

O Acórdão n.º 258/2007 (Açores - Precedências Protocolares e Luto Regional) e a interpretação do “âmbito regional” do poder legislativo regional - um “regresso ao futuro”

Judgement No. 258/2007 (Azores - Protocolary Precedence and Regional Mourning) and the interpretation of the “Regional Scope” of regional legislative power - a “return to the future”

Rui Tavares Lanceiro

Vol. 10 No. 2
novembro 2023
e-publica.pt

ISSN 2183-184x

Com o apoio de:

**O ACÓRDÃO N.º 258/2007 (AÇORES - PRECEDÊNCIAS
PROTOCOLARES E LUTO REGIONAL) E A INTERPRETAÇÃO DO
“ÂMBITO REGIONAL” DO PODER LEGISLATIVO REGIONAL - UM
“REGRESSO AO FUTURO”**

JUDGEMENT NO. 258/2007 (AZORES - PROTOCOLARY
PRECEDENCE AND REGIONAL MOURNING) AND THE
INTERPRETATION OF THE “REGIONAL SCOPE” OF REGIONAL
LEGISLATIVE POWER - A “RETURN TO THE FUTURE”

RUI TAVARES LANCEIRO¹

Lisbon Public Law Research Centre
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Alameda da Universidade
1649-014 Lisboa, Portugal
ruilanceiro@fd.ulisboa.pt

Resumo: O presente estudo insere-se na apresentação e crítica da jurisprudência do Tribunal Constitucional relativa ao poder legislativo regional. Após considerações gerais de enquadramento sobre a autonomia regional, o estudo apresenta as alterações introduzidas ao enquadramento do poder legislativo regional pela 6.ª revisão constitucional. É nesse âmbito que se apresenta e comenta o Acórdão n.º 258/2007 (Açores - Precedências Protocolares e Luto Regional), onde o Tribunal Constitucional veio a fixar a sua orientação quanto à interpretação do requisito de que a legislação das Regiões Autónomas deve incidir sobre o “âmbito regional”.

Palavras-chave: Regiões Autónomas; Tribunal Constitucional; Revisão Constitucional; poder legislativo regional; âmbito regional.

Abstract: This study is part of a presentation and critique of the Constitutional Court's case law on regional legislative power. After general background considerations on regional autonomy, the study presents the changes introduced to the framework of regional legislative power by the 6th constitutional revision. It is in this context that Judgement 258/2007 (Azores - Protocolary Precedence and Regional Mourning) is presented and commented upon, in which the Constitutional Court established its orientation regarding the interpretation of the requirement that the legislation of the Autonomous Regions must concern the “regional scope”.

Keywords: Autonomous Regions; Constitutional Court; Constitutional Revision; regional legislative power; regional scope.

¹ Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Investigador Integrado do Lisbon Public Law Research Centre

1. Considerações gerais

O estatuto constitucional dos arquipélagos dos Açores e da Madeira enquanto Regiões Autónomas é um dos traços identificadores do sistema constitucional da República Portuguesa no contexto da sua organização territorial.² e tem sido alvo de um longo labor jurisprudencial.³ A construção do sistema de autonomia político-administrativa regional, com raízes na monarquia constitucional,⁴ começou logo após o 25 de abril de 1974,⁵ ainda mesmo antes da aprovação da Constituição da República Portuguesa. Com

² A autonomia regional foi considerada, logo desde a primeira hora, como limite material de revisão constitucional (artigo 290.º, alínea p), da versão originária da Constituição), tendo-se mantido enquanto tal até hoje (artigo 288.º, alínea o), da Constituição).

³ Utiliza-se ao longo do texto uma forma de citação dos Acórdãos que tem o objetivo de tornar mais acessível e compreensível ao leitor a referência em causa, através do recurso ao número do Acórdão, a Região Autónoma envolvida (utilizando a expressão “Açores” para a Região Autónoma dos Açores e a expressão “Madeira” para a Região Autónoma da Madeira) e uma referência breve ao objeto do diploma fiscalizado, ambos entre parêntesis, e o número do parágrafo onde a citação se encontre. Todos os Acórdãos citados se encontram disponíveis na Internet, através do URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>.

⁴ O Decreto ditatorial de 2 de março de 1895 (o “Decreto Autonomo”), posteriormente ratificado pelas Cortes através da Carta de Lei de 14 de fevereiro de 1896 (a *Bill* de indemnidade de 1896), pela primeira vez, criou um regime autonómico potencialmente aplicável aos três distritos açorianos (Angra do Heroísmo, Horta e Ponta Delgada). Este regime permitia a estes distritos requererem, por maioria de dois terços dos cidadãos elegíveis para os cargos administrativos, a aplicação de um regime de autonomia administrativa e a criação de Juntas Gerais (formadas por procuradores eleitos directamente nos municípios) com poderes especiais e reforçados relativamente às restantes existentes nos distritos na vigência do Código Administrativo de 1886. Pela Carta de Lei de 12 de junho de 1901, o Decreto foi modificado, aumentando os poderes de controlo do Governo sobre as deliberações das Juntas Gerais, e alargada a sua aplicabilidade ao distrito do Funchal. Com poucas alterações, este regime de autonomia administrativa dos distritos insulares sobreviveu durante a Primeira República através da Lei n.º 88, de 7 de agosto de 1913, que acolheu quase integralmente o Decreto de 1895. O regime veio a ser alterado, já durante a ditadura, pelo efémero Decreto n.º 15 035, de 16 de fevereiro de 1928, e depois pelo Decreto n.º 15 805, de 1 de agosto de 1928, mantendo-se em vigor até 1940, quando entrou em vigor o Estatuto dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 37 501, de 31 de Dezembro de 1940. Este Decreto-Lei regulava a Lei de Bases da Administração do Território das Ilhas Adjacentes, aprovada pela Lei n.º 1967, de 30 de abril de 1938, em obediência ao artigo 124.º, §2.º, da Constituição de 1933, que estabelecia que «a divisão do território das Ilhas Adjacentes e a respetiva organização administrativa serão reguladas em lei especial». O Estatuto estendeu pela primeira vez o regime autonómico ao Distrito da Horta, que nunca solicitara autonomia ao abrigo do regime anterior.

⁵ Durante o período revolucionário, que teve início com o 25 de abril de 1974 e que terminou com a entrada em vigor da Constituição, foi criada uma Junta Administrativa e de Desenvolvimento Regional nos Açores (Decreto-Lei n.º 458-B/75, de 22 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 100/76, de 3 de fevereiro), em substituição dos Governos Cívicos dos distritos autónomos de Ponta Delgada, Angra do Heroísmo e Horta e das respetivas Juntas Gerais. A Junta Regional dos Açores tinha competências, entre outras, para promover a “transferência de funções da Administração Central para a Administração Regional”, bem como para elaborar um projeto de diploma sobre o estatuto da autonomia. Através da sua atuação, tinha-se em vista a preparação do terreno para a instituição de um novo modelo de administração autónoma que se começava a delinear. Por sua vez, na Madeira foi criada uma Junta de Planeamento (Decreto-Lei n.º 139/75, de 18 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 339-A/75, de 2 de julho) e depois uma Junta Administrativa e de Desenvolvimento Regional (Decreto-Lei n.º 101/76, de 3 de fevereiro), em substituição do Governo Civil do distrito autónomo do Funchal e da respetiva Junta Geral.

estes antecedentes, a Constituição aprovada em 1976 atribuiu aos arquipélagos dos Açores e da Madeira o carácter de “Regiões Autónomas dotadas de Estatutos político-administrativos próprios”⁶, ou seja, de autonomia política e administrativa e de órgãos de governo próprio.

A partir desse momento, as Regiões Autónomas, enquanto entidades políticas, passaram a gozar de uma série de poderes, atribuições e direitos, quer ao nível da prática de atos próprios (que podiam, desde logo, ser de natureza legislativa), para a prossecução do seu “interesse específico”, quer ao nível da participação na atividade estadual da República.

No entanto, o regime autonómico assim gizado não se revelou pacífico, tendo os anos posteriores à aprovação da Constituição sido marcados pelo início do que já se chamou o “contencioso das autonomias” (cfr. Vitorino, 1996: 69). As alterações que foram sendo realizadas no enquadramento constitucional das Regiões Autónomas pelas posteriores revisões constitucionais foram muito significativos e procuraram, em alguma medida, e com um grau de sucesso variável, reduzir o âmbito da conflitualidade.

A 6.ª revisão constitucional, ocorrida em 2004,⁷ introduziu uma verdadeira revolução no regime constitucional das Regiões Autónomas portuguesas. As alterações incidiram sobre áreas tão centrais como a organização do sistema político regional, o âmbito das competências dos órgãos de governo próprio, e o enquadramento das relações entre as Regiões Autónomas e a República. Uma das alterações mais significativas – e aquela que é objeto do presente estudo – foi a total redefinição do poder legislativo regional, com o desaparecimento de praticamente todos os paradigmas à luz dos quais este se tinha vindo a exercer.

O presente texto pretende ser um contributo para o estudo do impacto que esta modificação do texto da Constituição, no que diz respeito às competências legislativas regionais,⁸ teve sobre a jurisprudência do Tribunal

⁶ Cfr. artigo 6.º, n.º 2, da versão originária da Constituição.

⁷ Cfr. Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de julho.

⁸ O presente estudo concentra-se no poder legislativo regional, não abrangendo o poder regulamentar – apesar de este ser, em parte, exercido pelas Assembleias Legislativas das Regiões sob a forma de decretos legislativos regionais. De facto, a competência regulamentar das regiões encontra-se no artigo 227.º, n.º 1, alínea d), que prevê que quanto a legislação regional, quer quanto a “leis emanadas dos órgãos de soberania que não reservem para estes o respectivo poder regulamentar”. Ora, neste último caso, resulta do artigo 232.º, n.º 1, da Constituição, que a competência regulamentar cabe, em exclusivo, às Assembleias Legislativas e resulta dos respetivos Estatutos Político-Administrativos (os artigos 41.º e 44.º, n.º 1, dos Estatutos Político-Administrativos da Região Autónoma dos Açores e os artigos 39.º e 41.º, n.º 1, dos Estatutos Político-Administrativos da Região Autónoma da Madeira) que a forma a adotar é a de decreto legislativo regional. Esta forma não é de molde a obviar o facto de se tratar de regulamentos administrativos, como o Tribunal Constitucional tem vindo a afirmar. No Acórdão n.º 402/2008 (Açores – EPA) refere-se que a opção pela forma de decreto legislativo regional para a regulação dos atos legislativos da República “*não cria um ato novo, mas opta pela utilização de uma das formas de ato previstas na Constituição, que é a forma mais ligada à natureza do órgão que é titular do poder regulamentar e que, de qualquer modo, não obsta à correta identificação do conteúdo do ato, enquanto regulamento, nem à manutenção do correspondente valor e força jurídica*” (n.º 40) e que esta forma não permite «*que o ato regulamentar se exima à obrigação constitucional de invocação da lei habilitante*», já que «*a Assembleia Legislativa fica sempre subordinada às regras próprias da emissão de regulamentos,*

Constitucional e a forma como este órgão jurisdicional a interpretou, tendo em conta a sua função de fiscalização da constitucionalidade, neste caso, dos atos legislativos regionais emitidos após a revisão constitucional de 2004.⁹ e das relações normativas entre o ordenamento jurídico da República e os sub-ordenamentos regionais. Para esse efeito, escolheu-se comentar o Acórdão n.º 258/2007 (Açores - Precedências Protocolares e Luto Regional), procurando clarificar-se a interpretação pelo Tribunal Constitucional do requisito do “*âmbito regional*” do exercício do poder legislativo regional.

2. O poder legislativo das Regiões Autónomas após a 6.ª revisão constitucional

As alterações constitucionais introduzidas pela 6.ª revisão da Constituição, em 2004, no domínio do poder legislativo das Regiões foram múltiplas:¹⁰ e foram reconhecidas pelo Tribunal Constitucional logo no Acórdão n.º 246/2005 (Madeira - Abandono em hospital).¹¹

Desde logo, os conceitos de “*interesse específico*” da Região - que era o fundamento e o limite para o exercício do poder legislativo regional - e de “*lei geral da República*” - cujos “*princípios gerais*” deviam ser respeitados pela legislação regional.¹² - foram suprimidos pela revisão constitucional de

independentemente de os mesmos assumirem a forma de decreto legislativo regional” (n.º 41).

⁹ A constitucionalidade dos atos legislativos regionais anteriores à 6.ª revisão constitucional continuará a ser aferida pelas normas orgânicas vigentes no momento da sua produção. O Tribunal Constitucional decidiu nesse sentido logo no Acórdão n.º 246/2005 (Madeira - Abandono em hospital), n.º 5., reiterando jurisprudência uniforme, e citando os seus Acórdãos n.º 206/87 e 408/89. De acordo com esta, “*o vício de natureza orgânico-formal ou de competência legislativa de uma norma ordinária se afere pelas normas constitucionais vigentes no momento da sua emissão, sendo, em princípio, irrelevantes quaisquer alterações do parâmetro de constitucionalidade*”.

¹⁰ Para uma análise destas alterações, pelo Tribunal Constitucional, cfr. e.g. os Acórdãos n.º 246/2005 (Madeira - Abandono em hospital), n.º 4; n.º 415/2005 (Açores - Construções Escolares), n.º 6; n.º 262/2006 (Madeira - Estabelecimentos de educação e de ensino públicos), n.º 2.1.; n.º 258/2006 (Madeira - Propaganda política em estradas regionais e aglomerados urbanos), n.º 5.1.1.; n.º 258/2007 (Açores - Precedências protocolares regionais), n.º 8; n.º 423/2008 (Madeira - “*Adaptação da Lei do Tabaco*”), n.º 8.

¹¹ Cfr. o Acórdão n.º 246/2005 (Madeira - Abandono em hospital), n.º 4. No entanto, neste aresto o Tribunal Constitucional acaba por aplicar ainda o texto constitucional anterior ao da 6.ª revisão constitucional, por ser o vigente no momento da emissão da norma impugnada.

¹² De acordo com o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 415/2005 (Açores - Construções Escolares), n.º 6, com a revisão constitucional, «*a questão da qualificação como “lei geral da República” de qualquer diploma do qual as normas [regionais] em apreciação possam afastar-se (...), só poderá vir a ser relevante na medida em que, para determinação do efeito jurídico a produzir pelas normas em apreciação, seja necessário apurar qual é, atualmente, o regime jurídico em vigor na Região Autónoma (...), sobre o qual estas normas irão repercutir-se*». Assim, a qualificação de um ato legislativo da República como “*lei geral da República*” apenas releva, atualmente, para perceber se este tem um âmbito potencial de aplicação que abrange todo o território nacional.

2004.^{13/14}. A competência legislativa regional ordinária e primária passou a estar balizada pelo respetivo “*âmbito regional*” e pelas matérias que sejam “*enunciadas no Estatuto Político-Administrativo da respetiva Região Autónoma*”.^{15/16}, e “*que não estejam reservadas aos órgãos de soberania*” (artigos 112.º, n.º 4, 227.º, n.º 1, alínea a), e 228.º, n.º 1, da Constituição) (cfr. Miranda, 2011: 395; 2005: 207; Blanco de Moraes, 2008: 492-495).

Para além disso, foi atribuída às Assembleias Legislativas de cada Região Autónoma – nova designação das Assembleias Legislativas Regionais – a possibilidade de *i*) legislar sobre determinadas matérias incluídas dentro do âmbito da reserva de competência legislativa relativa da Assembleia da República, desde devidamente autorizadas (artigo 227.º, n.º 1, alínea b), da Constituição); *ii*) desenvolver os princípios ou as bases gerais dos regimes jurídicos contidos em leis que a eles se circunscrevam, sem as limitações anteriormente previstas (artigo 227.º, n.º 1, alínea c), da Constituição). Por fim, as Regiões Autónomas recuperaram a faculdade – perdida aquando da revisão constitucional ocorrida em 1997 – de transposição de atos jurídicos da União Europeia (artigos 112.º, n.º 8, e 227.º, n.º 1, alínea x), da Constituição). No que diz respeito à relação entre os actos normativos emanados pela República e pelas regiões, passou a dispor-se expressamente que as “*normas legais em vigor*”, emanadas pelos órgãos de soberania, são aplicadas nas Regiões Autónomas “*na falta de legislação regional própria sobre matéria não reservada à competência*” daqueles (artigo 228.º, n.º 2, da Constituição).

Assim, atendendo-se ao poder legislativo das Regiões Autónomas, é possível identificar, três tipos centrais de competências: *a*) a ordinária ou primária (artigo 227.º, n.º 1, alínea a), da Constituição); *b*) a autorizada ou delegada (artigo 227.º, n.º 1, alínea b), da Constituição); e *c*) a complementar ou de desenvolvimento (artigo 227.º, n.º 1, alínea c), da Constituição).

Porém, é de ressaltar que o poder legislativo regional, tal como resulta do artigo 227.º, n.º 1, é mais vasto do que estes três tipos de competências – tendo o Tribunal Constitucional também desenvolvido jurisprudencialmente o enquadramento normativo do seu exercício. Este poder legislativo abrange, por exemplo, o poder tributário próprio regional.¹⁷, o poder de

¹³ A redação do artigo 227.º, n.º 1, alínea a), da Constituição antes da 6.ª revisão previa o poder legislativo das Regiões “com respeito pelos princípios fundamentais das leis gerais da República, em matérias de interesse específico para as regiões que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania. O artigo 228.º dessa versão da Constituição continha uma listagem das matérias que deveriam ser consideradas como «de interesse específico das regiões autónomas». A supressão, curiosamente, não foi total, continuando a existir uma referência ao “interesse específico” no artigo 227.º, n.º 1, alínea v), da Constituição.

¹⁴ Cfr. o Acórdão n.º 246/2005 (Madeira – Abandono em hospital), n.º 4. Cfr. também, e.g., o Acórdão n.º 423/2008 (Madeira – “*Adaptação da Lei do Tabaco*”), n.º 8.

¹⁵ Note-se que “as disposições dos Estatutos Político-Administrativos das Regiões Autónomas que enunciem as matérias que integram o respetivo poder legislativo” devem ser aprovadas por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções, nos termos do artigo 168.º, n.º 6, alínea f), da Constituição.

¹⁶ Cfr. e.g., Medeiros (2007: 340), Lúcia Amaral (2012: 376-377), e Melo Alexandrino (2008: III, 178).

¹⁷ No que diz respeito ao poder tributário próprio, a exercer “*nos termos da lei*”, este implica o poder de as Regiões criarem impostos de âmbito e natureza estritamente

“adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades regionais” (artigo 227.º, n.º 1, alínea i), da Constituição).¹⁸, e o poder orçamental regional (artigo 227.º, n.º 1, alínea p), da Constituição).¹⁹, o poder de criação, extinção e modificação de autarquias locais.²⁰ e de elevação de povoações à categoria de vilas ou cidades (artigo 227.º, n.º 1, alíneas l) e n), da Constituição) e o poder de definição de atos ilícitos de mera ordenação social (artigo 227.º, n.º 1, alínea q), da Constituição).²¹ O Tribunal Constitucional também parece ter querido abranger na competência legislativa regional “a competência de autoconformação ou de auto-regulação da Assembleia Legislativa, maxime, de poderes de modelação da sua estrutura orgânica, nesta se incluindo os grupos parlamentares”.²².

regional, através de atos legislativos regionais. Cfr., e.g., os Acórdãos n.º 119/2010 (Açores - “Organizações não governamentais de ambiente”), n.º 11.7.; n.º 467/2014 (Madeira - Lei das Finanças das Regiões Autónomas), n.º 4; Ac. n.º 429/2020 (Madeira - TVDE), n.º 11.

¹⁸ Trata-se de um poder que deve ser exercido “nos termos de lei-quadro da Assembleia da República”. O Tribunal Constitucional veio a decidir que «a lei-quadro da Assembleia da República a que se refere a alínea i) do n.º 1 do artigo 227.º da CRP corresponde hoje à Lei das Finanças Regionais» prevista na alínea t) do artigo 164.º da Constituição. Cfr. o Acórdão n.º 467/2014 (Madeira - Lei das Finanças das Regiões Autónomas), n.º 4.

¹⁹ De acordo com o Tribunal Constitucional, «constitucionalmente credenciadas pelo artigo 227.º, n.º 1, alínea j) (“afectá-las (as receitas) às suas despesas próprias”), e pelos artigos 227.º, n.º 1, alínea p), e 232.º, n.º 1 (aprovação do Orçamento regional pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma), as Regiões elaboram e aprovam o seu próprio orçamento, no exercício da respetiva autonomia orçamental, decidindo, com autodeterminação, a afetação dos recursos à satisfação das necessidades que elegeram». De facto, «sendo objetivo fundamental das Regiões Autónomas o respetivo desenvolvimento económico e social - assim como o fim específico de correção das desigualdades derivadas da insularidade -, é condição da sua operância o poder de dispor, com certo grau de liberdade, das suas receitas». Assim, o “desenho constitucional da autonomia orçamental» assenta «na preponderância da liberdade de opção da Assembleia Legislativa Regional, isenta (...) de um escrutínio de mérito político por parte dos órgãos de soberania”. Cfr. o Acórdão n.º 55/2014 (Açores - Orçamento Regional 2014), n.º 33. Cfr. também o Acórdão n.º 767/2013 (Açores - Orçamento do Estado para 2013), n.º 11.

²⁰ Este poder atribuído às Assembleias Legislativas, é uma “competência legislativa “condicionada”, porque deve obedecer a lei de enquadramento que dispõe sobre as condições do seu exercício, que está incluída na reserva exclusiva de competência da Assembleia da República “e traduzido em lei de valor reforçado” (artigos 164.º, alínea n), e 112.º, n.º 3). Cfr. o Acórdão n.º 86/2013 (Açores - reorganização administrativa territorial autárquica), n.º 9.1. Cfr. também o Acórdão n.º 134/2010 (Lei Quadro da Criação de Municípios), n.º 6.3.

²¹ No exercício desta competência, cada Assembleia “pode criar contraordenações de forma inovatória, modificar ou eliminar contraordenações já existentes e estabelecer ou modificar as coimas ou sanções assessorias a elas aplicáveis, mas sempre de acordo com o ‘regime geral de punição (...) dos atos ilícitos de mera ordenação social e do respetivo processo’ e os limites aí definidos”. É possível a derrogação do regime geral das contraordenações, mas, para tal, «deve a Assembleia Legislativa da Região Autónoma solicitar a devida autorização legislativa à Assembleia da República, nos termos dos artigos 227.º, n.º 1, alínea b), e 165.º, n.º 1, alínea d)» da Constituição (Acórdão n.º 374/2013 (Açores - “novas substâncias psicoactivas”), n.º 15. Cfr. e.g. os Acórdãos n.º 397/2012 (Madeira - “proibição de venda de substâncias psicoactivas”), n.º 3; n.º 374/2013 (Açores - “novas substâncias psicoactivas”), n.º 14.

²² Cfr. o Acórdão n.º 376/2005 (Madeira - subvenções a grupos parlamentares), n.º 3. O Tribunal Constitucional baseou esta competência nos artigos 232.º, n.º 3 e 4, da Constituição, referindo que “admitindo a Constituição a possibilidade de os deputados de cada partido ou coligação de partidos eleitos para a Assembleia Legislativa se

O foco do presente texto, no entanto incide no poder das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas de exercer a função legislativa, de forma primária, dispondo inovatoriamente sobre um conjunto de matérias, desde que obedecendo aos requisitos resultantes da Constituição e dos Estatutos. Esta é a sua competência legislativa primária ou ordinária, que não depende da edição de legislação para a República para ser exercida, que decorre, em primeira linha dos artigos 112.º, n.º 4, e 227.º, n.º 1, alínea a), da Constituição. Ressalta, em especial, do primeiro preceito citado, que o legislador constituinte configurou esta vertente da competência legislativa regional como a ordinária, sem prejuízo das restantes.

De acordo com o artigo 227.º, n.º 1, alínea a), as Regiões Autónomas - *rectius*, as suas Assembleias Legislativas.²³ - podem legislar: *i*) no “*âmbito regional*”; *ii*) em matérias enunciadas no respetivo Estatuto político-administrativo; e *iii*) que não estejam reservadas aos órgãos de soberania.²⁴ Encontra-se, aqui, o elencar dos três requisitos que devem estar preenchidos para que o poder legislativo possa ser exercido (os dois primeiros positivos, o último, negativo) pelas Assembleias Legislativas de cada Região. Relativamente aos dois requisitos finais, o Tribunal Constitucional já referiu que “*o sistema constitucional de repartição de competências entre Estado e regiões introduzido com a sexta revisão assenta na técnica de dupla lista: lista das matérias reservadas à competência própria dos órgãos de soberania, correspondente aos elencos dos artigos 164.º e 165.º da Constituição; lista de matérias, estatutariamente enunciadas e definidas, que formam o âmbito da competência legislativa das regiões*”.²⁵

O tema do presente texto incide, no entanto, no primeiro requisito enunciado, o necessário “*âmbito regional*” do exercício do poder legislativo regional, que resulta dos artigos 112.º, n.º 4, e 227.º, n.º 1, alínea a), da

constituem em grupos parlamentares, tal como acontece relativamente à Assembleia da República, não poderá deixar de ver-se implicitamente contida em uma tal norma constitucional a faculdade de a Assembleia Legislativa prover à existência dos meios humanos e materiais por ela considerados necessários para o cabal exercício dos mandatos parlamentares, maxime, através da intervenção dos grupos parlamentares”. Esta conclusão foi contestada em votos de vencido do Cons. Mário Torres (que considerou “*claramente imprestável a invocação do artigo 232.º, n.ºs 3 e 4*” porque “*não está em causa a aprovação do regimento (interno) do órgão regional, mas o exercício de uma função legislativa*”) e da Cons. Maria Helena Brito (o preceito em causa “*em si mesmo [...] não atribui poder legislativo às Regiões Autónomas*”).

²³ Nos termos do artigo 232.º, n.º 1, da Constituição.

²⁴ Ou, como refere o Acórdão n.º 578/2014 (Madeira - Ed. Moral e Religiosa), n.º 8.1., “de acordo com a interpretação sufragada pela jurisprudência constitucional, a Constituição subordina o exercício da competência legislativa regional à verificação cumulativa de três requisitos, a saber: (i) conter-se a legislação sindicada no âmbito regional, (ii) estarem as matérias em causa enunciadas no respetivo estatuto político-administrativo, e (iii) não estarem essas matérias reservadas aos órgãos de soberania”. Cfr. também os Acórdãos n.º 415/2005 (Açores - Construções Escolares), n.º 8; n.º 246/2005 (Madeira - Abandono em hospital), n.º 4; n.º 258/2006 (Madeira - Propaganda política em estradas regionais e aglomerados urbanos), n.º 5.1.1.; n.º 258/2007 (Açores - Precedências Protocolares e Luto Regional), n.º 9; n.º 423/2008 (Madeira - “Adaptação da Lei do Tabaco”), n.º 8; n.º 119/2010 (Açores - “Organizações não governamentais de ambiente”), n.º 4.2.; n.º 304/2011 (Açores - Doença de Machado-Joseph), n.º 6; n.º 374/2013 (Açores - “novas substâncias psicoactivas”), n.º 13; n.º 55/2014 (Açores - Orçamento Regional 2014), n.º 18.

²⁵ Cfr. o Acórdão n.º 534/2014 (Açores - Lei Quadro das Fundações), n.º 8.

Constituição e a forma como este foi interpretado pelo Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 258/2007 (Açores - Precedências Protocolares e Luto Regional).

3. O Acórdão n.º 258/2007 (Açores - Precedências Protocolares e Luto Regional) – breve comentário

Parece ter existido uma hesitação inicial quanto à determinação do conteúdo do conceito,²⁶ tendo o Tribunal equacionado “*âmbito regional*” com o âmbito geográfico da Região em causa.²⁷ No entanto, com o Acórdão n.º 258/2007 (Açores - Precedências Protocolares e Luto Regional), o Tribunal Constitucional enveredou numa orientação jurisprudencial que se tem mantido constante: interpretar o requisito relativo ao “*âmbito regional*” do poder legislativo regional como tendo duas dimensões: uma, geográfica, e uma outra, material.²⁸ (cfr. Guerra Martins, 2012: 28; Sousa Pinheiro, 2008: 173-175).

A dimensão geográfica do requisito do “*âmbito regional*” é relativamente simples de apreender. O poder legislativo de cada Região tem como limitações as respetivas fronteiras geográficas da sua jurisdição territorial. Ou seja, “*a legislação regional tem o seu campo de aplicação espacialmente limitado ao território da Região*”.²⁹ Um ato legislativo regional aplicar-se-á, dentro do seu âmbito e objeto respetivos, a pessoas ou situações, na medida em que se localizem, residam ou tenham uma outra conexão admissível com o território da Região. Não pode existir, portanto, uma pretensão de aplicação “extraterritorial” – na outra Região Autónoma ou no continente – da legislação regional. Esta componente territorial é considerada “*inerente à natureza de “pessoas coletivas territoriais” que o corpo do n.º 1 do artigo 227.º da CRP associa às regiões autónomas*”.³⁰ No entanto, “*a circunstância de a legislação regional se destinar a ser aplicada no território da Região não basta, só por si, para dar por verificado o apontado requisito*”. De acordo com o Tribunal Constitucional, é necessária a verificação da dimensão material do seu “*âmbito regional*”.

²⁶ Cfr o Acórdão n.º 402/2008 (Açores - Estatuto), n.º 22, onde o Tribunal Constitucional confessa que «não pode dizer-se que o exato alcance, neste contexto, do novel conceito de “*âmbito regional*” já esteja hoje suficientemente consolidado, de forma dogmaticamente apurada».

²⁷ No Acórdão n.º 258/2006 (Madeira - Publicidade e propaganda), n.º 5.1.2, o Tribunal Constitucional refere que, naquele caso, «*que a legislação em causa está limitada ao âmbito regional é conclusão a que facilmente se chega, não sendo outra (em rigor, não podendo ser outra), aliás, a intenção do legislador regional, como decorre, desde logo, de várias passagens do preâmbulo, nomeadamente daquela onde se afirma que “a afixação de mensagens de publicidade ou propaganda exterior carece de regulamentação própria a nível da Região Autónoma da Madeira”, bem como do próprio n.º 1 do artigo 1º*». Para o Tribunal, nesta fase inicial, a verificação do «*âmbito regional*» bastava-se com a aplicação do acto legislativo no território da Região.

²⁸ Cfr. o Acórdão n.º 258/2007 (Açores - Precedências Protocolares e Luto Regional), n.º 8. Cfr., também, os posteriores Acórdãos n.º 304/2011, (Açores - Doença de Machado-Joseph), n.º 6; n.º 793/2013 (Açores - 40h de trabalho), n.º 7.

²⁹ Cfr o Acórdão n.º 258/2007 (Açores - Precedências Protocolares e Luto Regional), n.º 10.

³⁰ Cfr o Acórdão n.º 258/2007 (Açores - Precedências Protocolares e Luto Regional), n.º 10. O Acórdão cita, a este propósito, J. Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo V - *Actividade Constitucional do Estado*, 3.ª edição, p. 401.

Esta dimensão é, no entanto, bem mais complexa de aferir e fundamentar.

Para fundamentar a sua existência, o Tribunal Constitucional, no referido Acórdão n.º 258/2007 (Açores - Precedências Protocolares e Luto Regional), começa por analisar os diversos projetos de revisão constitucional apresentados, quanto a esta matéria, no âmbito da 6.ª revisão, concluindo que «em nenhum desses projetos se utilizava a expressão “âmbito regional”, que viria a constar da versão final quer do n.º 4 do artigo 112.º, quer da alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º da CRP».³¹ Esta expressão terá surgido, portanto, “no âmbito dos trabalhos da Comissão Eventual para a Revisão Constitucional (...), mas nem do debate travado em sede de Comissão (...), nem da discussão e votação no Plenário, a propósito daqueles dois preceitos (...) se retira qualquer contributo explícito determinante para

³¹ Cfr. o Acórdão n.º 258/2007 (Açores - Precedências Protocolares e Luto Regional), n.º 8. O Tribunal Constitucional enumera:

- i) O projeto de revisão constitucional n.º 1/IX, apresentado pelo Partido Socialista, que propunha para o n.º 4 do artigo 112.º (para que remetia o artigo 227.º, n.º 1, alínea a)), uma redação segundo a qual “os decretos legislativos regionais versam sobre as matérias expressamente enunciadas no estatuto político-administrativo da respetiva Região Autónoma como integrantes da sua autonomia legislativa, com exceção das previstas nos artigos 161.º, 164.º, 165.º e 198.º, n.º 2, e das que cabem ao Governo no exercício das funções de soberania”.
- ii) O projeto de revisão constitucional n.º 2/IX, apresentado pelo Bloco de Esquerda, que previa no artigo 112.º, n.º 4, que «as leis regionais versam sobre as matérias que dizem respeito às Regiões Autónomas e que não estejam reservadas à Assembleia da República ou ao Governo, sem prejuízo do disposto no artigo 227.º». A alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º passaria a dispor que competia às assembleias legislativas regionais «legislar sobre as matérias expressas no respetivo estatuto político-administrativo e outras de interesse para as Regiões Autónomas que não estejam reservadas à competência absoluta da Assembleia da República»;
- iii) O projeto de revisão constitucional n.º 3/IX, apresentado pelo PSD e pelo CDS-PP, estabelecia como redação do artigo 112.º, n.º 4, que “as leis regionais versam sobre as matérias que digam respeito às Regiões Autónomas e não reservadas à Assembleia da República ou ao Governo, sem prejuízo do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 227.º” (que permitia a concessão de autorização da Assembleia da República para as assembleias legislativas regionais legislarem em matéria da sua reserva relativa), e da alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º que as Regiões Autónomas teriam poder para “legislar em matérias que digam respeito às Regiões Autónomas expressas no respetivo Estatuto ou do seu interesse que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania”;
- iv) O projeto de revisão constitucional n.º 4/IX, apresentado pelo PCP, propunha para o artigo 112.º, n.º 4, a redação “os decretos legislativos regionais versam sobre matérias de interesse específico para as respectivas regiões e não reservadas à Assembleia da República ou ao Governo, não podendo dispor contra leis de valor reforçado”, e para o artigo 227.º, n.º 1, alínea a), a seguinte formulação: “Legislar, com respeito pelas leis de valor reforçado, em matérias de interesse específico para as Regiões que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania”;
- v) O projeto de revisão constitucional n.º 6/IX, apresentado pelo Partido Ecologista Os Verdes, não continha proposta de alteração do artigo 112.º, n.º 4, e adaptada a formulação descrita na última alínea para o artigo 227.º, n.º 1, alínea a).

Todos os projetos foram publicados no *Diário da Assembleia da República (DAR)*, IX Legislatura, 2.ª Sessão Legislativa, II Série-A, Suplemento ao n.º 8, de 18 de outubro de 2003.

a densificação do conceito”³². Apesar destas conclusões, o Tribunal Constitucional busca inspiração em dois dos projetos de revisão apresentados, que utilizavam a expressão “*matérias que dizem respeito às Regiões Autónomas*”³³. Com base nestas, considera que não é abusivo associá-la à expressão “*âmbito regional*”, «*para além de uma referência territorial*», assim «*surgindo aquela expressão como sucedânea da anterior menção a “matéria de interesse específico para as respetivas regiões”*»³⁴. Assim, de acordo com o Tribunal Constitucional, apesar de a 6.^a revisão constitucional ter tido como objetivo suprimir o conceito de “*interesse específico*”³⁵, a expressão “*âmbito regional*” deveria ser lida como seu sucedâneo.

Este percurso interpretativo não é isento de críticas. Se as expressões utilizadas nos projetos de revisão foram abandonadas e substituídas pela adotada, não parece ser muito elucidativo utilizá-las para descobrir o sentido normativo da expressão adotada. Na medida em que foram abandonadas, terá sido por não corresponderem à vontade do legislador constituinte – ou, pelo menos, não à sua vontade perfeitamente expressa. A utilização da expressão “*âmbito regional*” surgiu apenas no seio dos trabalhos da Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, integrando as Propostas de Emenda n.ºs 18 e 34, não tendo, por isso, relação direta com os projetos referidos. Para além disso, não existe um fundamento claro para a utilização da expressão “*matérias que dizem respeito*” como requisito de delimitação das competências legislativas das Regiões Autónomas após a revisão constitucional. Esta expressão já se encontrava consagrada no texto constitucional em momento anterior à 6.^a revisão, em paralelo à expressão “*interesse específico*”, por exemplo, no artigo 227.º, n.º 1, alínea t), e no artigo 229.º, n.º 2, da Constituição. É pouco pacífico que ambos os conceitos pudessem ser considerados sinónimos. Efetivamente, tendo o legislador constitucional utilizado expressões diferentes no mesmo texto jurídico, deve-se, à partida, presumir que se pretendia referir a realidades diferentes³⁶.

Assim, mesmo que se aceite em teoria a possibilidade de recurso aos textos dos projetos de revisão, especificamente a dois deles, que mantinham expressamente o recurso à expressão “*interesse específico*”, para efeitos da

³² A expressão consta das propostas de emenda n.ºs 18 e 34. Cfr. Relatório da Comissão, *DAR*, II Série-C, Suplemento ao n.º 33, de 3 de julho de 2004, pp. 578-(9) e 578-(12).

³³ Trata-se dos projetos n.º 2/IX e 3/IX, apresentados pelo Bloco de Esquerda e pelo PSD e CDS, respetivamente. O Tribunal Constitucional também cita o preâmbulo do projeto n.º 1/IX, apresentado pelo PS, que referia o poder legislativo regional “em função da especial configuração que as matérias assumem na respetiva região”.

³⁴ Expressão que, como se referiu, ainda era utilizada nos projetos de revisão constitucional n.ºs 4/IX e 6/IX.

³⁵ Cfr o Acórdão n.º 258/2007 (Açores - Precedências Protocolares e Luto Regional), n.º 8.

³⁶ Cfr., em sentido contrário, a posição tomada por J. Miranda, considerando estar somente em causa uma variação terminológica (Miranda, 1990: 320). Posteriormente, parece ter mudado de posição, adotando a opinião expressa pela Comissão Constitucional e pelo Tribunal Constitucional (Miranda, 2010: 319 e 2002: 783-784). Também P. Machete recusa a distinção, referindo-se ao carácter “multifuncional” do conceito de interesse específico. Com efeito, segundo este Autor, “não parece procedente um esforço hermenêutico que se proponha destringir o alcance de expressões como ‘no respeitante às regiões autónomas’ ou ‘interesse regional’ de ‘interesse específico’” (Machete, 1997: 185-186).

determinação do conteúdo material da expressão “*âmbito regional*”, a verdade é que todos os restantes projetos – e as propostas de emenda adotadas pela Comissão – rejeitavam este conceito. Como afirmar então que a expressão “*âmbito regional*” era “*sucedânea da anterior menção a ‘matéria de interesse específico para as respetivas regiões’*”? Olhando para o percurso de aprovação da lei de revisão constitucional, parece não sobrar grande fundamento para aceitar a argumentação do Tribunal.

O Tribunal Constitucional, em defesa da sua posição, refere igualmente a declaração de voto do Deputado José Magalhães, no sentido de que a 6.ª revisão constitucional “*não veio alterar o disposto no artigo 225.º da CRP*”, “*pelo que o limite dos poderes dos órgãos próprios regionais continua desde logo a definir-se pelo território e pelos fins próprios da autonomia*”³⁷, bem como a obra de Vitalino Canas, que esclarece que “*embora se tenha suprimido o parâmetro do interesse específico, não desaparecem os parâmetros materiais delimitadores das atribuições das regiões tal como estão enunciados no (inalterado) artigo 225.º, n.º 1*” (cfr. Vitalino Canas, 2004: 22).

De novo, não se trata de uma linha argumentativa convincente. Relativamente à posição de José Magalhães, esta trata-se de uma declaração de voto de um dos diversos Deputados que votou favoravelmente a revisão, relativa ao artigo 225.º da Constituição. Efetivamente, recorrendo-se ao Diário da Assembleia da República, encontram-se diversas posições de Deputados durante o processo de revisão constitucional com uma visão contrária à adotada pelo Tribunal Constitucional (Medeiros e Rocha, 2011: 321-322). O Deputado Alberto Martins, por exemplo, expressa-se contra a adoção da expressão “*âmbito regional*”, por ser desnecessária, uma vez que a legislação de “*uma pessoa coletiva territorial teria sempre de ter âmbito regional*”³⁸. O Deputado Medeiros Ferreira enuncia como o objetivo central da revisão constitucional o de “*ajudar a ultrapassar certas limitações e ambiguidades no âmbito das competências legislativas das Regiões Autónomas*” – o que seria contrário à manutenção do critério do “*interesse específico*”³⁹.

Para além disso, é o artigo 225.º que o Deputado José Magalhães e Vitalino Canas apontam como fonte central da referida limitação do poder legislativo regional pelos fins das Regiões. Ora, o artigo 225.º não contém a expressão “*âmbito regional*” nem existe qualquer relação textual entre este preceito e o artigo 227.º, n.º 1, alínea a) – que é o preceito que se está a interpretar. Assim, mesmo que se aceite este argumento, tal apenas implica que o artigo 225.º pode ser visto como uma limitação adicional da autonomia regional, o que é admissível e não rejeitável – mas uma questão totalmente distinta da interpretação da expressão “*âmbito regional*”.

O apelo à doutrina pelo Tribunal Constitucional também não se mostra um argumento definitivo. Se Carlos Blanco de Moraes se aproxima, de forma

³⁷ Cfr o *Diário da Assembleia da República*, I Série, n.º 79, de 24 de abril de 2004, p. 4368.

³⁸ Cfr. declarações do Deputado Alberto Martins in *Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, II Série-RC, n.º 12, de 19 de maio de 2004, p. 27.

³⁹ Cfr. declarações do Deputado Medeiros Ferreira, in *Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, II Série-RC, n.º 8, de 3 de março de 2004, pp. 23-24

limitada, da posição expressa por Vitalino Canas citada pelo Tribunal (Blanco de Moraes, 2008: 489 ss.), Jorge Miranda e José de Melo Alexandrino afastam-se da mesma. O primeiro autor defende que “não há agora mais que indagar se, em abstrato ou em concreto, existe interesse específico, como causa da legislação regional ou qualquer outro fundamento habilitante”. De facto, “doravante o critério decisivo vem a ser o territorial ou geográfico, num alcance tanto positivo como negativo”, ou seja, cada uma das Assembleias Legislativas “evidentemente, só pode legislar para a região” (Miranda, 2005: 213, 2011: 401). Assim, “não se vislumbra como o âmbito territorial possa revestir uma vertente material” (Miranda, 2009: 19). Por seu turno, José de Melo Alexandrino sustenta que “a referência ao âmbito regional pode adquirir uma dimensão geográfica devendo ser interpretado como: (i) não consentindo que decretos legislativos regionais vigorem fora dos limites específicos das regiões autónomas; (ii) não consentindo que sejam criadas relações entre o cidadão e a região autónoma que afetem a natureza da sua relação com o Estado” (Melo Alexandrino, 2008: 173). É o legislador que, ao definir “as matérias enunciadas nos estatutos político-administrativos” se deve assegurar que estas revestem “uma especificidade material nas regiões autónomas que justifique a subtracção à lei nacional” (Melo Alexandrino, 2008:180).

Assim, nenhum destes argumentos – quer a invocação do elemento histórico ou da vontade do legislador, quer a invocação do argumento de autoridade, com o recurso à doutrina – são convincentes relativamente às conclusões extraídas pelo Tribunal Constitucional.

Adicionalmente, o Tribunal Constitucional também cita, a este propósito, o artigo 46.º da Lei Constitucional n.º 1/2004.⁴⁰ Ora, este preceito consagra apenas a solução transitória para a ausência nos Estatutos do elenco de matérias previsto no artigo 227.º, n.º 1, alínea a), da Constituição – o que diz, aliás respeito a um outro limite do poder legislativo regional. Nesse sentido, não se vê como seja decisivo para perceber o conteúdo normativo do limite relativo ao “*âmbito regional*”.

O já referido artigo 225.º da Constituição é referido, posteriormente, no Acórdão, para densificar a designada dimensão material ou institucional deste requisito.

Neste âmbito, o Tribunal Constitucional recorre ao artigo 225.º para esclarecer os fundamentos, os fins e os limites constitucionais da autonomia regional. Quanto aos “*fundamentos*”, o Tribunal Constitucional recorre ao artigo 225.º, n.º 1, para considerar que estes “*assentam nas características geográficas, económicas, sociais e culturais dos arquipélagos dos Açores e da Madeira e nas históricas aspirações autonomistas das populações insula-*

⁴⁰ Para obviar aos problemas decorrentes da alteração de regime competencial, foi inserida esta norma de direito transitório formal na própria lei de revisão constitucional nos termos da qual, até “à eventual alteração das disposições dos Estatutos Político-Administrativos das Regiões Autónomas, prevista na alínea f) do n.º 6 do artigo 168.º, o âmbito material da competência legislativa das respetivas Regiões é o constante do artigo 8.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores e do artigo 40.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira” (artigo 46.º da Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho). Este regime é, hoje, apenas aplicável à Região Autónoma da Madeira, uma vez que o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores foi alterado através da Lei n.º 2/2009, de 12 de janeiro, que o reviu e republicou.

res”. Quanto aos *finis*, utiliza-se o artigo 225.º, n.º 2, para enumerar a “participação democrática dos cidadãos, no desenvolvimento económico-social, na promoção e defesa dos interesses regionais, mas também no reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses”. Por fim, quanto aos “limites”, cita-se o artigo 225.º, n.º 3, referindo a “não afetação da integridade da soberania do Estado e do respeito do quadro constitucional”.⁴¹ É nesse contexto que surge também o enquadramento institucional - “que impediria ‘os Parlamentos insulares de emanar legislação destinada a produzir efeitos relativamente a outras pessoas coletivas públicas que se encontram fora do âmbito de jurisdição natural das Regiões Autónomas - como sucede, sem sombra de dúvida, com o próprio Estado e, bem ainda, com outras pessoas que integram constitucionalmente a Administração Autónoma territorial e institucional (autarquias locais, associações públicas e universidades)”. Assim, na interpretação da expressão “âmbito regional” não poderiam “deixar de relevar considerações sobre a matéria sobre que versa essa normação, atenta a justificação material do regime autonómico constante do artigo 225.º”.⁴²

Dentro desta mesma lógica, o Tribunal Constitucional afirma que só se pode considerar como integrando o “âmbito regional” “a regulação de situações que não afetem, atentas as pessoas (designadamente, pessoas coletivas públicas) envolvidas e os interesses e valores em jogo, a ordem jurídica nacional”. Assim, as Regiões estariam vedadas de legislar quando o regime em causa abrangesse no seu objeto outras pessoas coletivas públicas que se encontram “fora do âmbito de jurisdição natural das Regiões Autónomas”.⁴³ Tal seria o caso do Estado, bem como, de outras pessoas que integram constitucionalmente a administração autónoma territorial e institucional (autarquias locais, associações públicas e universidades).

Não se duvida que o artigo 225.º da Constituição deve ser lido como delimitando a competência legislativa das Regiões. Mas procede a um recorte autónomo do que deve ser o esforço de interpretação da expressão “âmbito regional” constante do artigo 227.º, n.º 1, alínea a), da Constituição. Usá-lo para preencher um conceito constante noutra preceito constitucional, sem nenhum apoio na respetiva letra parece excessivo, ilegítimo e desnecessário. É excessivo porque o sentido mais próximo da expressão “âmbito regional” é o geográfico e institucional, não existindo base literal para a descoberta de outras dimensões. É ilegítimo porque o Tribunal Constitucional parece estar a reeditar, com o conceito de “âmbito regional” um conteúdo normativo similar ao que era atribuído ao conceito de “interesse específico”.⁴⁴ - afastado expressamente pela 6.ª revisão constitucional. Mas sobretudo é desnecessário, pois os limites assim referidos têm uma base constitucional clara, precisa e distinta: o artigo 225.º Não se percebe o porquê da necessidade de alargar o conceito de “âmbito

⁴¹ Cfr o Acórdão n.º 258/2007 (Açores - Precedências Protocolares e Luto Regional), n.º 10.

⁴² Cfr o Acórdão n.º 258/2007 (Açores - Precedências Protocolares e Luto Regional), n.º 10.

⁴³ Cfr o Acórdão n.º 258/2007 (Açores - Precedências Protocolares e Luto Regional), n.º 10. Cfr. também o Acórdão n.º 304/2011, (Açores - Doença de Machado-Joseph), n.º 6.

⁴⁴ Cfr o Acórdão n.º 258/2007 (Açores - Precedências Protocolares e Luto Regional), n.º 7.1. e a jurisprudência aí citada.

regional”, incluindo-lhe uma dimensão material, se o mesmo resultado era alcançável de uma forma menos complexa, mais simples e mais compreensível.

Da argumentação constante do aresto não se consegue retirar a existência de uma dimensão material da expressão “*âmbito regional*”.

Num Acórdão posterior, o Tribunal Constitucional também argumenta que “*admitir um critério puramente territorial do ‘âmbito regional’ (e note-se que a Constituição não fala em ‘legislar para o território regional’, fala sim, através de uma expressão que revela uma intenção mais restritiva, em ‘legislar no âmbito regional’) seria retirar aos órgãos de soberania qualquer possibilidade de legislar para todo o país em matérias que reclamem um regime universalizado, nomeadamente, por força da unidade institucional do Estado*”.⁴⁵ Estes fundamentos não procedem. O argumento inicial, utilizando a letra da Constituição é frágil, e pode ser revertido, pois a letra da Constituição também não refere expressamente as duas dimensões constantes da jurisprudência do Tribunal Constitucional – e o termo “âmbito” tem uma inegável dimensão de delimitação espacial e pessoal, mais dificilmente se reconduzindo a um conteúdo material. Por seu lado, o argumento utilizado na parte final é contraditório com a definição ampla, adotada pelo Tribunal, de “*matérias reservadas aos órgãos de soberania*” – critério expressamente constante da letra da Constituição – como o próprio Tribunal admite. É precisamente para evitar estas situações que tal conceção ampla foi adotada pela sua jurisprudência. O Tribunal rejeita as críticas que foram formuladas.⁴⁶ dizendo, precisamente que esta doutrina acaba por concluir “*que o aresto contém uma boa decisão, pois em qualquer caso, sempre estaria em causa matéria reservada à Assembleia da República*”. A questão não é a bondade da decisão final, que resulta, aliás, da aplicação de um critério distinto (o da reserva de competência dos órgãos de soberania), mas a incorreção do percurso argumentativo trilhado para a alcançar. Para além disso, o princípio do Estado unitário, constante dos artigos 6.º, n.º 1, e 225.º, n.º 3, tem força normativa autónoma que invalida este argumento. Ou seja, não era por adotar uma dimensão meramente geográfica na definição de “*âmbito regional*” que os atos legislativos regionais não estariam vinculados ao princípio do Estado unitário.

Deste breve excurso pode-se retirar que a avaliação que deve ser feita do Acórdão n.º 258/2007 (Açores - Precedências Protocolares e Luto Regional) é francamente negativa. O aresto configura um exercício interpretativo pouco convincente, de pendor “ativista”, que permitiu ao Tribunal Constitucional “regressar ao passado” e interpretar a nova expressão “*âmbito regional*” à luz da sua jurisprudência passada relativa ao conceito de “*interesse específico*”. A 6.ª revisão constitucional procedeu à supressão desta expressão na (quase) totalidade do seu texto.⁴⁷ – de onde se pode

⁴⁵ Cfr. o Acórdão n.º 304/2011, (Açores - Doença de Machado-Joseph), n.º 6.

⁴⁶ Cita, a este propósito, J. Miranda (2010: 430-431).

⁴⁷ A participação das Regiões Autónomas na construção europeia constitui o único domínio em que, curiosamente, a Constituição conserva ainda o termo “interesse específico” (artigo 227.º, n.º 1, alínea v), da Constituição). A permanência deste conceito levanta algumas dificuldades interpretativas, uma vez que um dos propósitos assumidos da VI revisão constitucional foi a modificação do regime da autonomia regional, o que levou, nomeadamente, à supressão desta expressão em diversos

retirar uma vontade de modificação do regime da autonomia legislativa regional, com o abandono do “*interesse específico*” como paradigma. No entanto, neste aresto, o Tribunal parece ter ignorado essa vontade soberana da Assembleia da República enquanto legislador constituinte, limitando-se a interpretar o novo texto constitucional à luz do antigo. Deu nova vida ao conceito de “*interesse específico*” interpretando a expressão “*âmbito regional*” como se fosse seu sinónimo, pelo menos na sua alegada dimensão material. Ao atuar desta forma, o Tribunal Constitucional re-ergeru uma limitação ao poder legislativo regional que o legislador constituinte da revisão constitucional expressamente quis apagar da Constituição, condenando este aspeto da revisão constitucional de 2004 ao fracasso (Medeiros e Rocha, 2011: 336). O “contencioso das autonomias” permanece uma característica definidora da relação entre o Tribunal Constitucional e as Regiões Autónomas. Até quando?

preceitos constitucionais. A manutenção da mesma expressão no preceito objecto de análise causa, portanto, alguma estranheza, podendo mesmo ser alvitrado que essa manutenção mais não foi que um lapso do legislador constitucional.

Bibliografia

- Blanco de Morais C. Curso de Direito Constitucional, I. Coimbra: Coimbra Editora; 2008
- Canas V. Constituição da República Portuguesa (Após a sexta revisão constitucional – 2004). Lisboa; 2004
- Diário da Assembleia da República, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, II Série-RC, n.º 12, de 19 de maio de 2004. p. 27
- Diário da Assembleia da República, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, II Série-RC, n.º 8, de 3 de março de 2004. pp. 23-24
- Guerra Martins A. A Participação das Regiões Autónomas nos Assuntos da República. Coimbra: Almedina; 2012
- Lúcia Amaral M. A Forma da República. Coimbra: Coimbra Editora; 2012
- Machete P. Elementos para o estudo das relações entre os atos legislativos do Estado e das regiões autónomas no quadro da Constituição vigente. In: Miranda J, Pereira da Silva J. Estudos de direito regional. Lisboa: Lex; 1997, pp. 89-109
- Medeiros R. Comentário ao artigo 228.º da Constituição. In: Miranda J, Medeiros R. Constituição Portuguesa Anotada, III. Coimbra: Coimbra Editora; 2007. p. 340
- Medeiros R. & Rocha A. Uma revisão não consumada: a revisão constitucional de 2004 e a tentativa fracassada de alargamento da competência legislativa regional. *Direito E Justiça*, 3. 2011, pp. 285-336
- Melo Alexandrino J. In: Otero P. Comentário à Constituição Portuguesa, III vol., 1.º tomo. Coimbra: Coimbra Editora; 2008. p. III, p. 178.
- Miranda J. Funções, órgãos e actos do Estado. Lisboa: Dislivro, 1990
- Miranda J. Audição das Regiões Autónomas pelos órgãos de soberania. In: R. Moura Ramos Estudos em homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Collaço, II. Coimbra: Coimbra Editora, 2002, pp. 779-833
- Miranda J. A autonomia legislativa das regiões autónomas após a revisão constitucional de 2004. *Scientia Iuridica*. LIV, n.º 302. abril-junho 2005. pp. 201-216
- Miranda J. A jurisprudência constitucional sobre as regiões autónomas. *O Direito*. Ano 141.º, I. 2009. pp. 9-28
- Miranda J. A jurisprudência constitucional sobre regiões autónomas. In: XXV Anos de Jurisprudência Constitucional Portuguesa. Coimbra: Coimbra editora. 2010. pp. 419-439
- Miranda J. Manual de Direito Constitucional. Tomo III - Estrutura Constitucional do Estado. Coimbra: Coimbra Editora; 2010
- Miranda J. Manual de Direito Constitucional. Tomo V - Actividade Constitucional do Estado. Coimbra: Coimbra Editora; 2011

Sousa Pinheiro A. In: Sousa Pinheiro A, Lomba P. Comentário à Constituição Portuguesa, III. Tomo I. Coimbra: Almedina; 2008. pp. 173-175

Vitorino A. O estatuto jurídico-político das regiões autónomas: tensões e ambiguidades. *Direito E Justiça*, 10, I. 1996. pp. 57-71