

PODER LEGISLATIVO REGIONAL: OS DIFÍCEIS CONTORNOS DA AUTONOMÍA POLÍTICA DAS REXIÓNS. O CASO PORTUGUÉS

Maria Benedita Malaquíias Pires Urbano
Universidade de Coimbra

Abstract

This article analyzes some issues related to the legislative role of the regional assemblies of Azores and Madeira since 1976. Of particular concern is the question of the relation between nationwide laws and legal acts issued by those regional assemblies. To this end, this paper proposes and develops four constitutional models of regional legislative autonomy corresponding to four stages in the delegation of legislative power process engaged by the Portuguese Constitution of 1976.

It also includes some reflections on the issue of the adjustment of the devolution process occurring in some of the UE' member-states to the recognition of an active and direct role to the regions in the European policy-making processes.

Finally, it provides some basic information concerning the constitutional role of the regional assemblies of Azores and Madeira in the European Union' institutions.

Keywords: regional parliaments, Portugal, devolution, relations between the national parliament and the regional parliaments

Resumo

Este artigo aborda a questão da autonomia regional dos Açores e da Madeira e da evolução por ela experimentada desde 1976. Debruça-se, primordialmente, sobre o relacionamento entre os actos legislativos emitidos pela Assembleia da República (parlamento) e pelo Governo e os actos legislativos emitidos pelas Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas. Com esse objectivo, foram propostos quatro modelos de autonomia legislativa regional, que correspondem a outros tantos estádios no processo de aprofundamento da autonomia política das Regiões Autónomas, em especial, da sua autonomia legislativa.

Igualmente abordada, embora de forma breve, é a questão da relação entre o processo de descentralização política que ocorre presentemente em alguns dos Estados-membros da União Europeia, e o processo de reconhecimento de um papel activo e directo às regiões no processo de construção europeia.

Finalmente, e de forma ainda mais breve, são fornecidas algumas informações básicas sobre o papel das Assembleias Regionais dos Açores e da Madeira nas instituições da União Europeia.

Palavras-chave: poder legislativo regional; Portugal; Estado unitário descentralizado, relações entre o parlamento nacional e as assembleias legislativas regionais.

A. Federalização, regionalização e integração europeia

1. A tendência descentralizadora que surgiu na Europa ocidental no segundo pós-guerra acentuou-se fortemente na década de 70 do século transacto. Desde então, tem vindo a assistir-se, nas democracias europeias, a um fenómeno de partilha ou repartição vertical de competências no âmbito dos Estados unitários tradicionais, que consiste na cedência às entidades locais, por parte do Estado central, de extensas e diversificadas atribuições de natureza política que até aí tinham por ele sido exercidas em exclusivo, de acordo com uma lógica fortemente centralizadora do poder político.

Esta tendência de criação de centros autónomos de decisão política é particularmente notória nos Estados membros da União Europeia. Com efeito, a generalidade deles reconhece no âmbito dos respectivos sistemas políticos a existência de entidades territoriais com autonomia reforçada. Deixando agora de parte aqueles Estados que assumiram uma forma de Estado federal (*v.g.*, Alemanha, Bélgica, Áustria) —os quais formam uma realidade algo distinta—, poder-se-á afirmar que, em alguns países europeus, esse fenómeno assumiu tais proporções, que, mais do que falar em simples descentralização, se deve falar em regionalização, surgindo uma nova categoria conceptual, a dos Estados unitários regionalizados, cuja distinção em face da dos Estados regionais acaba por não ser muito nítida, não cabendo, contudo, debruçar-me aqui e agora sobre este tema. A título meramente exemplificativo, refira-se o caso da Dinamarca, onde o Estado central manteve nas suas mãos um poder efectivo e importante sobre um número limitado de matérias (justiça, segurança interna, negócios estrangeiros e ensino superior), tendo-se verificado, na década de 70, importantes transferências de matérias para as entidades locais, as quais passaram a assegurar a generalidade dos serviços públicos¹.

¹ Neste preciso sentido, ver PATRICK BRENNER, "Analyse comparée des statuts et compétences des régions d' Europe", in *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe* (Ouvrage collectif sous la direction de la Commission Européenne (DG XVI) et de l'Assemblée des Régions d' Europe), Paris, 1995, p. 29.

Também em Itália, Espanha e Portugal se tem verificado um fenómeno de regionalização ou autonomização, que ultrapassa a mera transferência de competências administrativas e financeiras para as entidades territoriais locais, e que se concretiza na concessão ou desvio de poder político do Estado central para certos níveis de organização territorial, que passam a ter órgãos de governo próprio (governo e parlamento), e aos quais é reconhecida uma certa liberdade para gerirem as suas novas competências no âmbito dos respectivos territórios. Estamos a falar das regiões italianas (ordinárias e de estatuto especial), das comunidades autonómicas espanholas, e das regiões autónomas insulares portuguesas.

A existência no seio das Comunidades Europeias, agora União Europeia, de Estados complexos gerou um fenómeno curioso, pois o regionalismo e o federalismo que neles se estavam aprofundando passaram a desenvolver-se em paralelo com o processo de integração supranacional em curso na Europa dos vinte e cinco. Este cruzamento, ou, se se preferir, a coexistência destas tendências, que não são necessariamente contraditórias, gerou tensões em alguns países, como é manifestamente o caso da Alemanha, onde surgiram algumas dificuldades de integração das unidades federadas (*Länder*) nos processos decisoriais europeus², o mesmo tendo sucedido em Itália, com a difícil integração das suas regiões no processo de construção europeia.

Em Espanha e Portugal as tensões poderão ainda ser maiores e mais complexas, uma vez que, por um lado, não sendo nenhum deles um Estado federal, qualquer abdicação de poder da entidade nacional a favor das entidades locais é sempre mais difícil, sendo certo, por outro lado, que não parece estar em causa, em nenhum destes países, a vontade de sacrificar a matriz unitária que caracteriza a sua forma de Estado (o mesmo vale, obviamente, para a Itália). A circunstância de o processo de descentralização política não parecer estar ainda perfeitamente consolidado nestes países também poderá colocar entraves à harmonização entre a tendência descentralizadora

² A propósito da revisão do artigo 23º da Lei Fundamental alemã, Peter Häberle refere que, a ocorrer, esta não deverá sacrificar a ideia de "Europa das regiões", ideia "que cresce desde baixo, e deve fixar barreiras a todas as "instituições centrais" segundo o princípio da subsidiariedade". Ver PETER HÄBERLE, in "El federalismo y el regionalismo: una estructura modélica del estado constitucional. Experiencias alemanas y proyectos. Memorandum para un proyecto español", in *Revista Española de Derecho Constitucional*, Ano 26, nº 77, Maio-Agosto, 2006, p. 21.

e autonomizadora em curso nestes países e a tendência federalizadora e integracionista que move a União Europeia.

2. À partida, o direito comunitário, em especial os tratados europeus (quer os que instituíram as Comunidades Europeias quer aqueles que posteriormente têm vindo a desenhar a sua nova configuração como União Europeia), não tem querido interferir na organização territorial interna dos Estados nem nos processos de autonomização política aí em curso. Tem sido entendimento comum que cada Estado é livre de arquitectar o seu sistema político interno, plasmando na respectiva Constituição o esquema de repartição de competências entre Estado central e entidades territoriais infranacionais que julgue ser o mais adequado, desde logo, à realidade histórica-política do país.

Por outras palavras, a adesão à União Europeia daqueles países em que se verificava uma dinâmica descentralizadora profunda a favor de certas entidades territoriais não implicou ou, talvez melhor, não implicaria, um processo de reinterpretação do esquema constitucional de repartição de competências entre o Estado central e as partes constitutivas do seu território a que reconhece autonomia política³.

Esta mesma liberdade dos Estados membros com estruturas complexas resulta daquele que habitualmente é referenciado como o princípio da “autonomia institucional”, que rege o impacto do direito europeu sobre a repartição de competências entre o Estado central e as ou certas entidades territoriais infranacionais. Este princípio preconiza a “salvaguarda da repartição interna dos poderes, quaisquer que sejam a complexidade e a subtilidade da ordem interna, mas igualmente a manutenção da responsabilidade internacional do Estado membro que representa um conjunto de poderes “centrais” ou “comuns””⁴.

Diga-se em abono da verdade que, até 1992, praticamente não se reconhecia e não se dava relevo político, no âmbito comunitário, às entidades infranacionais, de variado tipo, existentes no âmbito dos Estados membros⁵.

³ Isto mesmo é referido, embora reportando-se ao caso espanhol, e falando em “renacionalização”, por JUAN F. LOPEZ AGUILAR, in “Le cas de l’Espagne”, in *L’État fédéral et régional dans la perspective de l’intégration européenne*, Strasbourg, 1999, p. 78.

⁴ JUAN F. LOPEZ AGUILAR, *ob. cit.*, pp. 77-8 e 83.

⁵ Cfr. GIUSEPPE DE VERGOTTINI, “Rapport Général”, in *L’État fédéral et régional dans la perspective de l’intégration européenne*, Strasbourg, 1999, p. 105.

A criação do Comité das Regiões (composto por representantes das entidades territoriais infranacionais), prevista no Tratado de Maastricht (art. 198^o), constituiu um primeiro e importante passo no sentido do seu reconhecimento, apesar de se tratar de um órgão meramente consultivo.

Se atentarmos no que se tem passado no âmbito do processo de construção europeia facilmente concluímos que esta atitude de neutralidade das entidades europeias é bem mais aparente que real. Como bem assinala de Vergottini, “o intervencionismo comunitário e sobretudo o desenvolvimento de políticas comuns influenciaram certamente o alcance e sem dúvida a própria natureza das competências das entidades locais”⁶. Com mais certezas que de Vergottini, Pinelli sustenta que “o papel atribuído às regiões no sistema europeu não é menos tributário do direito europeu do que da repartição nacional das competências”⁷.

De forma mais específica, pode afirmar-se que se a Europa das regiões ainda está longe de ser uma realidade totalmente juricizada, é indesmentível que “a regionalização institucional da Europa” segue o seu curso.

O relacionamento directo entre a UE e as entidades regionais —particularmente visível na aplicação dos fundos estruturais às regiões mais desfavorecidas e com a criação do Comité das regiões — e o desenvolvimento das relações entre as regiões, e em especial a cooperação inter-regional — “visando a criação de solidariedades de regiões pertencentes a Estados diferentes” e tendendo “a criar euroregiões”⁸ — prosseguem em marcha rápida, até como forma de, em alguns países, as entidades territoriais infranacionais, em especial as regiões com autonomia reforçada, se afirmarem contra o poder do Estado central, apoiando-se na construção europeia⁹.

Como facilmente se percebe, em todas estas relações o Estado central deixa de ter um papel activo ou, em certas situações, desaparece por completo¹⁰.

⁶ GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *ob. cit.*, p. 105.

⁷ CESARE PINELLI, “Le cas de l’Italie”, in *L’État fédéral et régional dans la perspective de l’intégration européenne*, Strasbourg, 1999, p. 52.

⁸ BERNARD BRANCHET, “Les objectifs du colloque”, in *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe* (Ouvrage collectif sous la direction de la Commission Européenne (DG XVI) et de l’Assemblée des Régions d’Europe), Paris, 1995, p. 18.

⁹ Em sentido próximo, BERNARD BRANCHET, *ob. cit.*, p. 18.

¹⁰ Häberle fala na possibilidade de os *Länder* alemães virem a ser “directamente europeus”. Na verdade, chega mesmo a afirmar que “os *Länder* alemães de algum modo são já “directamente Europa”. Cfr. PETER HÄBERLE, *ob. cit.*, pp. 13 e 21.

Em suma, é hoje impossível negar que o processo da construção europeia teve e tem talvez cada vez mais impacto sobre o esquema competencial que envolve o Estado central e as regiões com autonomia política, nomeadamente quanto à repartição de competências. Sobretudo a partir de Maastricht, a partir do momento em que as Comunidades-mercado, sectoriais, evoluem para as Comunidades-união económica e política.

Já não se trata apenas de decidir se se deve dar mais ou menos poder a estruturas territoriais já existentes, mas, mais do que isso, permitir ou admitir que essas estruturas passem a exercer, em conjunto com os órgãos da União Europeia, competências que sempre pertenceram ao Estado central. Visto de uma outra perspectiva, trata-se de aceitar a possibilidade de entidades territoriais infranacionais serem sujeitos de relações jurídicas e políticas com o exterior, o que era totalmente impensável no âmbito de um Estado unitário, quer na sua concepção tradicional, quer mesmo na sua versão mais recente de Estado unitário descentralizado.

B. O caso português

1. Muitas vezes se ouve dizer, em Portugal, que só falta os Açores e a Madeira terem a sua própria constituição para o nosso país se transformar num Estado federal. Não cabe nesta sede discutir a possibilidade jurídica de o Estado português vir a adaptar, no futuro, a forma de Estado federal. De momento, irei limitar-me a descrever, numa perspectiva evolutiva, o esquema competencial de repartição do poder legislativo entre o Estado central e as regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

Na Constituição portuguesa actual, que recentemente comemorou 30 anos de vigência, há uma opção clara pela forma de Estado unitária (art. 6º, nº 1: “O Estado é unitário ...”), primeiramente assumida pelo legislador constituinte de 76 — na esteira da nossa tradição histórico-política —, e depois sucessivamente reiterada pelas várias revisões a que o texto da nossa Lei Fundamental seria sujeito.

Não obstante, logo no texto originário da Constituição se reconhecia que “os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos próprios” (art. 6, nº 2). E dotados, em consonância, de órgãos de governo próprio: uma assembleia

legislativa e um governo regionais (art. 233º)¹¹. Este modelo autonómico, como se vê, não foi previsto para todo o território nacional. Portugal é um país de “regionalismo periférico”¹².

A razão de ser do reconhecimento desta autonomia dos arquipélagos dos Açores e da Madeira encontrava-se enunciada no artigo 227º CRP, sendo dois os fundamentos invocados:

- 1) os “condicionalismos geográficos, económicos e sociais”; e
- 2) as “históricas aspirações autonomistas das populações insulares”.

Por sua vez, esse reconhecimento visava, ainda segundo o mesmo artigo 227º, agora o seu nº 2, vários objectivos:

- 1) “a participação democrática das populações”;
- 2) “o desenvolvimento económico-social e a promoção e a defesa dos interesses regionais”, bem como
- 3) “o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses”¹³.

Passaram-se trinta anos e o processo de aprofundamento da autonomia dos Açores e da Madeira ainda está em curso. Será legítimo afirmar, parafraseando García de Enterría a propósito do caso espanhol, que se tratou de “uma aposta, uma opção de princípios, sem saber em absoluto, onde ia levar esta decisão”¹⁴.

2. A repartição de competências entre o Estado central e as regiões dotadas de autonomia política constitui o núcleo central da problemática do regionalismo. Em particular, é importante ter em consideração o esquema competencial Estado central-regiões autónomas no que respeita ao exercício

¹¹ Com a primeira revisão constitucional (1982), o artigo 6º, nº 2, CRP passou a referir também ele que os arquipélagos dos Açores e da Madeira têm órgãos de governo próprio — uma alteração sem qualquer alcance prático, portanto.

¹² Expressão utilizada por Carlos Blanco de Moraes. Ver CARLOS BLANCO DE MORAIS, *A autonomia legislativa regional*, Lisboa, 1993, p. 413.

¹³ Como bem assinala Carlos Blanco de Moraes, não havia em Portugal uma pulsão autonómica “no sentido de contagiar as populações locais para produção de uma espiral reivindicativa de poderes para os territórios”. Isso resulta de se verificar em Portugal “uma homogeneidade de cultura, etnia, língua, história e religião”. Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *A autonomia*, cit., p. 395.

¹⁴ Cfr. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, “El sistema autonómico quince años después”, in *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 84, Outubro-Dezembro, 1994, p. 578.

do poder legislativo. Citando Gomes Canotilho e Vital Moreira, “o poder legislativo (...) é uma das características típicas essenciais da autonomia regional”¹⁵. Indo um pouco mais longe, diríamos que a amplitude do poder legislativo conferido às regiões é um bom barómetro do nível de aprofundamento da autonomia das entidades territoriais infranacionais, sendo ela avaliada não apenas com base no número de matérias em que o legislador regional pode intervir mas, de igual modo, no número e na intensidade dos limites a que está vinculado.

É sobre a autonomia legislativa regional que falaremos em seguida, reportando-nos especificamente ao caso português, conforme sugerido no título da nossa intervenção.

No que respeita à repartição do poder legislativo entre Estado central e as regiões autónomas dos Açores e da Madeira, poderemos afirmar que já conhecemos, em Portugal, quatro modelos.

1) Primeiro modelo constitucional da autonomia legislativa regional

Confrontado com a necessidade de reconhecer poder legislativo às assembleias legislativas dos Açores e da Madeira, como sinal da autonomia política das respectivas regiões, o legislador constituinte podia ter seguido

¹⁵ J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, 1993, p. 852. Ver ainda, J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, 2003, p. 805; ANTÓNIO VITORINO, “Os poderes legislativos das Regiões Autónomas na segunda revisão constitucional”, in *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, nº 3, Janeiro-Março, 1992, p. 26 (“Na conformação deste modelo de autonomia política e administrativa assume relevância especial (...) a atribuição às Regiões Autónomas de um complexo de poderes legislativos”); CARLOS BLANCO DE MORAIS, *A autonomia*, cit., pp. 394 e 415 (“A expressão “autonomia política” com que a lei fundamental valoriza a descentralização dos espaços periféricos, traduz quer a titularidade de uma função legislativa própria (...)” e “Sendo essencialmente a faculdade de emissão de leis para a satisfação de interesses próprios, o elemento caracterizador da substância da autonomia política”); ANTÓNIO PEDRO BARBAS HOMEM, “Os poderes legislativos das Regiões Autónomas em matéria tributária na nova lei das finanças regionais: Breve comentário à Lei nº 13/98, de 24 de Fevereiro”, in *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, nº 23, Outubro-Dezembro, 1998, p. 62 (“A competência legislativa atribuída aos órgãos de governo próprio das regiões aparece a configurar uma orientação constitucional no sentido do aprofundamento das formas democráticas de participação e descentralização do poder”). Em sentido próximo, PAOLO DE CAMELIS, “La potestà legislativa”, in *L' autonomia regionale* (coord. PAOLO DI CAMELIS), Roma, 1989, p. 114 (“A autonomia legislativa é a expressão mais caracterizadora da região já que nenhum outro ente público tem o poder de adoptar leis em sentido técnico”).

várias técnicas. Posta de parte estava a técnica de enumerar as matérias de competência estadual, deixando às regiões competência legislativa residual, que é típica dos Estados federais. Poderia o nosso legislador constituinte ter optado pela técnica de enumerar as competências regionais, deixando ao Estado central competência legislativa básica, técnica esta utilizada pelos Estados regionais ou regionalizados, comportando uma presunção geral de competência em favor do Estado central, não necessitando as suas atribuições de ser especificamente enumeradas. Poderia ainda ter optado por enumerar as competências do Estado central e as das regiões autónomas, técnica igualmente comum nos Estados regionais ou regionalizados¹⁶. Nenhuma destas foi a via escolhida.

Em termos de legislação regional, estipulava o artigo 229º, nº 1, a), CRP, que as Assembleias Legislativas dos Açores e da Madeira podiam “legislar, com respeito da Constituição e das leis gerais da República, em matérias de interesse específico para as regiões que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania”. Os respectivos actos legislativos designavam-se, e designam-se ainda hoje, decretos legislativos regionais.

Como facilmente se percebe, o modelo constitucional de repartição de competências desenhado no texto originário da nossa lei fundamental não era um modelo dualista de repartição de competências, do tipo daquele existente nos Estados federais e em alguns Estados regionais. Não há, claramente, uma divisão territorial do poder legislativo, com transferência de matérias do centro para a periferia¹⁷. Não foi, pois, utilizado um critério de tipo funcional, de repartição das competências pelos diversos órgãos de acordo com as matérias.

Em termos mais concretos, não só não ficaram definidas, pela positiva, as áreas de competência legislativa das regiões autónomas como, para além disso, não foi consagrado nenhum quadro de matérias de competência exclusiva das regiões.

Passando à análise do artigo 229, nº 1, al. a), CRP, temos que, da leitura deste preceito, decorre, desde logo, que a actuação das assembleias regionais, no que se refere ao exercício do seu poder legislativo, está duplamente limitada.

¹⁶ Cfr. PAOLO DI CAMELIS, *ob.cit.*, p. 129.

¹⁷ Em sentido próximo, ver CARLOS BLANCO DE MORAIS, *A autonomia*, cit., p. 254.

De *forma negativa*, pelo facto de que as assembleias regionais não podem legiferar em matérias reservadas em exclusivo aos órgãos de soberania, mais concretamente, à Assembleia da República e ao Governo (a bem dizer, basicamente era considerada a competência exclusiva da primeira, na medida em que a competência legislativa exclusiva do Governo é bem exígua, limitando-se à matéria da sua própria organização e funcionamento). Assim sendo, o legislador regional apenas pode legiferar em matérias de competência concorrente. De forma negativa ainda, porque elas estão subordinadas às leis gerais da República, devendo-lhes respeito.

De *forma positiva*, porque as assembleias regionais só podem disciplinar matérias que sejam de interesse específico das regiões. Como justamente afirma Carlos Blanco de Moraes, “a materialização positiva da autonomia política das regiões, colhe-se precisamente no preenchimento do interesse específico, que constitui o objecto primário da lei regional”¹⁸. Mais ainda, refere que é este interesse específico que vai servir de parâmetro ao Tribunal Constitucional para aferir da conformidade dos decretos legislativos regionais com a Constituição¹⁹.

Trata-se de dois limites que se verificam cumulativamente. Como afirmam Gomes Canotilho e Vital Moreira, na esteira da jurisprudência constitucional neste domínio, “não basta que se trate de matérias não reservadas aos órgãos de soberania e também não basta que se trate de matérias de interesse específico”²⁰.

Em suma, o legislador constituinte atribuiu às assembleias das regiões autónomas poder legislativo para intervir em todas as matérias que não estejam configuradas como competências exclusivas, quer da AR quer do Governo, e desde que esteja em causa um interesse específico para a região²¹.

Na verdade, como advertem os mesmos Gomes Canotilho e Vital Moreira, “esta reserva da República não pode limitar-se a essas matérias [às

¹⁸ CARLOS BLANCO DE MORAIS, *A autonomia*, cit., p. 416.

¹⁹ Ver CARLOS BLANCO DE MORAIS, “Análise sinóptica das relações inter-legislativas entre o Estado e as Regiões com autonomia político-administrativa”, in *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 16, Abril-Junho, 1996, p. 69.

²⁰ J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, p. 852.

²¹ Segundo Maria Lúcia Amaral, “a Constituição optou por não proceder a uma distribuição de competências legislativas, mas a uma qualificação do exercício da função legislativa estadual e regional”. MARIA LÚCIA AMARAL citada por A.P. BARBAS HOMEM, *ob. cit.*, p. 62.

matérias de competência exclusiva daqueles órgãos de soberania], devendo abranger *por inerência* outras matérias que, embora pertencendo à competência concorrente da AR e do Governo, não podem, *pela sua própria natureza eminentemente nacional*, ser reguladas senão por órgãos legislativos do Estado”. Exemplificam com a matéria “do estatuto e regime de utilização dos símbolos nacionais, do estatuto dos estrangeiros residentes, da organização das forças de segurança. Para estes autores, “todas as matérias reservadas ao Estado estão por definição vedadas ao poder legislativo regional, mesmo quando pudessem invocar interesse específico em ocupar-se delas. Trata-se de um limite absoluto, estando fora de causa qualquer tarefa de “concordância prática”, visto que esse é explicitamente um limite constitucional à autonomia regional²².

Poder-se-á dizer que para estes autores, sempre que está em causa um interesse nacional — ou, por outras palavras, sempre que se constate a necessidade de um determinado regime jurídico ter carácter geral —, deve valer o critério da prevalência segundo a dimensão dos interesses, que dispõe que há sempre um interesse que prevalece e que consente a atribuição da competência a um ou determinados sujeitos. No caso concreto, como está em causa o interesse nacional, esses sujeitos serão sempre o parlamento e o Governo — pelo que, a bem dizer, o que existe é uma cláusula de prevalência do direito estadual.

Esta posição é contestada por parte da doutrina nacional, nomeadamente por Jorge Miranda, António Vitorino, Maria Lúcia Amaral, Afonso Vaz, os quais entendem que esta prevalência do interesse nacional poderá conduzir ao esvaziamento das competências do legislador regional e, com isso, a uma alteração sub-reptícia do esquema competencial fixado na Constituição, com a violação clara do princípio da autonomia regional²³.

Prosseguindo a análise do artigo 229º, nº 1, al. a), pode extrair-se do seu texto uma certa *dependência* da legislação regional em relação às leis da Assembleia da República e decretos-leis do Governo. Para além de terem que respeitar a Constituição, o que resulta ser um limite natural, os decretos legislativos regionais têm também que respeitar as leis gerais da República.

²² Estes autores acrescentam, porém, que nada impede “que a AR, inclusive sob proposta das assembleias regionais, contemple com regimes legais específicos as eventuais peculiaridades regionais quanto àquelas matérias”. Ver J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, p. 853.

²³ Neste preciso sentido, ANTÓNIO VITORINO, *ob. cit.*, p. 31.

À primeira vista, tanto poderia tratar-se de uma dependência pura e exclusivamente material — funcionando as leis gerais da República como parâmetros de actuação para o legislador regional —, como, mais do que isso, poderia existir uma dependência formal, situando-se os decretos legislativos regionais hierarquicamente abaixo das leis gerais da República na pirâmide normativa. Tendo em consideração o esquema de repartição das competências legislativas adoptado pelo legislador constituinte, tudo apontava para um relacionamento entre estas duas fontes de direito assente no princípio da hierarquia — e não no da competência.

A revisão constitucional de 1982 viria a dar uma resposta expressa e concludente a esta pergunta. No artigo 115º da Constituição (aditado por esta primeira revisão constitucional, e cuja epígrafe era a de “Actos normativos”) era referido, no nº 1, que eram “actos legislativos as leis, os decretos-leis e os decretos legislativos regionais”. O nº 2, contudo, estabelecia uma igualdade de valor apenas entre leis e decretos-lei e não também com os decretos legislativos regionais. O nº 3 do mesmo preceito estipulava que os decretos legislativos regionais não podiam “dispor contra as leis gerais da República”²⁴. Em síntese, os actos legislativos das regiões autónomas tinham força de lei, possuindo, como ela, carácter inovatório, mas não valor de lei. Como consequência do que foi dito, temos que as leis regionais não podiam ser *contra legem* mas apenas *praeter legem*²⁵.

Ainda hoje a Constituição afirma a igualdade de valor apenas entre lei e decreto-lei. No entanto, o facto de já não fazer referência a esta proibição de dispor contra as leis gerais da República poderá levar alguns autores a pôr em causa o valor hierarquicamente superior das leis e dos decretos-leis relativamente aos decretos legislativos regionais.

Duvidosa era a possibilidade, no quadro constitucional em apreço, de as assembleias regionais disciplinarem *ex novo* matérias consideradas do seu

²⁴ De mencionar que o nº 4 do artigo 115º define como “leis gerais da República as leis e os decretos-leis cuja razão de ser envolva a sua aplicação sem reservas a todo o território nacional”. António Vitorino assinala o carácter algo vago com que a Constituição definiu a fórmula “leis gerais da República” — termos vagos, situados por referência à “vocação” dos diplomas dos órgãos de soberania quanto ao seu âmbito espacial de vigência (“cuja razão de ser envolva a sua aplicação sem reservas a todo o território nacional”). Cfr. ANTÓNIO VITORINO, *ob. cit.*, p. 28.

²⁵ J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, p. 854.

interesse específico. A resposta afirmativa acabou por se impor, não tendo sido alvo de críticas significativas. Entendeu-se, então, que as assembleias regionais podiam fazê-lo se não houvesse já uma lei geral da República, ou se as leis da República limitassem o seu campo de actuação ao território continental. Assim sendo, não será errado afirmar que não existia propriamente uma relação de preliminariedade ou de prejudicialidade, entendida no sentido de que, enquanto não houvesse uma lei geral da República, as assembleias regionais não podiam actuar.

Sinteticamente, podemos resumir em breves traços o relacionamento entre as leis gerais da República e os decretos legislativos regionais no âmbito deste primeiro modelo constitucional da autonomia legislativa regional.

1) Não foi atribuída às assembleias regionais qualquer reserva de matérias da sua exclusiva competência. Assim sendo, não existem domínios de matérias totalmente subtraídos à intervenção das leis gerais da República, pelo que nem a Assembleia da República nem o Governo estão constitucionalmente impedidos de intervir legislativamente em matérias em que exista legislação regional, por se verificar um interesse específico.

2) Os decretos legislativos regionais são considerados actos legislativos, mas estão obrigados a respeitar não apenas a Constituição mas também as leis gerais da República, não podendo dispor contra elas.

3) Sempre que existam leis gerais da República a regular determinadas matérias, deverá verificar-se a preclusão dos decretos legislativos regionais pelas mesmas, “pois desde que exista uma lei geral da República, esta constitui, por um lado, o *limite positivo* dos decretos legislativos regionais, devendo estes limitar-se, nos termos constitucionais, a desenvolver a normação básica das leis gerais, e, por outro lado, o *limite negativo*, dado que os decretos legislativos regionais têm de mover-se nos limites da lei geral da República, sob pena de ilegalidade ou inconstitucionalidade”.

4) Os decretos legislativos regionais anteriores serão desbancados pelas leis gerais da República que, num momento ulterior, venham a regular as mesmas matérias. Ou seja, as leis gerais da República posteriores prevalecem sobre os diplomas regionais anteriores. Cumpre aqui fazer duas observações:

- i. As leis e os decretos-leis só poderão afectar os decretos legislativos regionais se possuírem carácter geral, “pois a lei geral superveniente

não pode deixar de prevalecer sobre os diplomas regionais anteriores com ela incompatíveis". Já assim não sucederá se aqueles ressaltarem expressamente as regiões autónomas do seu âmbito espacial de aplicação²⁶.

- ii. As leis da República não podem substituir-se às regiões autónomas, quer emanando normas específicas para as regiões, lá onde elas gozam de competência legislativa, quer revogando directamente a legislação específica regional. Isto mesmo é defendido, entre outros, por Gomes Canotilho e Vital Moreira, para quem uma actuação com este sentido "iria afectar essencialmente a autonomia regional. Esta exige a autodeterminação regional quanto aos seus interesses específicos (fora naturalmente das áreas de reserva de competência legislativa da República, em que só a AR pode legislar mesmo para efeito de estabelecer regimes específicos para qualquer das regiões)"²⁷.

Exposto o esquema competencial de repartição do poder legislativo correspondente a este primeiro modelo, subsistem algumas dúvidas que importa dilucidar.

Em primeiro lugar, poderemos questionar-nos se a competência legislativa das assembleias regionais não acabava por ser, na maioria dos casos, uma competência mais de tipo regulamentar, de mera execução da disciplina, quase sempre exaustiva, introduzida pelo legislador ordinário. É certo que a CRP fazia a distinção entre o poder legislativo e o poder regulamentar, preceituando na alínea b) do artigo 229º, nº 1, que cabia do mesmo modo às assembleias legislativas regionais "regulamentar a legislação regional e as leis gerais emanadas dos órgãos de soberania que não reservem para estes o respectivo poder regulamentar". A verdade é que, tirando os casos acima mencionados, em que as assembleias regionais podiam legislar com uma razoável margem de autonomia, no resto das situações, o facto de terem que respeitar as leis gerais da República, e não apenas os princípios gerais das mesmas, tornava o poder legislativo das regiões autónomas naquilo que a doutrina italiana apelida de poder integrativo-actuativo. Este poder que compete à generalidade das regiões italianas serve para adaptar às exigências

²⁶ J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, pp. 855-6.

²⁷ Ver J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, p. 855-6.

particulares das regiões a legislação estadual. Não há espaço, portanto, para operar escolhas políticas próprias. Em Itália, precisamente, alguns autores tendem a assimilar as normas de actuação-integração aos regulamentos de execução²⁸.

Em segundo lugar, e em conexão ainda com esta questão do relacionamento entre os decretos legislativos regionais e as leis gerais da República, havia uma outra questão que dividia a doutrina nacional. Para alguns autores, como Jorge Miranda, o legislador regional apenas tinha que se ater aos “parâmetros dos princípios fundamentais das leis gerais da República, podendo, contudo, estabelecer disciplinas jurídicas diferenciadas das constantes dessas leis gerais”, contanto que “existisse um interesse específico que fundamentasse esse afastamento”. Para outros autores, como Gomes Canotilho, uma interpretação tão aberta devia ser rejeitada. Em seu entender, “a subordinação não se confinava apenas aos princípios gerais da normação dos órgãos de soberania, mas coenvolvia o respeito pela própria disciplina jurídica vertida nas leis gerais”.

Em terceiro lugar, e passando agora a um outro aspecto do regime de autonomia, uma das condições de exercício do poder legislativo por parte das assembleias regionais dos Açores e da Madeira era, como se viu, que houvesse um interesse específico para a região, exigência esta que só desapareceu expressamente com a quinta revisão constitucional (em 2004, portanto).

Na sua versão original, o texto constitucional nada esclarecia quanto a esta fórmula, não se apresentando tarefa fácil o seu preenchimento. O que parece certo, chamando mais uma vez à colação Gomes Canotilho e Vital Moreira, “é que não se exige que se trate de interesse *exclusivo* da região mas também não basta uma qualquer peculiaridade; não-de ser peculiaridades significativas e relevantes. Não basta, do mesmo modo, invocar a necessidade de uma providência legislativa; é necessário mostrar que ela só se impõe na região interessada ou que aí deve assumir diferente tratamento por motivo de peculiaridade relevante”. Procurando uma formulação positiva para esta expressão, estes autores, baseando-se na jurisprudência constante do Tribunal Constitucional, sustentam que “serão matérias de interesse específico de uma região aquelas que lhes respeitem exclusivamente ou que, por nelas

²⁸ Cfr. PAOLO DI CAMELIS, *ob. cit.*, pp. 122-4.

assumirem peculiar configuração, nelas exijam um especial tratamento, um regime diferenciado do restante território nacional (...)"²⁹.

Também parece razoavelmente aceite a ideia de que os estatutos político-administrativos das regiões podem, eles próprios, elaborar um elenco de domínios materiais que se considere serem de interesse específico de cada uma delas, sendo certo que aquilo que pode ser de interesse específico para uma pode não o ser para outra. Para António Vitorino, esta possibilidade constitui mesmo uma das três características essenciais do complexo sistema de repartição de competências legislativas estabelecida na nossa ordem jurídica. Para este autor, "a concreta definição das matérias de "interesse específico" das regiões é reenviada para os estatutos político-administrativos (aprovados pela AR), permitindo que o seu elenco não seja idêntico nas duas Regiões, variações que se justificam à luz da especificidade própria de cada uma delas"³⁰.

Na realidade, esta mesma possibilidade foi levada à prática na região autónoma dos Açores (art. 27º do respectivo estatuto). A existência de tais elencos nos estatutos levou alguns autores a questionar se se pode classificar automaticamente como de interesse específico toda e qualquer questão que caia nesse âmbito, "ou se o enunciado estatutário constitui apenas uma presunção abstracta, que pode ser ilidida pela demonstração, em cada caso concreto, de que não se verifica nenhum interesse específico, de acordo com o critério material acima indicado"³¹. A ideia de que se trata de uma mera presunção abstracta, sendo necessária uma apreciação casuística das situações para aferir se este limite positivo se verifica, consubstancia a solução mais lógica e razoável³². Este tem sido, de igual modo, o entendimento do Tribunal Constitucional (*v.g.*, Acórdão nº 91/84).

²⁹ Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, p. 853. Em termos semelhantes, ANTÓNIO VITORINO, *ob. cit.*, p. 29 ("No essencial (...) verifica-se existir um interesse específico habilitador de produção legislativa regional naquelas matérias, que digam respeito exclusivamente à região ou cujo tratamento numa concreta região justifique um regime especial, em virtude de particular intensidade com que se manifestam os específicos condicionalismos desta região quanto ao seu tratamento normativo").

³⁰ Cfr. ANTÓNIO VITORINO, *ob. cit.*, pp. 27-8.

³¹ J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, pp. 853-4.

³² Ver A.P. BARBAS HOMEM, *ob. cit.*, p. 64 e CARLOS BLANCO DE MORAIS, "Análise sinóptica", *cit.*, p. 70 (este autor fala em "virtual interesse específico").

Diga-se, por último, que há quem defenda que o interesse específico das regiões “não se sobrepõe ao princípio da competência própria dos órgãos de soberania, isto é, não há um interesse específico das regiões onde existir uma matéria reservada à competência própria dos órgãos de soberania (isso mesmo foi reconhecido pelo Tribunal Constitucional no seu Acórdão nº 92/92).

Como também foi possível constatar, não foram consagrados vários tipos de competência legislativa para as regiões autónomas e respectivas assembleias — como sucede por exemplo em Itália, onde se descortinam vários tipos de poder legislativo regional (primário, concorrente ou repartido, integrativo-activo)³³. Não lhes foi reservada em exclusivo nenhum domínio de matérias (não há nenhum conjunto de matérias em que só os órgãos regionais possam legislar). Não podem legislar em matéria de reserva relativa da AR, ainda que com autorização desta. E não podem desenvolver leis de bases. Trata-se única e exclusivamente de uma competência para legislar em matéria de competência concorrente, no respeito pela Constituição e pelas leis gerais da República e na medida em que haja um interesse específico.

Que concluir em relação a este primeiro modelo de repartição de competência legislativa entre Estado central (mais concretamente, AR e Governo) e assembleias legislativas das Regiões Autónomas?

Em primeiro lugar, diga-se que é notória uma preocupação garantista da unidade do Estado, perceptível na vontade de “enredar os desenvolvimentos da legislação regional nas malhas da política nacional”³⁴. O respeito pelas leis gerais da República *in toto*, imposto ao legislador regional, simboliza a supremacia da fonte estadual mas também, em última análise, a defesa do interesse nacional³⁵.

³³ Ver GUIDO MELONI, *La potestà legislativa regionale nei rapporti con la legge statale*, Milano, 1991, p. 7.

³⁴ Expressão utilizada por Andrea Morrone a propósito da primeira fase da autonomia legislativa das regiões italianas. Cf. ANDREA MORRONE, “Lo stato regionale: dalla giustizia costituzionale alla politica”, in *Quaderni Costituzionali*, Ano XXVI, nº 2, Junho, 2006, p. 351.

³⁵ A propósito da experiência constitucional italiana, Andrea Morrone refere que o critério da repartição de competências de acordo com as matérias inicialmente consagrado na ordem jurídica italiana foi sendo progressivamente esvaziado por força do peso assumido pela norma sobre o interesse nacional. Com efeito, configurado este como “um limite de mérito sindicável pelo parlamento, o interesse nacional transformou-se, por força da acção combinada da legislação estadual e da Corte Costituzionale, num pressuposto de

Em segundo lugar, este primeiro modelo constitui uma tentativa certamente séria, mas ainda bastante receosa, de dar asas à autonomia regional. Em vez de delimitar um conjunto fixo de matérias, com a consequente transferência de poderes para as regiões autónomas legislarem com uma certa liberdade, o legislador constituinte inclinou-se para aquilo que designaria, utilizando uma expressão de Morrone, uma “cláusula de residualidade a favor da legislação regional”³⁶. Isso teve como consequência que não só não estava garantido que o Estado central adequasse a sua legislação às exigências da autonomia como, para além disso, o exercício do poder legislativo regional estava dependente simultaneamente do respeito pela Constituição (limite natural) e do respeito pelas leis gerais da República.

Embora não se trate propriamente de exercício de poder legislativo regional, cumpre registar que as assembleias das regiões autónomas gozam desde sempre de competência para “exercer iniciativa legislativa, mediante a apresentação de propostas de lei à Assembleia da República” (art. 229º, nº 1, al. c), CRP).

Para além disso, foi-lhes desde o início reconhecido um poder de iniciativa legislativa em relação aos respectivos estatutos político-administrativos, cabendo-lhes dar o impulso ao procedimento legislativo parlamentar, seja no momento da sua criação, seja quando se torna necessário proceder à sua alteração.

Diga-se, em abono da verdade, que estas duas competências constitucionalmente reconhecidas às regiões autónomas são também elas relevantes para a sua autonomia política. Esta não tem a ver somente com o reconhecimento de uma autosuficiência para a gestão dos seus próprios interesses mas, do mesmo modo, com a consagração de formas de participação na formação da vontade estadual³⁷.

legitimidade da legislação regional. Neste contexto, o elenco das matérias acabava por desempenhar apenas um papel marginal, porque o interesse nacional representava e, em concreto funcionava, como uma espada de Dâmocles suspensa sobre as atribuições regionais”. Ver A. MORRONE, *ob. cit.*, p. 352.

³⁶ A. MORRONE, *ob. cit.*, p. 352.

³⁷ Neste sentido, veja-se JAVIER R. ALAMILLO, “Sobre la naturaleza del estado de las autonomias”, in *Revista de Estudios Políticos*, nº 81, Julho-Setembro, 1993, p. 84.

2) Segundo modelo constitucional da autonomia legislativa regional

Um segundo modelo de repartição de competências legislativas entre Estado central e assembleias das regiões autónomas foi delineado a partir das inovações trazidas pela segunda revisão constitucional (revisão de 1989). Continua a não existir propriamente uma divisão de competências claramente dualista, com a atribuição às assembleias legislativas das Regiões Autónomas de um elenco fixo de competências que elas poderiam gerir com total autonomia. Mas já é possível, neste novo modelo, distinguir vários tipos de poder legislativo regional, mais exactamente, três tipos.

a) Poder legislativo primário (mas não exclusivo e pleno) que transitou inalterado do texto originário da Constituição;

b) Poder legislativo autorizado. De acordo com a nova redacção do n.º 1, al. b) do artigo 229.º, cabe às Assembleias Legislativas Regionais “legislar, sob autorização da Assembleia da República, e com respeito da Constituição, em matérias de interesse específico para as regiões que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania”³⁸;

c) Poder legislativo de desenvolvimento. Uma nova alínea c) do mesmo n.º 1 do artigo 229.º estipula que as Assembleias Legislativas Regionais podem “desenvolver, em função do interesse específico das regiões, as leis de bases em matérias não reservadas à competência da Assembleia da República, bem como as previstas nas alíneas f), g), n), v) e x), do n.º 1 do artigo 168.º”.

A inovação mais importante a ter em consideração em relação a este segundo modelo diz respeito ao poder legislativo autorizado reconhecido às regiões autónomas.

Prima facie, a leitura do texto da al. b) do n.º 1 do artigo 229.º aponta para uma abertura muito modesta do legislador de revisão à autonomia legislativa regional. Assim, contrariamente ao que sucede com as autorizações ao Governo, em que a AR o autoriza a legislar em matérias da sua competência exclusiva (mais precisamente, da sua reserva relativa), em relação às assembleias regionais, a autorização deverá existir para estas legislarem em matê-

³⁸ Entendem Gomes Canotilho e Vital Moreira (*ob. cit.*, p. 855) que “a autorização compete apenas à AR, mesmo quando a lei geral da República em causa seja um decreto-lei governamental”.

rias de competência concorrente. Para além disso, é exigido às assembleias regionais, por força do nº 2, que “as propostas de lei de autorização devem ser acompanhadas do anteprojecto do decreto legislativo regional a autorizar”, não estando prevista esta cláusula de junção em relação ao Governo, que apenas terá que respeitar o objecto, o sentido, o alcance e a duração fixados na lei de autorização (limites a que as assembleias regionais também estão vinculadas).

Na verdade, tendo em conta a única leitura com sentido útil desta disposição, só se pode concluir que o legislador de revisão, com esta inovação, veio permitir às regiões autónomas legislar **contra** a lei geral da República mediante autorização da AR. Ou seja, veio permitir que, mediante autorização do parlamento nacional, as leis regionais sejam *contra legem*, na medida em que podem afastar a aplicação da lei geral da República na respectiva região autónoma, aplicando aí um regime jurídico divergente do estabelecido pelas leis gerais da República para o resto do território nacional.

Esta conclusão é confirmada, antes de mais, pelo próprio texto desta alínea b), que apenas menciona a necessidade de respeito pela Constituição e não também pelas leis gerais da República. É confirmada, igualmente, pela nova redacção do artigo 115º, nº 3, que refere que os decretos legislativos regionais não podem dispor contra as leis gerais da República, “sem prejuízo do disposto na al. b) do nº 1 do art. 229º”.

Como facilmente se compreende, estas autorizações legislativas às assembleias legislativas regionais pouco ou nada têm a ver com as autorizações conferidas pela AR ao Governo, verdadeiras delegações de poder assentes numa relação fiduciária entre estes dois órgãos de soberania, a qual pressupõe a responsabilidade política do segundo perante a primeira³⁹.

Poder-se-ia pensar que esta importante inovação não é muito compaginável com o valor hierárquico superior das leis, constitucionalmente afirmado, pois a lei geral da República como que cede perante a lei regional.

Há, de facto, como que uma cedência, mas não se pode esquecer que, em conformidade ainda com o texto da Constituição, as leis de autorização são hierarquicamente superiores aos actos normativos a que servem de parâmetro, devendo estes últimos respeitar os limites materiais e temporais previstos na primeira.

³⁹ Ver ANTÓNIO VITORINO, *ob. cit.*, p. 34.

Para além disso, cumpre aqui assinalar alguns aspectos importantes relacionados com o poder legislativo autorizado das assembleias regionais.

Por um lado, é conveniente chamar a atenção para a circunstância de que a amputação que sofre a lei geral da República nestes casos — na medida em que perde a sua vocação nacional — não deve ser vista como definitiva, devendo ela retomar o controlo da sua eficácia sobre a região em causa se o decreto legislativo regional autorizado for revogado ou caducar. Isso mesmo foi assinalado, entre outros, por António Vitorino (na senda de Jorge Miranda, que afirma que “o decreto legislativo regional somente suspende a vigência regional da lei geral da República”)⁴⁰.

Por outro lado, é de realçar que o legislador nacional (a Assembleia da República e o Governo) pode repor em vigor na região a lei geral da República cuja vigência tinha sido nela afastada, revogando o decreto legislativo regional autorizado emanado pela respectiva assembleia⁴¹. Esta solução, para além do mais, dá resposta a uma interrogação que surgiu a propósito das autorizações legislativas às assembleias legislativas regionais, que era a de saber se, havendo essa autorização, o Governo ficava privado de intervir numa área de matérias em que ele legisla em pé de igualdade com a AR. Esta questão foi levantada por António Vitorino, que conclui, precisamente, em sintonia com a posição da generalidade da doutrina, que “nessas matérias de competência concorrential vigora um princípio de livre revogação mútua dos actos legislativos, segundo a regra de que a lei posterior revoga a lei anterior, mesmo quando ao exercício de poderes legislativos sejam chamadas as Assembleias Legislativas Regionais por via das autorizações legislativas. Pelo que uma lei geral da República em tais matérias, dimanadas do Governo, revogará livremente os decretos legislativos regionais emitidos ao abrigo de uma autorização legislativa, conferida a uma Assembleia Legislativa Regional”⁴².

Finalmente, há também que registar que o parlamento nacional não abdica de controlar previamente o conteúdo do decreto legislativo regional — daí a necessidade da entrega de um anteprojecto de decreto legislativo regional a autorizar. Ademais, os decretos legislativos regionais autorizados poderão,

⁴⁰ Ver ANTÓNIO VITORINO, *ob. cit.*, p. 36.

⁴¹ Neste mesmo sentido, J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, p. 855 e CARLOS BLANCO DE MORAIS, “Análise sinóptica”, *cit.*, pp. 74-5.

⁴² Cfr. ANTÓNIO VITORINO, *ob. cit.*, p. 37.

a posteriori, ser alvo de um controlo político por parte da AR para efeitos de cessação da vigência ou da introdução de alterações, em termos em tudo idênticos àquele que existe sobre a generalidade dos decretos-leis do Governo (art. 229º, n.º 3, CRP).

Apesar de todas estas limitações, o reconhecimento do poder legislativo regional autorizado constituiu um passo importante no sentido do aprofundamento da autonomia regional⁴³.

Quanto à possibilidade de as assembleias regionais desenvolverem leis de bases, o legislador de revisão de 1989 reconheceu-a expressamente em moldes bastante generosos.

Podem fazê-lo de forma genérica relativamente a leis de bases emanadas em matérias de competência concorrente — teoricamente tanto poderão ser leis de bases da AR como leis de bases do Governo —, em função da existência de um interesse específico para a região.

Podem fazê-lo, outrossim, naquelas matérias da reserva relativa da AR em relação às quais a competência exclusiva da Assembleia se limita à criação das bases. Não lhes cabe substituírem-se à AR na fixação dessas bases mas apenas complementá-las. Com isto, o legislador de revisão de 89 acabou com o exclusivo do Governo de desenvolver as leis de bases do parlamento.

No que respeita ao exacto alcance desta nova competência, afirma Gomes Canotilho que “esta intervenção de desenvolvimento visa adaptar, integrar e actuar as bases das leis da República em função do interesse específico (art. 227º/1/c). Não se exige que as matérias a regulamentar sejam matérias de interesse específico. Qualquer matéria objecto de leis de bases dos órgãos legislativos da República pode ser desenvolvida pelos órgãos legislativos regionais se para tanto houver um interesse específico e apenas na medida desse mesmo interesse”⁴⁴.

⁴³ Não se mostrou particularmente entusiasmado com este poder legislativo regional autorizado, Carlos Blanco de Moraes, para quem as autorizações legislativas “são um instrumento desaconselhável nas relações Estado-região pelas incertezas aplicativas que criam, sendo preferível ao Estado negociar com as regiões a reformulação do âmbito originário de incidência das leis gerais da República”. Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, “Análise sinóptica”, cit., p. 74.

⁴⁴ Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, *ob. cit.*, p. 811.

Um problema que já foi colocado por alguns autores é o de saber se a AR pode afastar a intervenção do legislador regional prescrevendo na própria lei de bases que o seu desenvolvimento fica reservado em exclusivo ao Governo⁴⁵. A não ocorrência de casos concretos deixou esta questão em aberto.

Não pondo em causa a ampliação da esfera de acção do legislador regional por força da consagração, em termos generosos, deste poder legislativo de desenvolvimento, a verdade é se trata ainda de um poder legislativo bastante limitado, que não chega a pôr em causa a reserva de competência legislativa dos órgãos de soberania. Nem mesmo naqueles casos em que lhe é possível desenvolver leis de bases em matérias da reserva relativa da Assembleia da República. É que, convém não esquecer, o legislador regional apenas poderá desenvolver leis de bases em matérias para as quais a própria Constituição entendeu que a reserva do parlamento só vale, precisamente, para o estabelecimento das mesmas. Em termos genéricos, os decretos legislativos regionais de desenvolvimento estão subordinados às respectivas leis de bases, que, para além de lhes servirem de parâmetro material de actuação, são-lhe também hierarquicamente superiores.

Que dizer deste segundo modelo de autonomia legislativa regional?

A observação mais óbvia é a de que a segunda revisão constitucional não alterou a lógica interna do esquema competencial instituído pelo legislador constituinte de 76.

Por um lado, mantém-se a opção por não estabelecer qualquer reserva de lei regional, não tendo o legislador de revisão estabelecido qualquer lista taxativa de matérias em relação às quais as assembleias legislativas regionais dispõem de competência exclusiva.

Por outro lado, a AR continua a não abrir mão de nenhuma das matérias da sua competência exclusiva, seja de reserva absoluta ou relativa, a favor das regiões autónomas. Apenas se admite que, em certas matérias da sua reserva relativa, as assembleias regionais possam desenvolver as bases gerais dessas matérias, por ela devidamente fixadas.

Apenas a possibilidade de as assembleias legislativas regionais poderem estabelecer, para as respectivas regiões, um regime jurídico distinto daquele

⁴⁵ Sobre esta questão interrogaram-se, entre outros, Gomes Canotilho e Vital Moreira (*ob. cit.*, p. 855).

que o legislador estadual estabeleceu para o resto do território nacional sacudiu um pouco o esquema competencial atinente ao exercício do poder legislativo pelos órgãos de soberania e pelas assembleias legislativas das regiões autónomas.

3) Terceiro modelo constitucional da autonomia legislativa regional

O terceiro modelo implantou-se na sequência da quarta revisão constitucional (1997).

Mantém-se o carácter não unitário do poder legislativo regional: primário, autorizado e de desenvolvimento. Quanto a novidades, há a assinalar algumas.

A primeira novidade, não certamente a mais relevante, diz respeito ao facto de ter desaparecido nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 227.º (antigo artigo 229.º) a referência ao necessário respeito pela Constituição. Esta omissão não tem, obviamente, qualquer efeito prático, na medida em que esse dever de respeito está desde logo afirmado, em relação a todos os actos do Estado, nos termos do artigo 3.º, n.º 3, da Constituição portuguesa.

A segunda novidade foi introduzida pelo n.º 5 do artigo 112.º (artigo 115.º na anterior sistematização), que dispõe que “são leis gerais da República as leis e os decretos-leis cuja razão de ser envolva a sua aplicação sem reservas a todo o território nacional **e assim o decretem**”. Ou seja, como bem observa Gomes Canotilho, “para se estar perante uma lei geral da República não basta (embora isso seja sempre necessário) que a sua razão de ser envolva a sua aplicação a todo o território nacional. Impõe-se ainda que as leis gerais da República *decretem* expressamente (“assim o decretem”) a sua aplicação a todo o território (art. 115.º, n.º 5, CRP). Se nada disserem, entende-se que as leis e decretos-leis aprovados após a entrada em vigor da LC 1/97 não se presumem leis gerais da República, a não ser que se trate de leis que, pela sua própria natureza (ex.: leis de reserva da AR), se tenham de considerar extensivas a todo o território nacional”⁴⁶.

A terceira novidade tem a ver com o poder legislativo regional primário, o qual deixa de estar vinculado às leis gerais da República *in toto*, passando

⁴⁶ J.J. GOMES CANOTILHO, *ob. cit.*, p. 806.

a ter que respeitar apenas os princípios fundamentais das mesmas. Nestes termos, e relacionando com o ponto anterior, “mesmo que estejamos perante leis gerais da República por assim elas o *decretarem*, o princípio da prevalência hierárquica vale apenas quanto aos princípios fundamentais (arts 112º, nº 4 e 227, nº 1, al. b)). Não são pois as leis gerais da República *in toto* que constituem um parâmetro material, mas sim e apenas os princípios fundamentais nelas contidos”⁴⁷.

Com esta alteração, a vinculação dos decretos legislativos regionais às fontes estaduais torna-se mais fraca, com o que se deu um passo importante no aprofundamento da autonomia regional. Doravante, não mais se poderia afirmar que os decretos legislativos regionais eram, na maior parte das vezes, autênticos actos regulamentares de mera execução da legislação estadual. Mas esta alteração trouxe consigo algumas dificuldades: o que são os princípios fundamentais das leis gerais da República? Como identificá-los?

A afirmação de Gomes Canotilho de que “o conceito de princípios fundamentais das leis gerais da República não é susceptível de uma captação material apriorística”⁴⁸ não augura facilidades para quem tenha que lidar com esta fórmula. Não obstante, o mesmo autor fornece algumas pistas de orientação.

i. Não nos devemos ater à clássica distinção entre regras e princípios; o que é realmente importante é a fundamentalidade de uma determinada orientação legislativa, esteja ela concretizada num princípio ou numa regra.

ii. Os princípios fundamentais aqui relevantes são os princípios referentes às matérias em concreto juridicamente disciplinadas pelas leis gerais da República; assim sendo, podem reportar-se a um conjunto de leis e não apenas a uma lei especificamente⁴⁹.

iii. Os princípios fundamentais funcionam como limites negativos: a normação regional não pode transgredir, não pode ser incompatível com as linhas básicas de um regime fixadas pela AR ou pelo Governo (têm, portanto, uma função meramente delimitadora da actuação do legislador regional).

⁴⁷ J.J. GOMES CANOTILHO, *ob. cit.*, pp. 806-7.

⁴⁸ J.J. GOMES CANOTILHO, *ob. cit.*, p. 807.

⁴⁹ Não se devendo, com isto, confundir os princípios fundamentais das leis gerais da República com os princípios gerais do ordenamento jurídico.

Efectivamente, “a ‘mensagem’ contida na LC 1/97 quanto aos poderes legislativos autonómicos dificilmente se compagina com a ideia de um poder legislativo regional ‘executor’ de princípios definidos pelas leis gerais da República”.

iv. pode haver uma intervenção legislativa regional com carácter primário mesmo que não haja leis gerais da República contendo princípios fundamentais, sendo certo, porém, que não está afastada a possibilidade de intervenção posterior de leis gerais da República transportadoras de princípios fundamentais que tornarão inválidos (invalidade sucessiva) os decretos legislativos regionais com eles contrastantes.

A vinculação do legislador regional aos princípios fundamentais das leis gerais da República é compreensível à luz da necessidade de garantir uma uniformidade mínima entre as legislações regionais e das mesmas com o tecido normativo vigente no domínio material em questão.

Diga-se, finalmente, que com esta alteração ainda não é consagrada uma separação horizontal do poder legislativo (por matérias) mas fica estabelecida com bastante nitidez uma separação vertical: as leis gerais da República estabelecem os princípios fundamentais relativos à matéria que legislam, e as assembleias legislativas regionais editam as normas necessárias para dar desenvolvimento e actuação a esses princípios, sempre com o intuito de adaptar a disciplina jurídica por elas criadas às exigências e particularidades de cada região.

A quarta novidade materializa-se na consagração de uma lista de matérias consideradas como de interesse específico para as regiões (art. 228º). Duas observações imediatamente se impõem.

Trata-se de uma lista meramente exemplificativa, completada por um conceito material de interesse específico.

Não se trata ainda da transferência de um conjunto de competências para as regiões autónomas.

Antes da constitucionalização da lista em questão, coube fundamentalmente ao Tribunal Constitucional a tarefa de preencher, perante cada caso concreto, a fórmula ‘interesse específico para a região’. Este Tribunal fabricou dois critérios de interesse específico, o da exclusividade e o da especificidade. De acordo com o primeiro, são matérias de interesse específico aquelas que

lhes digam respeito em exclusivo. De acordo com o segundo, são matérias de interesse específico aquelas em relação às quais se impõe uma especial disciplina jurídica em virtude dos condicionalismos regionais.

A utilização destes dois critérios pelo Tribunal Constitucional conduziu a uma interpretação judicial restritiva do interesse específico. Apesar disso, este Tribunal Constitucional considerou haver interesse específico em relação a variadas matérias. Refram-se as seguintes, a título meramente exemplificativo: taxa de turismo, fixação de um complemento regional de salário mínimo e fixação de limites de velocidade.

Como se acabou de ver, com a revisão de 1997, a Constituição portuguesa passou a estabelecer um elenco — não taxativo — de matérias de interesse específico. Não se limitou a isso, acrescentando um conceito material de interesse específico, no mínimo inspirado na jurisprudência do Tribunal Constitucional: o de que serão de interesse específico as “matérias que respeitem exclusivamente à respectiva região ou que nela assumam particular configuração”. Ora, como salienta Gomes Canotilho, a inclusão deste conceito material não pode deixar de causar perplexidade; é que, “o que serviu, antes de 97, como instrumentos hermenêuticos freadores da expansividade do interesse específico regional, transmuta-se em critérios ampliadores da reserva constitucional de interesse específico”⁵⁰.

A quinta novidade diz respeito aos decretos legislativos regionais de desenvolvimento, tendo-se acrescentado uma nova matéria em que o legislador regional pode desenvolver bases. Trata-se da matéria do regime geral do arrendamento rural e urbano (al. h) do art. 165º, CRP). Contrariando a linha de orientação da sua anterior intervenção, o legislador de revisão veio permitir a existência de um decreto legislativo regional de desenvolvimento numa matéria em que todo o regime jurídico, e não apenas a fixação das bases, constitui reserva relativa da AR.

Que apreciação nos suscita este terceiro modelo?

Em termos teóricos, verifica-se um aprofundamento da autonomia legislativa regional, perceptível sobretudo na diminuição da vinculação das fontes regionais às fontes estaduais.

⁵⁰ Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, *ob. cit.*, p. 810.

Na prática esse aprofundamento não estava assegurado pois, como se viu, o quadro constitucional já não se apresenta tão nítido, em especial devido à possibilidade de interpretações não concordantes acerca do que sejam os princípios fundamentais das leis gerais da República. Mas também a fixação constitucional de um elenco de matérias de interesse específico poderia fazer perigar essa autonomia. Atentemos nos inconvenientes e nos perigos — enunciados por Morrone (reportando-se especificamente à ordem jurídica italiana) — associados ao estabelecimento de elencos de matérias: “A ordem de competências em vez de se desenvolver segundo os elencos, desaguou numa prática sistemática de “desmaterialização” de matérias. Dentro das etiquetas, de facto, não existem objectos definidos ou definíveis em via preventiva, mas âmbitos espaciais num estado difuso, que podem vir a ser concretizados em razão de finalidades, valores, funções, competências, individualizadas *ex post* pela Corte Costituzionale”⁵¹.

4) Quarto modelo constitucional da autonomia legislativa regional

A revisão constitucional de 2004 trouxe consigo alterações puramente formais, como a mudança do nome das assembleias regionais (de assembleias legislativas regionais a assembleias legislativas das Regiões Autónomas!), mas, igualmente, alterações que, pelo menos à partida, poderão vir a ter um impacto profundo no esquema de repartição de competências entre o Estado central e as regiões autónomas dos Açores e da Madeira. Vejamos quais são essas alterações.

a) Desapareceu a categoria das leis gerais da República.

b) Desapareceu o elenco das matérias de interesse específico, as quais passam a estar enumeradas nos estatutos político-administrativos de cada região.

c) Desapareceu a referência à necessidade de respeitar os princípios fundamentais das leis gerais da República.

d) A iniciativa legislativa das leis da AR relativas à eleição dos deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas passa a pertencer apenas a estas últimas (arts 226º e 227º, nº 1, al. e), CRP).

⁵¹ Cfr. A. MORRONE, *ob. cit.*, p. 352.

e) As assembleias regionais passam a poder legislar em matérias de competência exclusiva da AR, mais concretamente em algumas das matérias da sua reserva relativa, desde que, obviamente obtenham a necessária autorização.

f) Foi estabelecido o carácter residual da legislação estadual. Prescreve o artigo 228º CRP (Autonomia legislativa) que, “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”.

Ainda é cedo para avaliar o impacto real das alterações que acabámos de enunciar. Poderemos, contudo, tentar perceber qual foi o sentido das mesmas.

No que concerne ao poder legislativo regional primário, houve uma preocupação clara de o tornar ainda mais autónomo, fazendo desaparecer a referência às leis gerais da República, categoria jurídica que, como vimos, foi extinta. A partir de agora apenas funcionam o limite espacial (a legislação regional é necessariamente de âmbito territorialmente limitado) e o limite da reserva de competências exclusivas da AR e do Governo. Pelo que, este poder legislativo regional primário, se ainda não se refere a matérias de competência exclusiva das assembleias regionais, passa a ser um poder pleno (nos limites do respeito pela Constituição, obviamente).

O limite da reserva de competências exclusivas da AR e do Governo é, porém, quebrado, podendo o legislador regional interferir, observados certos limites, em algumas das matérias da reserva relativa da AR.

O poder legislativo regional de desenvolvimento generaliza-se, podendo as assembleias regionais desenvolver “os princípios ou as bases gerais dos regimes jurídicos contidos em leis que a eles se circunscrevem” (art. 227º, nº 1, al. c), CRP).

Finalmente, e este é porventura o aspecto mais relevante, ainda que não o mais perceptível, registre-se a substituição da expressão legislar “em função do interesse específico das regiões” pela de legislar “no” ou “para o âmbito regional”.

Tudo somado, a ideia-chave que parece atravessar este quarto modelo constitucional da autonomia legislativa regional é a de que existem duas ordens jurídicas paralelas, a estadual e a regional, apesar de não haver ainda

uma divisão de competências claramente dualista, com a atribuição de grupos de matérias às regiões, que estas poderiam gerir com autonomia. Com a 'criação' destes dois campos de legiferação distintos, ter-se-á pretendido fugir à lógica do princípio da hierarquia (o texto constitucional continua a atribuir valor igual à lei apenas aos decretos-leis do Governo), mitigando-o com uma ideia de competência em função do território, independente da verificação de qualquer interesse específico. Com isto, aproximamo-nos da substituição do princípio da hierarquia pelo princípio da competência no âmbito do relacionamento entre a fonte normativa estadual e a regional.

C/ A participação ascendente e descendente das regiões autónomas dos Açores e da Madeira no processo de integração europeia à luz da Constituição portuguesa actual.

Em termos muito genéricos e intencionalmente breves, iremos de seguida fazer uma alusão à participação das regiões autónomas dos Açores e da Madeira no processo de integração europeia à luz da Constituição portuguesa actual.

Como refere Cesare Pinelli, inicialmente, as regiões eram apartadas pelo legislador nacional de qualquer função no âmbito das questões europeias, nomeadamente na execução das directivas europeias que dizem respeito às competências regionais⁵². Actualmente, os Estados foram obrigados a ceder, permitindo às entidades regionais (assim como às unidades federadas) um papel activo na construção europeia.

No que respeita à participação ascendente — ou seja, a participação das regiões na formulação de políticas e decisões do Estado —, a Constituição portuguesa:

i. consagra a possibilidade de as regiões se pronunciarem, “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 (Art. 227º, n.º 1, al. v), CRP).

⁵² CESARE PINELLI, *ob. cit.*, p. 47.

No que se refere à participação descendente — ou seja, à associação das regiões à execução das políticas e decisões europeias e, mais especificamente, à participação das regiões na formação e execução do direito supranacional —, a Constituição portuguesa:

- i. admite que as regiões autónomas possam 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 (Art. 227º, nº 1, al. u), CRP);
- ii. admite a participação das regiões autónomas “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 112º (Art. 227º, nº 1, al. x), CRP);
- iii. admite que a transposição de actos jurídicos da União Europeia para a ordem jurídica interna possa ser levada a cabo, em certas situações, por decreto legislativo regional (Art. 112º, nº 8, CRP).

