestre e marítimo? Em caso afirmativo, qual a data de celebração desse acordo, quais as práticas que se lhe seguiram e qual a participação dos Açores nas mesmas;

2005.05.02

José Daniel Tavares da Silva

Respostas ao Questionário -- apresentado pelo Dr. Daniel Tavares

1. Como se processa a participação regional na integração comunitária?

   Entre os poderes das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, encontramos a possibilidade de:

   - Participar nas negociações de Tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes;
   - Pronunciar-se por sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de soberania sobre as questões da competência destes que lhes digam respeito, bem como, em matérias do seu interesse específico, na definição das posições do Estado Português no âmbito do processo de construção europeia;
   - Participar no processo de construção europeia, mediante representação nas respectivas instituições regionais e nas delegações envolvidas em processos de decisão da União Europeia, quando estejam em causa matérias que lhes digam respeito, bem como transpor actos jurídicos.

   Do ponto de vista institucional, a participação regional na integração comunitária tem sido realizada através da participação da Região Autónoma da Madeira na Comissão Interministerial para os Assuntos Comunitários (CIAC), a nível nacional, e na Comissão Regional para os Assuntos Europeus (CRAE), a nível regional.

   A CIAC visa assegurar a coordenação entre os diversos Ministérios, Regiões Autónomas e Serviços de Estado, com vista à definição das posições a assumir pelo Estado português em matéria de assuntos europeus. Esta Comissão é presidida pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros e é apoiada, técnica e logisticamente, pela Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários (DGAC), que tem por objectivo coordenar as acções no domínio da política externa referentes aos assuntos da União Europeia.

   Na CIAC, a Região Autónoma da Madeira é representada através de um membro efectivo (Directora Regional dos Assuntos Europeus e da Cooperação Externa) e de um membro suplente (Directora de Serviços dos Assuntos Europeus) – Resolução n.º 586/2005, de 20.05, JORAM I Série, n.º 52, de 20.05 e artigo 6.º do DL n.º 345/91, de 17.09. As reuniões são quinzenais, em Lisboa, e posteriormente é divulgado o relato junto dos respectivos vogais.

   A CRAE é presidida pela Directora Regional dos Assuntos Europeus e da Cooperação Externa e o apoio técnico e logístico é assegurado pela própria DRAECE. Esta Comissão Regional foi criada na RAM com o objectivo de assegurar a coordenação entre os vários departamentos da administração regional com vista ao estabelecimento de orientações concertadas e à definição das posições a assumir pelo Governo Regional nas matérias relativas aos assuntos europeus.

   As reuniões plenárias da CRAE são realizadas semestralmente. Para além destas reuniões, ao longo do ano, a DRAECE procede à concertação com os vários departamentos da administração regional com vista a obter consensos nas várias questões em análise e debate nas instituições comunitárias.

Junta-se em anexo, a Resolução n.º 66/2005, relativa à estrutura e composição actual da CRAE.

As relações oficiais com as instituições comunitárias são feitas sempre através do Governo da República, DGAC, e consequentemente da REPER portuguesa – aliás, a REPER portuguesa tem contado sempre com dois funcionários originários da administração das Regiões Autónomas (um por Região).

Em 2001 foi criada a categoria de Conselheiro regional da REPER junto da União Europeia - Decreto-Lei n.º 146/2001, de 02.05, em anexo.

A RAM tem participado em algumas reuniões dos Grupos e Comités do Conselho e da Comissão, através de representantes do Governo Regional, quando estão em discussão matérias de interesse relevante para a Região.

A RAM tem assento no Comité das Regiões através de um representante efectivo (Presidente do Governo) e de outro suplente (Vice-Presidente do Governo).

E conta presentemente com dois deputados no Parlamento Europeu.

A Região tem acesso permanente a todas as matérias agendadas em reuniões e resultados das mesmas, bem como acesso a todos os documentos da União.

Participa e manifesta a sua posição sempre que as matérias são de interesse para o seu território. O Estado consulta as Regiões aquando da elaboração dos memorandos ou declarações dirigidas às instituições comunitárias se em causa se encontra matérias de interesse da própria Região.

2. Como se processou a participação regional na integração comunitária na fase de adesão: posições adoptadas pelas Regiões Autónomas

Na fase de adesão, foram negociadas medidas e períodos transitórios para os sectores mais sensíveis a nível nacional que também se aplicaram às Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores.

Especificamente para a RAM foi negociado, designadamente, o seguinte:

- assimilação a transporte internacional dos transportes marítimo e aéreo entre as ilhas que compõem estes arquipélagos e entre estas e o Continente português;
- possibilidade de aplicar nas Regiões Autónomas taxas reduzidas de IVA em relação às taxas de IVA aplicadas no Continente quer para as importações efectuadas directamente pelas Regiões quer para as transacções efectuadas nos seus territórios;
- possibilidade de uma fiscalidade reduzida aplicada aos tabacos produzidos e consumidos na Madeira;
- derrogação que permitia a prolongação no tempo (5 anos) para a introdução do aparelho tacógrafo nos veículos matriculados e circulando exclusivamente na Região;
- no sector das pescas foi negociado um período transitório de 10 anos de modo a permitir que os pescadores dos Estados Membros possam pescar atum germon e

tropical nas águas da RAM, mas segundo determinadas condições. Quanto aos pescadores espanhóis, ficou assente que os mesmos não teriam acesso às águas da Madeira enquanto os pescadores portugueses não tivessem acesso às águas de Canárias.

Foi ainda anexa ao Tratado de Adesão de Espanha e Portugal uma importante Declaração comum relativa ao desenvolvimento económico e social das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, do seguinte teor:

«As Altas Partes Contratantes lembram que entre os objectivos fundamentais da Comunidade Económica Europeia se inclui a melhoria constante das condições de vida e de trabalho dos povos dos Estados-membros, bem como o desenvolvimento harmonioso das suas economias, pela redução das desigualdades entre as diversas regiões e do atraso das menos favorecidas.

Tomam nota de que o Governo da República Portuguesa e as autoridades das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira se encontram empenhados numa política de desenvolvimento económico e social que tem por fim ultrapassar as desvantagens destas regiões, decorrentes da sua situação geográfica afastada do continente europeu, da sua orografia particular, das graves insuficiências de infra-estruturas e do seu atraso económico.

Reconhecem que é do seu interesse comum que os objectivos desta política sejam atingidos e lembram que as disposições específicas relativas às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira foram adoptadas nos instrumentos de adesão.

As Altas Partes Contratantes acordam em recomendar, para o efeito, às instituições da Comunidade que dediquem especial atenção à realização dos objectivos acima referidos.».

3. Como se processa a participação regional na integração comunitária actualmente

Vide relatório da Comissão Europeia: COM(2004)543 F, de 6 de Agosto, e projecto de relatório do Parlamento Europeu sobre este documento da Comissão (em anexo).

4. Participação nas negociações de Tratados internacionais quando estão em causa matérias de interesse específico

Ao abrigo do disposto da alínea t) do n.º 1 do artigo 227.º da Lei Constitucional n.º 1/2004 (Sexta revisão à Constituição da República Portuguesa) as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores podem participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente lhe digam respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes.

Exemplos: negociação do Tratado Adesão de Portugal ao Tratado de Roma; negociação do Tratado de Maastricht; negociação do Tratado de Amesterdão; negociação do Tratado de Nice; negociação do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa...

Exemplos: Acordo de parceria entre os Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) e a Comunidade Europeia e seus Estados Membros (JOL 317, de 15.12.2002); Acordo de Comércio, Desenvolvimento e Cooperação entre a CE e a República da África do Sul (JOL 311, de 04.12.1999); Acordo sobre o comércio de bebidas espirituosas entre a CE e a África do Sul (JOL 28, de 30.01.2002); Acordo sobre o comércio do vinho entre a CE e a África do SUL (JOL 28, de 30.01.2002); Acordo sobre o Espaço Económico Europeu; Convenção de Lomé.

5. Como se cumpre a alínea do artigo 227.º da CRP que fala em participação efectiva?

   Vide resposta à questão 1.

6. As Regiões integram as delegações nacionais na negociação comunitária quando estão em causa matérias de interesse específico?

   Vide resposta à questão 1.

7. Participação na formação da vontade do Estado...
8. Quem representa a Madeira na CIAC...
9. Comissão Regional para os assuntos comunitários

Vide resposta à questão 1.

10. A DRACE foi criada pelo DRR n.º 10/2001/M, de 06.07?

    As extintas Comissão Regional de Estudos para a Integração Europeia (CREIE) e Comissão Regional para a Integração Europeia (CRIE)[1], às quais incumbiu acompanhar a nível regional o processo de negociação da adesão de Portugal às Comunidades Europeias deram lugar, em 1986, à Comissão Regional para os Assuntos das Comunidades Europeias (CRACE)[2].

    A Direcção Regional dos Assuntos Europeus e da Cooperação Externa (DRACE), actualmente assim designada, foi criada em 1986 no âmbito da orgânica da então Secretaria Regional do Plano, estando hoje na dependência da Vice-Presidência do Governo Regional - Decreto Regulamentar Regional n.º 8/86/M, de 29.4, que criou a DRACE. Ver também Decreto Regulamentar Regional n.º 10/2001/M de 06.07.2001.

    Presentemente está em vigor o Decreto Regulamentar Regional n.º 24/2005/M, de 17.06, publicado no DR n.º 115, I Série B, de 17.06.

11. As Regiões Autónomas promovem mecanismos de colaboração entre elas destinados a construir entendimentos por forma a apresentar posições comuns na CIAC...?

[1] Criadas, respectivamente, em 1978 e 1981, pelos Decretos Regionais n.º 13/78/M, de 10.03 e n.º 6/81/M, de 20.04.
[2] Criada pela Resolução do Conselho de Governo n.º 273/86, de 13.03.

Não necessariamente. Apenas quando existirem interesses similares que o justifiquem.

12. Participação na execução do Direito Comunitário

A execução do Direito Comunitário é levada a cabo pela Comissão Europeia, e algumas vezes pelos próprios Estados-membros. É natural que quando alguma questão diga directamente respeito às Regiões, estas embora indirectamente acabem por participar nessa execução...

13. Participação nas instituições e órgãos comunitários...

14. Representante no CdR...

15. Deputados no PE...

Vide resposta à questão 1.

16. Participação em organizações internacionais de natureza regional ...

A RAM participa em diversas organizações regionais.

A RAM participa na Conferência das Regiões Periféricas Marítimas da Europa (CRPM), criada em 1973. A CRPM é constituída por delegados das regiões periféricas marítimas dos Estados membros. A delegação portuguesa da CRPM é composta por 7 membros, repartidos por 5 representantes dos principais municípios portugueses e por 2 representantes das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores. O membro das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores na CRPM é o respectivo Presidente do Governo Regional. O Presidente do Governo Regional da Madeira faz parte do "bureau político" da CRPM (membro honorário).

Esta organização tem sido utilizada como "lobby" pela RAM e pelas demais regiões junto da União Europeia na defesa dos interesses comuns das regiões insulares e, recentemente, das regiões ultraperiféricas.

No âmbito da Assembleia das Regiões da Europa (ARE), criada em 1985, sobre a égide do Conselho das Regiões da Europa, a RAM participa, à semelhança do que sucede com outras colectividades regionais, com uma acção de "lobby" na defesa dos interesses das Regiões na Europa, e em todos os processos de decisão comunitários. É de realçar, igualmente, a importância desta organização como forúm de concertação entre as Regiões, no sentido de delinearem posições e projectos comuns para o seu desenvolvimento.

A ARE reúne Regiões da Europa, contando actualmente com mais de 300 regiões, pelo que tem um papel de interlocutora junto das instituições comunitárias. As Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores na CRPM são representadas pelos respectivos Presidentes do Governo Regional ou por outro elemento designado em sua substituição.

A RAM participa, igualmente, no Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa (CPLRE), criado em 1988, do Conselho da Europa. O Presidente do Governo Regional da Madeira é membro da Comissão Permanente do CPLRE.

17. Acções regionais no âmbito das Regiões ultraperiféricas e POSEIMA...

Vide Relatório da Comissão Europeia de 2000 – COM(2000)147 F, de 14.03, e
POSEIMA 315/1991, ambas em anexo.

18. Participação em organizações internacionais em geral

A RAM participa em todas as organizações internacionais com as quais
Português tenha alguma relação, naturalmente integrando a respectiva d
nacional. Vide resposta à questão 4.

19. Conselheiro regional na REPER...

O Conselheiro Regional na Representação Permanente de Portugal junto
Europeia (REPER) em Bruxelas é nomeado pelo Ministro dos Negócios Estrange
proposta do Governo Regional da Madeira. Actualmente, o Conselheiro Regi
Dr.ª Rita Ferreira.

Vide Decreto-Lei n.º 146/2001 e Resolução n.º 179/2004.

20. Conflitos de competência ...

Não existem conflitos de competência entre as Assembleias Legislativas das
Autónomas e os Governos Regionais.

21. Protocolos de colaboração permanente...

Ao abrigo do artigo 93. º da Lei n.º 130/99, o Governo da República e o
Regional da Região Autónoma da Madeira podem celebrar protocolos de col
permanente sobre matéria de interesse comum ao Estado e à Região. Até à d
foi celebrado nenhum protocolo em matéria de assuntos europeus.

22. Órgãos que concretizam os Protocolos de colaboração permanente

Vide resposta à questão anterior.

23. Nomeação de agente ao TJCE ...

A nomeação cabe ao Estado português, sem prejuízo de, tratando-se de litígio
as Regiões estejam envolvidas, as Regiões Autónomas participarem na decis
aquela nomeação.

24. Como se processa a cooperação inter-regional

A cooperação inter-regional desenvolve-se através de projectos de parceria entre organismos das diversas regiões.

A título de exemplo, participação na iniciativa de cooperação no âmbito do Turismo Sustentável em Ilhas através da Agência Regional de Energia e Ambiente da Madeira; participação nas actividades da rede de Regiões da Organização Mundial da Saúde (OMS) através da Secretaria Regional dos Assuntos Sociais..

Funchal, 21 de Junho de 2005

Exmos. Senhores
Direcção Regional dos Assuntos Europeus
Ponta Delgada - Açores

Muito agradeço a colaboração possível no sentido de me permitir obter um melhor conhecimento acerca das questões que enuncio:

1. Participação regional na fase da adesão: Posições adoptadas pela RRAA dos Açores.
2. Como se processa actualmente a participação regional na integração comunitária;
3. A Região integra as delegações nacionais nas negociações quando estão em causa matérias de interesse específico?
4. Participação nas negociações de tratados internacionais quando estão em causa matérias de interesse específico. Exemplos.
5. Como se cumpre a alínea do artº 227 da Constituição que preceitua a participação efectiva?
6. Integram as delegações nacionais na negociação comunitária quando estão em causa matérias de interesse específico? Exemplos de participação efectiva nas delegações nacionais;
7. A Região participa na formação da vontade do Estado (fase ascendente)?
8. Quem representa a Região na Comissão Interministerial dos Assuntos Comunitários, **CIAC**? Como se processa a participação regional?
9. A Região tem alguma Comissão Regional para Assuntos Comunitários?
10. Qual o diploma regional que criou a Direcção Regional dos Assuntos Europeus?
11. As duas Regiões Autónomas promovem mecanismos de colaboração entre elas destinados a construir entendimentos por forma a apresentar posições comuns na CIAC, como por exemplo, o caso do "*Lugar comum*" dos Länder alemães, ou a "*...posición común...*" das CCAA espanholas?
12. Como se processa a participação regional na execução do direito comunitário (fase descendente)?
13. Participação nas instituições e órgãos comunitários, designadamente a nível do Conselho, do Comité das Regiões e do Comité Económico e Social?
14. O representante das RRAA no Comité das Regiões é o Presidente do Governo Regional?
15. Parlamento Europeu - representação e actividades das RRAA. Quantos deputados tem os Açores no Parlamento Europeu?

16. Participação em organizações internacionais de natureza regional como a **CRPM** Conferência das Regiões Periféricas e Marítimas, **CPLRE** - Conferência dos Poderes Locais e Regionais da Europa, **ARE**-Assembleia das Regiões da Europa. Quem designa os representantes portugueses?

17. Acções regionais no âmbito das Regiões Ultra-Periféricas e POSEIMA;

18. Participação em organizações internacionais em geral;

19. Designação e actividades do Conselheiro Regional na REPER Representação Permanente de Portugal junto da União. Modos de participação, de pronúncia e acompanhamento;

20. Existem conflitos de competência entre a Assembleia Legislativa Regional e o Governo Regional sobre competências em matérias comunitárias?

21. Protocolos de colaboração permanente (artº 83 do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores). Existem? Quais?

22. Órgãos que concretizam os protocolos de colaboração permanente.

23. As RRAA nomeiam agente ao Tribunal de Justiça quando há litígios em que elas estejam em causa?

24. Como se processa a cooperação interregional designadamente no âmbito das Regiões Ultraperiféricas?

25. Existem relatórios anuais similares ao do Governo Regional da Madeira intitulado "*A Madeira na União Europeia*"?;

26. Existe algum Decreto Regional de Acompanhamento da Integração Europeia pela Assembleia Legislativa Regional;

27. Existe algum acordo ou protocolo entre os arquipélagos dos Açores, Madeira e Canárias relativo à protecção ambiental no espaço da Macaronésia, nos domínios terrestre e marítimo? Em caso afirmativo, qual a data de celebração desse acordo, quais as práticas que se lhe seguiram e qual a participação dos Açores nas mesmas;

2005.05.02

José Daniel Tavares da Silva

REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
VICE PRESIDÊNCIA DO GOVERNO
Direcção Regional dos Assuntos Europeus

ASSUNTO: ***Resposta às questões postas pelo Sr. José Daniel Tavares Silva à Direcção Regional dos Assuntos Europeus***

1. **Participação regional na fase da adesão: Posições adoptadas pela Região Autónoma dos Açores (R.A.A).**

2. **Como se processa actualmente a participação regional na integração europeia.**

   A R.A.A. participa na Comissão Interministerial dos Assuntos Comunitários (CIAC).

   Tem um conselheiro regional na REPER

   Tem nesta legislatura dois eurodeputados (P.S. e P.S.D.)

   Tem representação no Comité das Regiões assumindo actualmente a Presidência da delegação portuguesa.

   Em situações de matéria de interesse regional as delegações nacionais ao Conselho têm sido integradas por membros do Governo Regional e Directores Regionais.

   Os Açores juntamente com as outras seis Regiões Ultraperiféricas (RUP) tem mantido um diálogo com os Serviços da Comissão Europeia particularmente com a unidade RUP/ D.G. Regio e com o Grupo Interserviços das RUP.

3. **A Região integra as delegações nacionais nas negociações quando estão em causa matérias de interesse específico?**

   Sim.

4. **Participação nas negociações de Tratados Internacionais quando estão em causa matérias de interesse específico. Exemplos.**

5. **Como se cumpre a alínea do art.º 227.º da Constituição que preceitua a participação efectiva?**

6. **Integram as delegações nacionais na negociação comunitária quando estão em causa matérias de interesse específico? Exemplos de participação efectiva nas delegações nacionais**
   Como já se disse a resposta é afirmativa. Exemplos da participação efectiva: Pescas, Agricultura e Fundos Estruturais.

7. **A Região participa na formação da vontade do Estado (fase ascendente)?**
   Sim. Através de pareceres e informações à Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários (DGAC)

8. **Quem representa a Região na Comissão Interministerial dos Assuntos Comunitários, CIAC? Como se processa a participação regional?**
   O Director Regional dos Assuntos Europeus. Participação nas reuniões da CIAC, nos Grupos Técnicos e quando de matéria de interesse regional.

9. **A Região tem alguma Comissão Regional para os Assuntos Comunitários?**
   Sim, a denominada Comissão Interdepartamental dos Assuntos Europeus (CIAE) criada pelo Decreto Regulamentar regional n.º 8/2004/A, de 26 de Março

10. **Qual o diploma regional que criou a Direcção Regional dos Assuntos Europeus?**
    Foi o Decreto Regulamentar Regional n.º 11/2003/A, de 18 de Fevereiro.

11. **As duas Regiões Autónomas promovem mecanismos de colaboração enter elas destinados a construir entendimentos por forma a apresentar**

posições comuns na CIAC, como por exemplo, o caso do *"Lugar comum"* dos Länder alemães, ou a *"...posición común..."* das Comunidades Autónomas espanholas?

Informalmente existe troca de impressões e informações sobre os assuntos tratados na CIAC quando tenham relevância para as Regiões Autónomas.

12. **Como se processa a participação regional na execução do direito comunitário (fase descendente)?**

A partir da última revisão constitucional a Região passou a poder efectuar a transposição das directivas, prática que já se iniciou.

Existe a prática instituída de se averiguar da conformidade da legislação regional com a comunitária.

13. **Participação nas instituições e órgãos comunitários, designadamente a nível do Conselho, do Comité das Regiões e do Comité económico e Social?**

Respondeu-se no ponto 2. Não existe neste momento nenhum elemento açoreano no Conselho Económico e Social.

14. **O representante das Regiões Autónomas é o Presidente do Governo Regional?**

Sim. Tem um suplente que neste momento é o Secretário Regional da Presidência.

15. **Parlamento Europeu – representação e actividades da R.A.A.. Quantos deputados tem os Açores no Parlamento Europeu?**

Respondido no ponto 2.

16. **Participação em organizações internacionais de natureza regional como a CRPM – Conferência das Regiões Periféricas e Marítimas, CPLRE – Conferência dos Poderes Locais e Regionais da Europa, ARE –**

Assembleia das Regiões da Europa. Quem designa os representantes portugueses?

Os Açores têm uma representação própria na CRPM, na CPLRE e na ARE.

17. Acções regionais no âmbito das Regiões Ultraperiféricas e POSEIMA

Como se disse anteriormente os Açores e as outras seis RUP mantêm um diálogo político e operacional com os seus Estados-membros e com os Serviços da Comissão Europeia.

A cooperação inter-RUP concretiza-se na conferência anual dos presidentes das RUP, no trabalho do seu Comité de acompanhamento e tem neste momento uma Operação Quadro Regional (OPQR) RUP/Plus no âmbito do INTERREG III C. Não existem acções regionais no âmbito do POSEIMA. A cooperação regional passa pelo INTERREG III B (Açores, Madeira e Canárias).

18. Participação em organizações internacionais em geral

19. Designação e actividades do Conselheiro regional na REPER – Representação Permanente de Portugal junto da União. Modos de participação, de pronúncia e acompanhamento.

20. Existem conflitos de competência enter a Assembleia Legislativa Regional e o Governo Regional sobre competências em matérias comunitárias?

Até ao momento não se têm verificado.

21. Protocolos de colaboração permanente (art.º 83.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores). Existem? Quais?

22. Órgãos que concretizam os protocolos de colaboração permanente.

23. As Regiões Autónomas nomeiam agente ao tribunal de Justiça quando há litígios em que elas estejam em causa?

No Tribunal de Justiça os Açores são representados pelo Estado-membro.

No Tribunal de Primeira Instância a Região tem legitimidade activa

24. Como se processa a cooperação interregional designadamente no âmbito das Regiões Ultraperiféricas?

Já se respondeu acima.

25. Existem relatórios anuais similares ao do Governo Regional da Madeira intitulado *"A Madeira na União Europeia"*?

Neste momento ainda não, mas prevê-se a sua elaboração num futuro próximo.

26. Existe algum Decreto Regional de Acompanhamento da Integração Europeia pela Assembleia Legislativa Regional.

Não.

O CPLRE foi estabelecido na qualidade de órgão consultivo do Conselho da Europa, é porta-voz das regiões e dos municípios e apoia os Estados Membros nos aspectos práticos necessários para o estabelecimento de uma verdadeira autonomia local e regional. A Região Autónoma está representada na Câmara das Regiões e participa na Comissão Institucional. A representação Açoriana é assegurada ainda no grupo de trabalho das Regiões com Poder Legislativo.

- **Conferência das Regiões Periféricas Marítimas** (CRPM)

O objectivo fundamental das regiões da CRPM é a promoção de um desenvolvimento mais equilibrado da União Europeia, valorizando todos os seus espaços, a fim de reforçar sua coesão económica, social e territorial.
Comissão das Ilhas

- **Conferência dos Presidentes das Regiões Ultraperiféricas** (RUP)

Esta organização é encarada pela Região Autónoma, desde cedo, como um instrumento, através do qual as Regiões Ultraperiféricas podem em conjunto, exercer alguma pressão junto da União, em prol dos seus interesses, em especial a implementação de medidas para ultrapassar os seus obstáculos naturais.

- **Regiões com Poder Legislativo** (REGLEG)

As REGLEG são uma associação informal de regiões com poder legislativo no seio do Conselho da Europa. À semelhança de outras regiões, os Açores participam desta associação por serem uma região com poder legislativo, com governo e parlamento próprios.

- **Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia** (REPER)

Organismo do Estado Português dirigido pelo Embaixador de Portugal junto da União. Os Açores possuem um representante no quadro de Conselheiros, indicado pelo Governo regional.

- **Associação das Regiões Europeias de Produtos de Origem (AREPO)**

Considerado um importante interlocutor vocacionado para defesa dos interesses das Regiões de Indicação Geográfica junto da UE ou da Organização Mundial do Comércio.

21. Protocolos de colaboração permanente (83 do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores). Existem? Quais?

Movido por questões culturais, económicas, politicas ou ainda por afinidades meramente arquipelágicas, tal como as relações com as ilhas Canárias, Cabo Verde ou São Tomé e Príncipe, o Governo Regional tem desenvolvido um trabalho de cooperação externa francamente extenso.

Por ser inexequível a análise de todos os projectos de cooperação em que a Região Autónoma participa, serão descritas apenas as iniciativas resultantes da relação Região Autónoma - Cabo Verde.

O Presidente do Governo Regional dos Açores visitou oficialmente a República de Cabo Verde, de 3 a 10 de Março de 1999, fazendo-se acompanhar de uma comitiva governamental e empresarial. No decurso da visita, discutiram-se as relações entre os dois arquipélagos, tendo-se ressalvado as semelhanças fisicas e problemas comuns, nomeadamente a insularidade e exiguidade territorial. Concordaram, por outro lado, em intensificar a cooperação.

Ficou patente a mútua intenção no incremento de relações bilaterais entre os dois arquipélagos, até à data quase inexistentes quer a nível governamental quer empresarial. Neste sentido, foi estabelecido um programa de cooperação nos domínios da Educação, Agricultura, Ambiente, Recursos Hídricos, Trabalho, Formação Profissional, Cultura, Turismo, Pescas, Transportes e Saúde. Foram assinados dois Protocolos de Cooperação:

- Protocolo de Cooperação entre a Região Autónoma dos Açores e Cabo Verde nos domínios do Emprego, das Relações Laborais e da Formação Profissional;
- Protocolo de Cooperação no domínio das Pescas.

22. Órgãos que concretizam os protocolos de colaboração permanente.

Exemplo do Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e os EUA:

De acordo com a legislação vigente, a Região deve participar nas negociações, através de representação efectiva na delegação nacional ou comissões de execução ou fiscalização de tais acordos.

A participação no Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e os Estados Unidos da América, as competências que dele advêm para os Açores estão previstas no seu art.3º, onde consta que é legitima a participação da RAA, através de representantes indicados pelo Governo Regional dos Açores.

Desde 7 de Dezembro de 2004 que o Assessor do Presidente para a Cooperação Externa, Dr. André Jorge Dionísio Bradford, representa a Região na Comissão Bilateral Permanente.

Exmo. Senhor
Dr. Fernão Freitas
Ilustre Vice-Presidente do Parlamento Regional
Assembleia Legislativa Regional
Funchal - Madeira

Muito agradeço a colaboração possível de V. Exa. no sentido de me permitir obter um melhor conhecimento acerca das questões que enuncio, a fim de ilustrar o tema regional em tese de doutoramento em curso na Universidade de Santiago de Compostela-Espanha:

1. Participação regional na fase da adesão: Posições adoptadas pela RRAA da Madeira.
2. Como se processa actualmente a participação regional na integração comunitária;
3. A Região integra as delegações nacionais nas negociações quando estão em causa matérias de interesse específico?
4. Participação nas negociações de tratados internacionais quando estão em causa matérias de interesse específico. Exemplos.
5. Como se cumpre a alínea do artº 227 da Constituição que preceitua a participação efectiva?
6. Integram as delegações nacionais na negociação comunitária quando estão em causa matérias de interesse específico? Exemplos de participação efectiva nas delegações nacionais;
7. A Região participa na formação da vontade do Estado (fase ascendente)?
8. Quem representa a Região na Comissão Interministerial dos Assuntos Comunitários, **CIAC**? Como se processa a participação regional?
9. A Região tem alguma Comissão Regional para Assuntos Comunitários?
10. Qual o diploma regional que criou a Direcção Regional das Comunidades Europeias?
11. As duas Regiões Autónomas promovem mecanismos de colaboração entre elas destinados a construir entendimentos por forma a apresentar posições comuns na CIAC, como por exemplo, o caso do "*Lugar comum*" dos Länder alemães, ou a "*...posición común...*" das CCAA espanholas?
12. Como se processa a participação regional na execução do direito comunitário (fase descendente)?
13. Participação nas instituições e órgãos comunitários, designadamente a nível do Conselho, do Comité das Regiões e do Comité Económico e Social?

14. O representante das RRAA no Comité das Regiões é o Presidente do Governo Regional?

15. Parlamento Europeu - representação e actividades das RRAA. Quantos deputados tem a Madeira no Parlamento Europeu?

16. Participação em organizações internacionais de natureza regional como a **CRPM** - Conferência das Regiões Periféricas e Marítimas, **CPLRE** - Conferência dos Poderes Locais e Regionais da Europa, **ARE**-Assembleia das Regiões da Europa. Quem designa os representantes portugueses?

17. Acções regionais no âmbito das Regiões Ultra-Periféricas e POSEIMA;

18. Participação em organizações internacionais em geral;

19. Designação e actividades do Conselheiro Regional na REPER – Representação Permanente de Portugal junto da União. Modos de participação, de pronúncia e acompanhamento;

20. Existem conflitos de competência entre a Assembleia Legislativa Regional e o Governo Regional sobre competências em matérias comunitárias?

21. Protocolos de colaboração permanente (artº 93 do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira). Existem? Quais?

22. Órgãos que concretizam os protocolos de colaboração permanente.

23. As RRAA nomeiam agente ao Tribunal de Justiça quando há litígios em que elas estejam em causa?

24. Como se processa a cooperação interregional designadamente no âmbito das Regiões Ultraperiféricas?

25. Existe algum Decreto Regional de Acompanhamento da Integração Europeia pela Assembleia Legislativa Regional;

26. Como se processa esse acompanhamento e apreciação?

27. Existem alterações ao estatuto sobre as competências comunitárias?

28. Existe algum acordo ou protocolo entre os arquipélagos dos Açores, Madeira e Canárias relativo à protecção ambiental no espaço da Macaronésia, nos domínios terrestre e marítimo? Em caso afirmativo, qual a data de celebração desse acordo, quais as práticas que se lhe seguiram e qual a participação dos Açores nas mesmas;

2005.05.02

José Daniel Tavares da Silva

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO

[1]VICE PRESIDÊNCIA

Conforme solicitado, envio uma resposta ao questionário que me deixou, sobre os pontos 6, 9, 11, 14, 15, 21, 23, 25 e 26.

É uma indicação sumária e quase tópica.

Funchal, 13 de Maio de 2005

Fernão Rebelo de Freitas

[1] Fernão Rebelo de Freitas

Questionário apresentado pelo Dr. José Tavares da Silva

6. A Direcção Regional das Comunidades Europeias é que poderá confirmar.

Tenho porém a ideia que não há uma integração regular nem formal. Quanto muito, por uma ou outra "gentileza" do Governo da República algum membro do Governo Regional seria convidado e para apreciação de assuntos específicos para a RAM (banana, cana de açúcar, vinho madeira, pescas, etc.).

Pessoalmente defendo e já interpelei o Vice-Presidente do Governo Regional na sua presença no plenário da Assembleia Legislativa, a constituição dum gabinete permanente em Bruxelas com uma representação da Região (e porque não conjuntamente com a Região Autónoma dos Açores?). Foi-me respondido que tal envolveria muito dinheiro do orçamento.

9. Não; a 1.ª Comissão Especializada permanente da Assembleia Legislativa da RAM engloba também os Assuntos Europeus.

11. Infelizmente, não há (ou há muito pouca) cooperação política e institucional entre as duas Regiões Autónomas insulares, se bem que tenham muitos "dossiers" em comum.

Aliás, as Jornadas Parlamentares das Regiões Insulares Atlânticas (Madeira, Açores, Canárias e Cabo Verde, este com o estatuto de observador) é uma tentativa ténue de aproximar as Regiões Arquipelágicas da UE de formação de Lobby(?).

---

[1] Fernão Rebelo de Freitas

Estranhamente, este ano de 2005, caberia a organização à Assembleia Legislativa da RAM. Esta propôs o adiamento, por virtude das eleições autárquicas.

14. É o Presidente do Governo Regional.

15. Não há, como é sabido, deputados das Regiões Autónomas no PE pois inexistem círculos das Regiões Autónomas para o PE. A Assembleia da República tem sempre rejeitado essa previsão em sede de revisão da Constituição, contra a vontade maioritária da AL da RAM e, particularmente, do PSD desta Região.

Defendo pessoalmente dois círculos para o PE, um para cada uma das Regiões Autónomas. Não é essa, infelizmente, a posição do PS na República.

De qualquer modo, a Madeira tem no PE dois deputados madeirenses, eleitos nas listas nacionais do PSD e do PS (um de cada partido). O mesmo creio se verifica nos Açores.

23. Ignoro se tal já ocorreu na prática.

Creio todavia que a Região Autónoma dos Açores já teve um caso concreto, salvo erro atinente às pescas e a um regulamento da UE que trata das pescas no atlântico (ZEE).

Será importante auscultar a posição do Governo Regional dos Açores, pois sei que conhece bem e interveio nesse dossier contencioso.

25 e 26. Sim. O Decreto Legislativo Regional n.º 23/96/M (publicado no Diário da República, I Série, n.º 208), respeita ao "Acompanhamento e apreciação pela Assembleia Legislativa Regional da participação da Região no processo de construção da União Europeia".

Todavia, em termos práticos é nulo esse acompanhamento. Há um grande défice de conhecimento, debate e acompanhamento da temática europeia.

A propósito, um próximo referendo sobre o Tratado que aprova a Constituição Europeia, será provavelmente um fracasso.

21. Protocolos de interesse comum. Sob proposta do PS na AL da RAM, foi aprovada uma alteração ao artigo 93.º do Estatuto Político-Administrativo (ainda não discutido nem aprovado na Assembleia da República) que amplia tal cooperação e que tem a seguinte redacção:

1. *(actual corpo)*

2. No âmbito da cooperação institucional entre órgãos de soberania e o Estado e os órgãos de Governo próprio e a Região Autónoma, e para efeitos de adequado conhecimento e análise dos seus conteúdos, o Governo da República remeterá oportunamente aos dois órgãos de Governo próprio da Região Autónoma, cópias dos relatórios de actividades não classificados como segredo de Estado, respeitantes aos serviços e organismos existentes nesta Região Autónoma, designadamente os que respeitam a:

a) Procuradoria Geral da República;

b) Banco de Portugal;

c) Instituto Nacional de estatística;

d) Instituto de Meteorologia e Geofísica;

e) Tribunais;

f) Alfândega;

g) Guarda Nacional Republicana;

h) Polícia Judiciária;

i) Polícia de Segurança Pública;

j) Polícia Marítima;

l) Serviços de Estrangeiros e Fronteiras."