

# AS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS DAS REGIÕES AUTÓNOMAS NO CONTEXTO DA REVISÃO CONSTITUCIONAL DE 1997

Prof. Doutor Carlos Blanco de Moraes (\*)

## **1. Linhas dominantes da Revisão Constitucional de 1997 em matéria de autonomia político-administrativa das Regiões Insulares**

1. Um dos “ex-libris” da Revisão Constitucional de 1997 terá consistido no acréscimo de poderes legislativos, políticos e financeiros que foram cometidos às regiões da Madeira e dos Açores.

Não deixa de ser paradoxal que, no plano normativo, o alargamento de poderes tenha ocorrido antes mesmo de os órgãos de governo próprio das regiões terem exercido as novas competências legislativas que lhes foram atribuídas pela revisão constitucional de 1989, ou seja, o poder de procederem ao desenvolvimento de leis de bases e de aprovarem legislação delegada.

2. Mas o acréscimo referenciado não foi linear nem unilateral.

---

(\*) Professor da Faculdade de Direito de Lisboa.  
Consultor-Principal do Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros.

Na “conta corrente” de ganhos e perdas de de poderes legislativo, as regiões quedaram-se com um “superavit” ainda difícil de quantificar.

É certo que, por um lado, os entes autonómicos foram confrontados com uma sensível (e quase despercebida) limitação das suas faculdades, no que respeita *ao sistema de repartição horizontal de competências legislferantes*, já que lhes foi definitivamente vedada a possibilidade de transporem directivas da União Europeia.

Mas não é menos certo que as regiões insulares aumentaram os seus poderes no que tange ao novo *quadro de repartição vertical de competências legislativas* entre elas e o Estado, graças sobretudo à redução da aderência vinculante, e ao termo da aplicação preferencial das leis gerais da República em caso de antinomia com os diplomas autonómicos.

Apenas uma avaliação da dinâmica legislativa dos próximos cinco anos, operada à luz da dilucidação jurisprudencial de um conjunto de novos princípios jurídicos indeterminados que constituirão medidas de valor da repartição vertical de competências (como os “*princípios fundamentais*” de leis gerais da República e o “*princípio da subsidiariedade*”), permitirá uma contabilização mais rigorosa da efectividade e qualidade da ampliação dos poderes autonómicos verificada na quarta revisão.

3. Seis linhas de força logram sintetizar as principais inovações introduzidas pela revisão constitucional de 1997, no respeitante à repartição de competências entre o Estado e as regiões, bem como ao seu modo de exercício.

1.<sup>a</sup> *Termo da controvérsia sobre a taxatividade estatutária relativamente ao elenco das matérias de interesse específico.*

Os órgãos regionais, segundo o disposto na al. o) do art. 228.º da C.R.P, podem doravante seleccionar na *esfera de competência concorrencial* com os órgãos de soberania, domínios onde potencialmente exista o referido “interesse específico”, mesmo que essa selecção ocorra fora da enumeração *constitucional e estatutária* das referidas matérias, a qual passará a ter carácter exemplificativo e garantístico.

2.<sup>a</sup> *Exclusão de qualquer competência legislativa regional no domínio da transposição de directivas comunitárias* que tenham nas regiões, parte do seu virtual campo de incidência (n.º 9 do art. 112.º).

3.<sup>a</sup> *Necessidade de as leis gerais da República declararem expressamente a sua natureza*, para que possam valer como tal nas regiões autónomas (n.º 5 do art. 112.º da C.R.P.)

4.<sup>a</sup> *Redução do poder vinculativo das leis gerais da República* sobre os decretos legislativos regionais comuns, aos preceitos que contenham os seus “princípios fundamentais” (n.º 4 do art. 112.º).

5.<sup>a</sup> Possibilidade de convocação hipotética pela jurisprudência constitucional do “*princípio da subsidiariedade*” (n.º 1 do art. 6.º da C.R.P.), como critério reitor da densidade reguladora das normas legais que preencham os fins dos referidos “princípios fundamentais” das leis gerais da República.

6.<sup>a</sup> *Inversão do primitivo regime de aplicação preferencial da lei geral da República* sobre os decretos legislativos regionais antitéticos, que era mobilizado pelo operador administrativo, em favor de um novo regime de conflitos inter-normativos pautado pela prioridade aplicativa dos decretos legislativos regionais sobre a legislação estadual concorrente, a qual assumirá a natureza de *Direito supletivo*.

## **2. Ajustamentos nos modelos de repartição horizontal e de distribuição vertical de competências legislativas entre os órgãos de soberania e os órgãos regionais**

### **2.1. Repartição horizontal de competências: – uma redução potencial dos poderes regionais**

4. O sistema de repartição horizontal de competências, em Estados politicamente descentralizados, consiste no modelo subja-

cente a uma técnica de distribuição de matérias pela esfera dos poderes legislativos de órgãos estaduais e regionais, de modo a que se opere entre estes uma divisão de domínios competenciais tão completa quanto possível <sup>(1)</sup>.

A opção constitucional inerente ao *modelo português* centra-se na existência de *um universo de matérias da exclusiva competência do Estado* e outro *universo de carácter concorrencial*, onde confluem tanto competências estaduais pautadas por fins unitários, como competências regionais subordinadas à especificidade dos interesses autonómicos.

5. Para corporizar instrumentalmente a referida opção, o ordenamento português consagrou um atípico e intricado *sistema de repartição de competências político-administrativas de lista plural* <sup>(2)</sup>, por via do qual a Constituição começa por enumerar as matérias exclusivamente atribuídas à “competência própria” dos órgãos de soberania, instituindo uma “*lista estadual*” <sup>(3)</sup>.

À mesma acresce uma *segunda lista constitucional de matérias, onde se exercem competências legislativas regionais* no âmbito do interesse específico dos entes autonómicos. E, finalmente, uma *terceira lista, também ela regional, contida nas leis ordinárias reforçadas que aprovam os estatutos de autonomia*, e em cujas normas figuram, nos termos do corpo do art. 227.º da C.R.P., outras matérias de interesse específico.

Com a revisão constitucional de 1997 operou-se uma transfusão de matérias de “interesse específico” dos estatutos para o art. 228.º da Constituição, valorizando-se deste modo a lista regional de valor constitucional, a expensas da lista estatutária.

---

<sup>(1)</sup> Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS “A Autonomia Legislativa Regional” — Lisboa, 1993, p. 265.

<sup>(2)</sup> Sobre o sistema de repartição de competências em lista plural, antes da Revisão Constitucional de 1997, vide a obra mencionada na nota anterior p. 423 e seg.

<sup>(3)</sup> Arts. 161.º, 164.º, 165.º e als. b) e c) do n.º 1 e 2 do art.198.º.

6. *O sistema geral de listagem é, todavia, incompleto* no que toca à delimitação segura das esferas materiais atribuídas à competência do Estado e das regiões.

Isto, por duas ordens de razões.

A primeira reside no facto de, *fora do âmbito material de competência própria dos órgãos de soberania e também fora da esfera da listagem regional explícita*, os órgãos das regiões podem igualmente legislar, através:

- de autorizações legislativas (al. b) do n.º 1 do art. 227.º);
- do desenvolvimento de leis de bases em áreas residuais (primeira parte da al c) do n.º 1 do art. 227.º);
- da disciplina de outras *matérias indeterminadas*, onde afirmam a existência de interesse específico (al. o) do n.º 1 art. 228.º da C.R.P.).

A segunda razão da incompletude do modelo consiste na circunstância de todo o potencial espaço material de incidência regional acabado de descrever, poder recuar casuísticamente, em favor de *leis da República que transponham directivas comunitárias*.

Assim os órgãos de soberania, para além de uma “*reserva própria*”, coincidente com a já referida “*lista estadual*”, adicionam uma “*reserva exclusiva de transposição de directivas*”, a qual detém natureza móvel, tendo em conta que a emissão de uma directiva pode recolocar uma matéria posicionada primitivamente no universo concorrencial entre o Estado e as regiões, no campo da reserva exclusiva dos órgãos legislativos do primeiro ente.

A compreensão da *estática* do sistema de repartição competencial exposto, tem precisamente como necessário ponto de partida a *bissectriz traçada pela lista estadual referente à “reserva própria”* dos órgãos de soberania.

Fora desta *reserva soberana de tipo absoluto e da reserva móvel de transposição de directivas* existe um vasto campo de *matérias remanescentes* que se inserem num universo de *concorrência* paralela, complementar e derivada entre os órgãos legislativos do Estado e das regiões, sendo neste campo que a separação de domínios competenciais dos dois entes requer a convocação de critérios de repartição vertical de esferas competenciais.

## 2.2. A repartição vertical de competências legislativas

### 2.2.1. *Interesse específico: – A constitucionalização de uma definição jurisprudencial.*

7. O acesso da legislação regional ao virtual *espaço de concorrência* entre os actos legislativos do Estado e das regiões não significa que os segundos possam necessariamente dispor sobre todo o tipo de matérias, ou assumir na disciplina de cada qual uma qualquer extensão, ou densidade reguladora.

Torna-se necessário *graduar níveis de exercício de competência legislativa autónoma*, convocando-se para o efeito, quer critérios gerais de regulação, quer limites normativos contidos em leis estaduais concorrentes, designando-se esse processo qualificador por *distribuição vertical de competências*.

8. Os *três tipos* de poderes legislativos autónomos consagrados pela Constituição (al. *a*), *b*) e *c*) do n.º 1 do art. 227.º encontram-se sujeitas a um *limite constitucional comum*, que é o do *interesse específico regional*.

Tal significa que, no giro de uma matéria onde, por exemplo, a Constituição ou os estatutos reconheçam, por via de listagem, existir interesse específico regional, os órgãos regionais só poderão legislar nos domínios onde exista necessariamente uma relação causal com o mesmo interesse. Este firma-se como um limite à competência legislativa autónoma, determinando a violação às suas fronteiras difusas, a inconstitucionalidade orgânica dos decretos legislativos regionais que perpetrem a mesma lesão.

A revisão constitucional de 1997 procedeu, tendo em vista o exercício das funções legislativa e administrativa, a uma *definição implícita de interesse específico* na al. *o*) do art. 228.º<sup>(4)</sup>, que foi

---

<sup>(4)</sup> O posicionamento sistemático da definição de interesse específico na al. *o*) do art. 228.º afigura-se incorrecto, já que o mesmo deveria preceder a enumeração das matérias onde é constitucionalmente reconhecida a sua existência, bem como a menção aos domínios extravagantes de carácter ideterminado.

A presente inserção sistemática pode induzir a interpretações erróneas, mormente a de que a mesma definição de interesse específico diria respeito apenas a matérias não listadas na Constituição e nos estatutos.

decalcada na *interpretação que o Tribunal Constitucional* desenvolveu há muito sobre aquela fórmula jurídica, a qual, até à mesma revisão, se afigurou como um conceito jurídico constitucional de carácter indeterminado<sup>(5)</sup>.

São segundo essa definição, matérias de interesse específico, as “*que respeitem exclusivamente à mesma região ou que nela assumam especial configuração*”.

9. A noção de interesse específico foi objecto de um longo processo de concretização *por parte da jurisprudência e da doutrina*.

Por uma banda, as esferas materiais que “*respeitam exclusivamente*” às regiões conformam o anel mais estreito do interesse específico. Implica esta dimensão do conceito, também designada de *interesse exclusivo*<sup>(6)</sup>, que a imputação objectiva das mesmas matérias à ideosincrasia do território incida sobre factos ou bens jurídicos que só ocorram na região, e que pela sua natureza apenas a ela digam respeito.

Por outra banda, existe uma segunda dimensão do interesse específico, que se pode denominar de *interesse especial*.

Ela manifesta-se quando, no tratamento de uma situação de facto que ocorre em mais partes do território, se verifica que a região ostenta no seu espaço próprio em relação ao mesmo facto, particularidades tão marcantes que se justifica para as mesmas, uma regulação diferencial, contida em lei regional<sup>(7)</sup>.

Trata-se, assim das esferas materiais que têm nas regiões uma “*especial configuração*”.

<sup>(5)</sup> Conceito que se encontrava, e se encontra, presente em diversos preceitos constitucionais, mormente nas primeiras alíneas do n.º 1 do art. 227.º. Sobre a jurisprudência vertida sobre a descodificação do conceito vide, exemplificativamente, o Ac. n.º 42/85 de 6-4 que bebeu na actividade interpretativa antes desenvolvida pela Comissão Constitucional.

Relativamente às suas diversas vertentes do interesse específico vide JORGE PEREIRA DA SILVA “O Conceito de Interesse Específico e os Poderes Legislativos Regionais” – “Estudos de Direito Regional” – obra colectiva, Lisboa 1997, p. 297 e seg.

<sup>(6)</sup> Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS “A Autonomia (...)” op. cit. p. 455 e seg.

<sup>(7)</sup> Idem, p. 457.

O interesse específico, que é aferido *caso a caso*,<sup>(8)</sup> constituiu a base normativa fundamental, invocada quase exclusivamente pelo Tribunal Constitucional nos últimos vinte anos, para exercer o controlo de validade da legislação regional<sup>(9)</sup>.

10. Apreendida a incidência geral deste *critério geral* de limitação positiva que abarca todos os poderes legislativos regionais importará seguidamente apreender a projecção de *limites particulares*, susceptíveis de deslindar as linhas fronteiriças que, no *espaço concorrencial*, separam verticalmente, as matérias de interesse específico sujeitas a diversos tipos de competência legislativa regional, em relação às matérias disciplinadas por lei estadual.

Observêmo-los.

### 2.2.2. *Interesse específico e competência legislativa regional comum*

11. A *competência legislativa regional comum* exerce-se essencialmente no respeito da al. a) do n.º 1 do art. 227.º da C.R.P.

Os decretos legislativos regionais correspondentes devem respeitar neste campo os “princípios fundamentais” das leis gerais da República, categoria de lei estadual que é objecto de definição no n.º 4 do art. 112.º.

O facto de leis estaduais e regionais disciplinarem no plano do detalhe duas esferas reservadas dentro da mesma matéria permite que se fale, neste quadro de confluência tangencial de normas, em “*concorrência paralela*”.

12. A relação de respeito normativo acabada de expor deixou de envolver, depois da revisão constitucional de 1997, a observância de todo o preceituado da lei geral da República por parte

---

(8) Vide, exemplificativamente, os domínios de interesse específico que foram destacados pela jurisprudência do Tribunal Constitucional, em resenha elaborada por RUI MEDEIROS E JORGE PEREIRA DA SILVA “Estatuto Político-Administrativo dos Açores” – Anotado, Lisboa 1997, pp.124-125.

(9) Cfr. alguns critérios orientativos da jurisprudência constitucional in CARLOS BLANCO DE MORAIS “Autonomia Legislativa (...)” op. cit. p. 460 e seg.

dos decretos legislativos regionais “comuns”, tal como resultava do n.º 3 do primitivo art. 115.º.

Presentemente, o novo n.º 4 do art. 112.º pressupõe que os decretos legislativos regionais apenas devam acatar os “princípios fundamentais” das leis gerais da República (e eventualmente, como se verá infra, algumas disciplinas a eles conexas por complementaridade necessária).

*Alargou-se, deste modo, no plano vertical, a competência legislativa regional* que, frente ao recuo dos parâmetros vinculantes das leis gerais da República, passou a assumir uma maior densidade reguladora.

13. A técnica de identificação das matérias abrangidas pelo exercício da competência regional comum não deixa se ser algo desconcertante, pois as mesmas esferas materiais *podem, ou não, ser objecto de listagem na Constituição e nos estatutos.*

1.º Haverá a considerar como *matérias listadas*:

- as previstas em enumeração constitucional, nas al. *a*) a *n*) do art. 228.º da C.R.P., bem como por proximidade relativa, as referentes às competências regionais mínimas, enunciadas nas al. *i*), *j*), *l*), *p*) e *o*) do n.º 1 do art. 227.º<sup>(10)</sup>;
- e as previstas ou a prever como de interesse específico, nos *estatutos* das regiões autónomas (por remissão operada pelo corpo do n.º 1 do art. 227.º).

2.º Mas, para além das matérias exemplificativamente enumeradas, a assembleia legislativa regional pode igualmente dispor, no âmbito de uma cláusula geral (al. *o*) do n.º 1 do art. 228.º), sobre matérias concorrentiais *não listadas* na Constituição ou nos estatutos, onde o mesmo órgão considere existir interesse específico.

---

<sup>(10)</sup> Os decretos legislativos regionais incidentes sobre algumas destas matérias, como a da al. *q*) do n.º 1 do art. 227.º, subordinam-se a regimes legais da reserva dos órgãos de soberania e não a leis gerais da República “hoc sensu”. A sua arrumação nesta esfera competencial tem objectivos de mera simplificação.

A enumeração constitucional e estatutária deixou, assim, de ser taxativa para o exercício deste poder regional<sup>(11)</sup>.

### **2.2.3. Interesse específico e competência legislativa regional complementar.**

**14.** A *competência legislativa complementar*, tomada no seu sentido estrito de desenvolvimento de leis de bases, (al. *c*) do n.º 1 do art. 227.º), implica igualmente que os decretos legislativos regionais possam, guardando uma necessária vinculação aos princípios e directrizes das mesmas bases, reger matérias *que poderão ser ou não enumeradas na Constituição*.

Quanto às primeiras, o preceito faz figurar na sua segunda parte, um conjunto de matérias (al. *f*), *g*), *h*), *n*), *t*) e *u*) do n.º 1 do art. 165.º) sujeitas a disciplina complementar das regiões.

Já no que tange às segundas, a primeira parte da al. *c*) do n.º 1 do art. 227.º determina que as regiões podem desenvolver leis de bases emitidas pelos órgãos de soberania, no tocante a esferas materiais indeterminadas, situadas no campo concorrencial.

Sendo esta a competência regional que permite uma densidade reguladora mais vasta à legislação autonómica, não deixa de causar algum espanto que nunca tenha sido utilizada.

### **2.2.4. Interesse específico e competência legislativa regional delegada.**

**15.** No hemisfério da *competência legislativa delegada ou derivada* (al. *b*) do n.º 1 do art. 227.º), as regiões podem, sob autorização legislativa da Assembleia da República e no respeito do sentido traçado pelas leis habilitantes, dispor sobre um conjunto

---

<sup>(11)</sup> A necessidade de se proceder à inserção da al o) do n.º 1 do art. 228.º comprova a tese por nós defendida (“A Autonomia (...)” op. cit. p. 445 e seg.), segundo a qual o regime jurídico que vigorou até 1997 impunha que as regiões, no universo das suas competências legislativas comuns e “mínimas”, só poderiam legislar na esfera das matérias taxativamente enumeradas na Constituição e nos estatutos.

*indeterminado* de matérias disciplinadas por leis gerais da República, cujas normas podem ser contrariadas, no espaço insular, pelos decretos legislativos regionais autorizados.

O objecto desta competência autonómica abrange, por conseguinte, matérias que podem ou não ser objecto de enumeração constitucional ou estatutária.

Competência autonómica destinada a determinar ajustes pontuais na legislação geral da República nunca foi a mesma até ao momento utilizada, sendo duvidoso que o venha a ser futuramente, dado que as regras a desaplicar nas leis gerais pelos diplomas regionais delegados passaram essencialmente a abranger, depois da revisão de 1997, *os próprios “princípios fundamentais” da LGR.*

#### **2.2.5. O reforço do papel do “interesse específico” como padrão de controlo de fiscalização da constitucionalidade da legislação regional**

**16.** Com a revisão constitucional de 1997, o sistema de repartição competencial que dela derivou, para além da sua redundância e complexidade dispensiva, pautou-se por uma clara depreciação da intangibilidade e poder vinculante de um importante instrumento unitário que era a Lei geral da República. Vejamos em que termos.

1.º No que concerne ao modelo de repartição de competências, se os órgãos regionais podem directamente reger qualquer matéria do campo concorrencial onde assinalem a existência de interesse específico, fará aparentemente pouco sentido, um elenco constitucional e estatutário de carácter exemplificativo que enumere matérias dessa natureza.

As normas legais, sobretudo quando detêm valor constitucional ou ordinário reforçado (como é o caso dos estatutos) devem, em razão da teleologia inerente ao seu valor qualificado, assumir a natureza de comandos dotados de uma maior força, e não a de simples “previsões-cartaz”, cuja teleologia “exemplificativa” pouco tem a ver com o finalismo das normas de Direito.

É certo que se poderá assinalar um *escopo garantístico* à listagem constitucional e estatutária de matérias de interesse específico.

Assim, leis gerais da República excessivamente densas que, por via derogatória, violassem o conteúdo essencial do interesse específico nas matérias enumeradas da Constituição e nos estatutos, seriam respectivamente inconstitucionais e ilegais.

Mais desprotegidos ficarão, ao invés, os decretos legislativos regionais que disponham sobre matérias de virtual interesse específico fora do “defeso” das mencionadas enumerações, já que a al. o) do art. 228.º habilita o exercício de poderes, mas não garante a intangibilidade do seu incerto conteúdo.

Julga-se, ainda assim, que a descrição das matérias contidas nas listagens constitucional e estatutária é tão vaga e generalista que não permite assegurar sobre essas áreas materiais, com efectividade e precisão, qualquer garantia de um conteúdo regulatório nuclear por parte dos actos legislativos autonómicos.

A experiência do papel defensivo dos estatutos em relação às esferas de interesse específico neles listadas, na qualidade de “direitos regionais”, não provou até 1997, no plano do contencioso constitucional<sup>(12)</sup>, sendo previsível que a transfusão das mesmas esferas, com a mesma densidade reguladora para o texto constitucional venha a ter igual sorte.

Para efeitos garantísticos, mais valeria que se tivesse definido nos próprios estatutos o âmbito efectivo dos poderes legislativos regionais exercidos sobre cada matéria de interesse específico que neles estivesse elencada.

2.º É um facto que as *leis gerais da República* viram reduzido em extensão, bem como enfraquecido em aderência o seu “status” de norma legal vinculante dos decretos legislativos regionais.

Contudo, importa lembrar que a Justiça Constitucional até 1994<sup>(13)</sup> *quase ignorou virtualmente as leis gerais da República*

---

(12) Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS “A Autonomia (...)” op. cit. p. 635; e RUI MEDEIROS e JORGE PEREIRA DA SILVA “Estatuto (...)” op. cit. p. 121-122.

(13) Idem, p. 634.

*como norma-padrão da legalidade da legislação regional, tendo apenas nesse ano sido proferida a primeira declaração de ilegalidade com força obrigatória geral de um diploma autonómico, por contraste com uma dessas leis de função unitária.*

Estima-se, desta forma, que o nóvel enfraquecimento dos estatutos e leis gerais da República, como vínculos da legislação regional, pouco impacto terão na subsistência do *parâmetro de conteúdo indeterminado* que o Tribunal Constitucional tem, ao longo deste vinte anos, utilizado quase exclusivamente, para sancionar a invalidade da normaçaõ legal das regiões<sup>(14)</sup>, *parâmetro esse que é o conceito de interesse específico*, cuja definição se encontra agora positivada na al. o) do art. 228.º.

Assim, o Acórdão n.º 711/97 do Tribunal Constitucional (ainda não publicado no momer to em que estas linhas são escritas) optou uma vez mais por fazer apelo ao conceito de *“interesse específico das regiões”* como limite positivo de competência autonómica, para declarar a inconstitucionalidade do decreto legislativo regional n.º 29/97 da R.A. dos Açores.

O Tribunal entendeu que as associações para a defesa dos direitos das mulheres não existiriam apenas na R.A. dos Açores e não careceriam unicamente de apoios técnicos e financeiros de natureza pública, pelo que a matéria considerada teria uma *“vocaçãõ nacional ou geral”* integrada nas tarefas fundamentais do Estado (art. 9.º), precludindo assim, a existência de qualquer interesse específico legitimador da intervençãõ do legislador regional.

17. Em face das incertezas do sistema de distribuiçãõ vertical de competências gerado com a revisãõ de 1997, com especial relevo para as obscuridades que rodeiam o processo casuístico de identificaçãõ dos *“princípios fundamentais das leis gerais da República”*, mais natural é que *o apelo do limite positivo do interesse específico, relativamente simples de manusear, venha a tornar-se ainda mais frequente por parte da Justiça Constitucional.*

(14) Ibidem, p. 646-547.

### 3. O novo regime geral de vigência das leis dos órgãos de soberania nas regiões autónomas

#### 3.2. Novos limites ao regime de eficácia territorial da legislação da República

18. O modo como, volvida a revisão de 1997, passou a ficar redigido o art. 112.º da C.R.P., disposição que constitui a “regra-chave” de todo o sistema de relações inter-legislativas, lançou as maiores dúvidas sobre o regime de vigência das diversas categorias de leis dos órgãos de soberania nas regiões insulares.

No período anterior à revisão, toda a legislação estadual que não excluísse as regiões do seu âmbito de aplicação considerar-se-ia para efeitos aplicativos, como vigente nos espaços insulares.

Com a revisão de 1997, o n.º 5 do art. 112.º conferiu uma nova caracterização às leis gerais da República.

Por um lado, estas só vigoram nas regiões *nessa qualidade*, se “*assim o decretarem*”.

Por outro, caíu o postulado da sua aplicação “*sem reservas*” a todo o território nacional, dado que, por aplicação do n.º 4 do mesmo artigo, os decretos legislativos regionais podem dispor contra preceitos das leis gerais da República que não sejam seus “princípios fundamentais, passando os mesmos preceitos a ver bloqueada ou suspensa a sua aplicação no espaço insular.

19. Em face desta redefinição de lei geral da República, (LGR), será legítimo perguntar:

- Serão, abstractamente, as leis da reserva “própria” dos órgãos de soberania, leis gerais da República? E em caso de resposta afirmativa, se nada disserem sobre o seu âmbito espacial de aplicação a todo o território, deixarão de valer como leis gerais, precludindo-se a sua vigência nas regiões?
- As leis e decretos leis que, nos termos do n.º 9 do art. 115.º transpõem directivas, caso não declarem a sua extensão a todo o território nacional, serão inaplicáveis nas regiões, criando-se no respectivo espaço um vazio quanto ao mesmo processo de transposição?

— Ficarão os órgãos de soberania precludidos de emitir, no universo concorrencial simples, leis da República que não assumam o valor das LGR, e que se destinem a vigorar no espaço regional como direito supletivo?

**20.** Se se examinar os trabalhos preparatórios da revisão constitucional, verifica-se que muitas destas questões foram equacionadas por diversos deputados<sup>(15)</sup>.

Sem embargo, muitas perguntas ficaram sem resposta, ou foram discutidas com uma censurável ligeireza<sup>(16)</sup>, não se tendo procedido a qualquer avaliação técnica das opções tomadas, dado que se pressupôs comodamente, que a dilucidação de todos os novos problemas criados pelo decisor constitucional à segurança e clareza do ordenamento, caberia à actividade hermenêutica do Tribunal Constitucional<sup>(17)</sup>.

Examinemos, pois, sucessivamente, o *regime de vigência* nas regiões, de *leis da reserva de competência dos órgãos de soberania*, das *leis gerais da República*, e das *restantes leis da República* que regulam domínios de natureza concorrencial.

### 3.2.1. *Leis da reserva de “competência própria” dos órgãos de soberania*

**21.** Examinemos em primeiro lugar o regime de eficácia territorial das leis que, segundo o disposto nas al. a), b) e c) do n.º 1

<sup>(15)</sup> Cfr. em geral a discussão em plenário do art. 112.º (DAR, I.ª Série, n.º 99-23 de Julho de 1997).

<sup>(16)</sup> Atente-se, por curiosidade num passo algo revelador, do debate em Plenário (pg. 3656 do DAR citado na nota anterior):

“O Orador (dep. Jorge Lacão)”. *Pois bem, srs Deputados, a questão que já abundantemente tivemos ocasião de travar na CERC é a seguinte: e se uma lei deva aplicar-se a todo o território nacional e, porventura, não o explicita de uma forma inequívoca nas suas disposições normativas?*

O Sr. Guilherme Silva (PSD): “Chapéu”.

<sup>(17)</sup> (idem, p. 3657 e 3659). O Orador (dep. Jorge Lacão) “*Estamos naturalmente a criar um encargo jurisprudencial ao Tribunal Constitucional(...)*”; “*(...) o que estamos, de facto, é a colocar o Tribunal Constitucional na indispensabilidade de um grande trabalho jurisprudencial no futuro*”.

do art. 227.º, incidem sobre matérias que *se encontram reservadas à “competência própria” dos órgãos de soberania.*

Estas leis integram uma reserva soberana de carácter *estático* (porque objecto de enumeração constitucional nos arts. 161.º, 164.º, 165.º e 198.º da C.R.P.), e *absoluto* (porque as matérias nela incluídas são indelegáveis aos órgãos de poder regional).

22. Entendem certos autores que as noções de “lei geral da República” e de leis reservadas à competência dos órgãos de soberania são sinónimos<sup>(18)</sup>.

Discordamos desse entendimento, por três razões essenciais.

1.ª A própria al. a) do n.º 1 do art. 227.º define o objecto competencial das leis gerais da República, quando reza que as regiões podem legislar “*com respeito pelas leis gerais da República*” em matérias de interesse específico que “*não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania*”.

Daqui resulta que o decisor constitucional diferencia as *matérias da competência própria dos órgãos de soberania*, as quais são indisponíveis ao exercício da função legislativa regional que nelas tem um limite negativo total, em relação às *leis gerais da República*, que por serem parcialmente passíveis de contradição por parte de decretos legislativos regionais, se destinam a regular matérias posicionadas num universo concorrencial.

2.ª Resulta da conjugação da al. b) do n.º 1 do art. 227.º e dos n.ºs 4, 5 do art. 112.º que, preceitos das *leis gerais da República* que não contenham princípios fundamentais possam ser contrariados por decretos legislativos regionais comuns, e que, os que acolham os referidos princípios fundamentais possam ser desaplicados por decretos legislativos regionais autorizados.

Ora, semelhante contradição ou desaplicação seria *inadmissível em leis estaduais que regulem matérias da reserva própria dos órgãos de soberania*, pois estas, nos termos do n.º 4 do art. 112.º e al. a), b) e c) do n.º 1 do art. 227.º, são intangíveis relativamente à

---

(18) JORGE MIRANDA (“Manual de Direito Constitucional”, Vol V, Coimbra 1997, p. 391).

força da lei regional, pelo que essas leis soberanas não poderão logicamente ser qualificadas como leis gerais da República (vide de algum modo, neste sentido, o Ac n.º 363/94 de 18-7 do T.C.).

3.<sup>a</sup> A ilustre doutrina que defende a assimilação entre as duas categorias legais estima que as leis reservadas aos órgãos de soberania não necessitam de declarar explicitamente a sua extensão a todo o território para poderem vigorar nas regiões (19).

A mesma sensibilidade acrescenta outras excepções à mesma exigência de declaração expressa, como a das leis silentes sobre o seu âmbito de aplicação territorial que reservem ao órgãos de soberania a sua regulamentação, ou que prevejam adaptações regionais, e que por esse facto seriam tidas implicitamente como leis gerais da República (20).

Salvo melhor opinião, semelhante sub-categorização das leis gerais da República não parece ser aceitável.

Não se torna possível admitir a existência de duas ou mais variantes de leis gerais da República que se encontrem tacitamente dispensadas de um dos requisitos formais de carácter essencial que a Constituição passou a impor à caracterização necessária das mesmas leis, e que é, nos termos do n.º 4 do art. 112.º, a necessidade de declararem expressamente essa sua natureza.

Não existe interpretação sistemática conforme à Constituição, cujas conclusões digam precisamente o contrário de uma expressa previsão constitucional.

Daí que, ou as leis da reserva própria dos órgãos de soberania são leis gerais da República e devem como todas as demais decretar expressamente a sua natureza, ou não o fazem e não podem consequentemente ser tidas como leis gerais da República (21).

(19) JORGE MIRANDA, *idem*, p. 394.

(20) JORGE MIRANDA, *ibidem*, p. 394.

(21) Defende JORGE MIRANDA (*ibidem*, p. 394) que o novo inciso do n.º 5 do art. 112.º da C.R.P. é inconstitucional por ofensa ao princípio da unidade do Estado, limite material de revisão.

Pese o carácter infeliz do preceito criticado pelo autor, não poderemos concordar com o seu entendimento.

Na vigência da Constituição de 1933, a lei orgânica do Ultramar determinava que fossem mandados publicar nos Boletins Oficiais das Províncias Ultramarinas os diplomas soberanos, como condição para que pudessem vigorar nos referidos territórios. Ora seria

Caso proceda a primeira hipótese, as referidas leis soberanas não se aplicarão nas regiões se não se autoqualificarem como LGR, o que seria anacrónico em face do pontificado do princípio da competência, constituindo cumulativamente um factor genético de lacunas altamente dispensivas.

**23.** Estas três ordens de argumentos levam-nos a *sub-distinguir leis gerais da República*, afectadas exclusivamente às matérias de competência concorrential, e as *leis da reserva própria dos órgãos de soberania*.

Assinale-se que nos trabalhos preparatórios da revisão, em plenário, e pese a respectiva imprecisão e ambiguidade, torna-se possível decantar algum respaldo a esta tese restritiva<sup>(22)</sup>.

**24.** Ao tutelarem interesses unitários privilegiados, pelo facto de respeitarem à reserva própria da soberania do Estado, estas leis têm o seu âmbito territorial de aplicação colocado na plena liberdade de conformação do legislador estadual, que pode *livremente* circunscrever a sua aplicação a várias partes específicas do território, mormente às regiões insulares, ou torná-las extensivas a todo o território nacional.

---

difícil, em razão da natureza doutrinariamente unitária e intergracionista da referida ordem constitucional, defender que, por identidade de razão, a lei orgânica do Ultramar violaria o princípio da unidade nacional.

<sup>(22)</sup> Atente-se nos seguintes passos (D.A.R. n.º 99, de 23 de Julho de 1997):

*O Orador (deputado Jorge Lacão): – (...) Por isso não poderemos excluir a realidade constitucional que, na sequência deste processo de revisão deixaremos consignada, que é a de que haverá leis da competência exclusiva dos órgãos de soberania, haverá leis da competência própria dos órgãos de soberania, haverá leis gerais da República e haverá leis da República sem esse grau de generalidade”.*

*O Orador (deputado Guilherme Silva): – (...) Mas o sr. deputado (...) põe a hipótese de uma lei da competência reservada de um órgão de soberania que não tenha a indicação de que se trata de uma lei geral da República, que não se auto-qualifica dessa forma, e se isso vem impedir que seja tida como tal (...).*

*Se V Ex.ª adianta e antecipa que se trata de uma lei da competência reservada de um órgão de soberania, o limite da competência da assembleia legislativa regional já está adquirido porque, como se sabe, tem como limite a competência reservada aos órgãos de soberania.*

*Portanto, não tem nada a ver com o problema de essa lei qualificar-se ou não, tem a ver com um problema prévio que é o da delimitação das competências das assembleias legislativas regionais face à competência reservada dos órgãos de soberania.*

A extensão da eficácia destas leis às regiões não constitui um problema legislativo de competência regional<sup>(23)</sup>, mas sim estadual, já que do respectivo objecto está ausente qualquer tipo de interesse específico, pelo que, se uma lei da reserva soberana nada disser acerca do seu âmbito territorial de aplicação, ela deve presumir-se como eficaz em todo o território nacional.

Não se tratando de uma lei geral da República “hoc sensu”, e não se destinando a travar relações de coexistência paralelística com decretos legislativos, *a lei da reserva própria dos órgãos de soberania prossegue, por virtude da incidência do critério da competência, interesses respeitantes a toda a colectividade, não carecendo de declaração expressa de extensão às colectividades regionais, para aí poder vigorar.*

Devem-se considerar integradas na esfera da competência própria dos órgãos de soberania, as leis de bases emitidas pelo Estado na esfera concorrencial, nos termos da primeira parte da al. c) do n.º 1 do art. 227.º, assim como as leis de autorização legislativa às regiões.

**25.** *Um regime análogo deve ter-se como aplicável às leis e decretos leis que transponham directivas das Comunidades europeias.*

Na verdade, o n.º 9 do art. 112.º instituíu, como vimos, uma reserva exclusiva de competência soberana no que respeita a esta matéria.

Trata-se, como se pode verificar em sede própria, de uma *reserva móvel*, dado que, um domínio material previamente situado numa esfera concorrencial entre o Estado e as regiões, desloca-se para a reserva soberana, se as Comunidades aprovarem uma directiva incidente sobre o respectivo objecto.

Tal como sucede com as leis da “reserva própria” dos órgãos de soberania, as leis estaduais que incidam sobre a “*reserva exclusiva de transposição de directivas*” atribuída aos órgãos soberanos não carecem de declarar a sua extensão a todo o território, a qual

---

(23) Relativamente a estas leis soberanas, caso estas contenham disposições que respeitem às regiões, os órgãos de governo próprio das regiões limitam-se a exercer um direito político de audição, nos termos do n.º 2 do art. 229.º.

no respectivo silêncio deverá ter-se como presumida, em razão do critério resultante do n.º 9 do art. 112.º, que atribui *competência exclusiva* aos órgãos legislativos estaduais para assegurarem em todo o território português, a obrigação de resultado ínsita nessas normas comunitárias.

### 3.2.2. *Leis gerais da República.*

#### a) *No período anterior à revisão constitucional de 1997*

26. A redacção dada em 1982 ao n.º 4 do antigo art. 115.º determinava que seriam leis gerais da República as leis e decretos-leis que, pela sua razão de ser, se devessem aplicar sem reservas a todo o território nacional.

Os princípios da unidade e solidariedade nacionais justificavam a “razão de ser” uniformizadora de todo o preceituado da lei geral da República, a qual, ao introduzir uma disciplina *com relevo imediato para todos os cidadãos* (24), cumpria a função de tutela de interesses unitários que a Constituição lhe atribuía, prevalecendo sobre leis-objecto portadoras de interesses públicos localizados, de menor qualificação (vide o n.º 3 da antiga redacção do art. 115.º CRP).

Entendia-se, *para fins de identificação e aplicação dos mesmos actos*, que, todas as leis que não circunscrevessem a incidência do seu preceituado, a parcelas específicas do território nacional seriam virtualmente assumidas como leis gerais da República, conformando estas normas legais, a massa largamente maioritária da legislação estadual no campo concorrencial.

Como é óbvio, semelhante presunção poderia ser sempre ilidida contenciosamente, junto da Justiça Constitucional, a qual poderia contestar o elemento material do acto, no sentido de existir em favor do mesmo, uma “razão de ser” justificante da sua extensão e densidade regulativa.

---

(24) Cfr. Ac. n.º 91/84 de 6-10 e o Ac. n.º 264/90, de 3-8 do TC.

b) *Identificação, qualificação e requisitos formais de eficácia territorial da Lei Geral da República na quarta revisão constitucional*

27. Mantendo no essencial <sup>(25)</sup> a prévia definição de lei geral da República contida no n.º 4 do antigo art. 115.º da C.R.P., o n.º 5 do novo art. 112.º aditou um novo requisito qualificante da mesma categoria legal: o da necessidade das mesmas *leis decretarem expressamente a sua natureza* jurídico-normativa, o que equivale à sua autoqualificação formal como LGR.

Entende-se que a mesma autoqualificação não se deve, em bom rigor, reduzir a uma mera declaração de extensão da norma a todo o território, ou a uma simples menção que aclare que o diploma é igualmente aplicável nas regiões autónomas.

Isto porque existem outras leis estaduais da esfera concorrencial relativamente às quais, sendo desprovidas da razão de ser unitária das LGR, se tenha a nível do Estado como oportuna a sua aplicação nas regiões, apenas como Direito supletivo, carecendo como tal de uma declaração de extensão ao espaço regional.

Assim sendo, *não se lograria tornar objectiva a distinção entre estas leis comuns e as leis gerais da República*, as quais apesar de serem em tudo idênticas às anteriores em termos de morfologia externa e densidade reguladora, contém alguns preceitos que, à luz da parte final do n.º 3 do art. 112.º, dispõem de *valor reforçado*, pois devem fazer-se respeitar por decretos legislativos regionais comuns.

O n.º 5 do art. 112.º estabelece um nexo causal entre a “razão de ser” da lei, a sua aplicação a todo o território e a declaração formal da sua natureza, pelo que esta última não se resume, quanto a nós, a uma mera cláusula de eficácia territorial, já que externaliza igualmente uma necessidade de objectivação do valor qualificado da lei e da “razão de ser” unitária que pontifica no critério político de decisão que subjaz à sua produção.

---

<sup>(25)</sup> Terá caído a expressão “sem reservas” referente ao imperativo de aplicação integral da lei geral da República a todo o território nacional, o que facilitou a existência de conteúdos de parametricidade e aplicabilidade espacial diversa, presentes numa mesma lei geral da República.

Não basta ao Estado conformar-se com o facto de o seu direito vigorar nas regiões, nem que seja a título supletivo, e abandonar aos tribunais a aferição do valor diversiforme da sua legislação vigente no espaço insular.

Fundamental para a unidade e segurança do ordenamento parece ser a utilização de uma fórmula que — e repegando numa expressão utilizada nos trabalhos preparatórios da Quarta revisão — torne “*inequívoco*” o valor das normas legais editadas, de forma a que o legislador regional, a administração pública e os destinatários objectivem os diferentes regimes jurídicos que emergem da massa legislativa dos órgãos de soberania.

Sendo admissíveis várias opções formais, considera-se no entanto, oportuno que a lei que rege o formulário dos diplomas sujeitos a publicação no Diário da República consagre ordenadamente a necessidade de as leis gerais da República se qualificarem expressamente como tal, ou *invocarem o n.º 5 do art. 112.º, como um dos preceitos que fundamentam a sua emissão.*

**28.** Parece evidente que não basta o *requisito formal* de qualificação de uma norma legal, como lei geral da República para que esta seja investida nesse mesmo valor.

No caso de a mesma carecer de “razão de ser” como acto portador de um regime paramétrico destinado a garantir interesses unitários na disciplina de uma dada matéria, pode a Justiça Constitucional, em caso de impugnação contenciosa, declarar a sua inconstitucionalidade ou ilegalidade.

A mesma inconstitucionalidade pode ser apreciada, tanto com fundamento em defeito ou abuso de autoqualificação, o qual decorre da intenção do legislador em imprimir a uma lei um valor que esta não pode possuir em razão da natureza do seu conteúdo, como por violação de direitos regionais *garantidos no art. 228.º da C.R.P.*, concretizada através de uma revogação ilegítima.

Pode, igualmente, a mesma lei ser declarada ilegal se violar, como consequência desse abuso de qualificação ou de força, direitos regionais *previstos estatutariamente* (al. *d*) do n.º 1 do art. 281.º da C.R.P.).

Ainda assim, até à intervenção da Justiça Constitucional, entende-se que a lei em apreço deverá ser presumida como lei geral da República pelo legislador regional e pela administração, e como tal, deverá impor uma obrigação de respeito quanto ao que possam ser os respectivos “princípios fundamentais”.

29. Se um *decreto lei autorizado*, para lá de regular uma matéria da *reserva absoluta* dos órgãos de soberania, disciplinar cumulativamente matérias que se situem no *campo concorrencial* com as regiões, essa segunda disciplina poderá assumir, em razão dos seus imperativos unitários, a natureza de legislação geral da República.

Trata-se de algo que, segundo uma análise informal efectuada pelo Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros, constitui prática comum.

Julga-se que, prudencialmente, quando o Governo editar estes decretos leis de valor jurídico misto, deverá qualificar a respectiva natureza, invocando não apenas a lei autorizado legislativa, mas igualmente o disposto no n.º 5 do art. 112.º.

Qualquer omissão no processo de declaração expressa da natureza de “lei geral”, relativamente à disciplina normativa concorrencial que integre o decreto-lei autorizado em análise, torná-lo-á, relativamente à referida disciplina, parcialmente inaplicável no território insular.

### 3.3.3. *A aplicação de leis da República de carácter simples no território das regiões insulares*

30. Dispondo os órgãos de soberania de competências legislativas concorrenciais, nada os inibe de poderem legislar para todo o território ou para parcelas específicas do mesmo, nelas estando compreendidas as regiões insulares.

Se no *campo concorrencial*, o n.º 5 do art. 112.º da C.R.P. exige que as leis gerais da República declarem a sua natureza, para que possam vigorar nas regiões, entende-se por maioria de razão que *actos legislativos que não sejam leis gerais da República* deverão mencionar expressamente a sua extensão a todo o territó-

rio nacional, ou a uma parcela do mesmo que englobe as regiões insulares, para que aí possam vigorar.

Semelhante tipo de vigência será, todavia, no âmbito das matérias de interesse específico, uma *vigência puramente supletiva*, já que poderão ser desaplicados por decretos legislativos regionais comuns.

#### **4. Quadros relacionais de prevalência, de aplicação preferente e de supletividade entre leis estaduais e regionais**

##### **4.1. O novo regime de prevalência material entre leis gerais da República e decretos legislativos regionais**

**31.** A “*concorrência paralela*” reveste um carácter muito específico, exprimindo a sua incidência nas relações jurídicas travadas entre leis gerais da República e outras leis da República do hemisfério concorrencial, com os decretos legislativos regionais aprovados ao abrigo de uma competência “comum” (al. *a*) do n.º 1 do art. 227.º da CRP).

Na relação de tensão normativa em apreço existe uma *mescla profunda entre os princípios da competência e o da função de proeminência material*, (ou da “hierarquia material”), acabando o segundo critério *por servir de instrumento à aplicabilidade do primeiro*.

Na concorrência paralela, o princípio da competência tem o seu objecto aplicativo centrado num processo de delimitação de poderes, que se projecta *dentro da mesma matéria e no espaço regional*, derivando dessa aplicação o recorte de um domínio regulatório unitário atribuído às leis estaduais e de outro respeitante ao interesse específico das regiões, o qual é passível de disciplina jurídica através de decretos legislativos regionais de tipo comum.

Buscar casuísticamente um traçado fronteiriço do objecto material singular que corresponda a cada binário, começa por constitui uma “*questão de competência*” que ainda assim, apenas logra ser determinável, com a intervenção complementar de um critério dogmático de tipo *funcional*, centrado na “proeminência” ou “hierarquia material” dos actos em tensão.

Isto porque são na realidade os corolários da “*unidade*” e “*solidariedade nacional*” (art. 225.º CRP) que conferem às leis gerais da República uma “*função-fim*” (ou seja um papel normativo específico predisposto a um fim qualificado) adequada à fixação de parâmetros unitários, susceptíveis de não só orientarem o conteúdo da legislação regional, mas também de fazerem redefinir as fronteiras concretas do interesse específico autonómico.

Observa-se, contudo, que a parametricidade da lei geral da República sofreu importantes modificações com a Revisão Constitucional de 1997.

#### 4.1.1. *Traços fundamentais do regime de vinculação material vigente entre 1982 e 1997*

32. Considerava-se antes da quarta revisão, que o preceituado destas leis materialmente paramétricas poderia descer a um detalhe análogo ou próximo ao do decretos legislativos regionais, introduzindo o legislador estadual as especialidades regulatórias que estimasse como necessárias<sup>(26)</sup>, as quais se sobreporiam às fixadas pelos diplomas autonómicos, emitidos ao abrigo do interesse específico.

Semelhante manifestação de proeminência do escopo unitário transportava necessariamente consigo, consequências, tanto no plano das relações subordinação material entre os dois actos, bem como no plano da repartição casuística de domínios competenciais na esfera de concorrência entre o Estado-Pessoa e as regiões.

No que concerne à *relação de subordinação material* os decretos legislativos regionais comuns deveriam respeitar integralmente as leis gerais da República, sob pena de ilegalidade, já que estas se aplicavam “sem reservas” a todo o território nacional.

Apenas os decretos legislativos regionais autorizados poderiam desaplicar segmentos das leis gerais da República, as quais veriam essa sua natureza normativa alterada, enquanto a norma autonómica vigorasse.

<sup>(26)</sup> Cfr. Ac. n.º 91/84 de 6-10, cit.

A prevalência material de uma lei geral da República, sobre um decreto legislativo regional de idêntica densidade reguladora, impunha a redefinição dos contrafortes de um interesse específico consagrado constitucionalmente, como limite positivo de competência regional, naquela situação singular<sup>(27)</sup>.

A função proeminente da lei geral da República associada ao princípio competencial carregavam consigo a *justificação material de um processo de reivindicação circunscrita de áreas materiais por parte do Estado, a eventuais expensas das regiões autónomas*, procedendo, como tal, a uma reequação singular ou casuística dos halos instrumentais de dois domínios competenciais concorrentes<sup>(28)</sup>.

#### **4.1.2. Redução do âmbito normativo de vinculatividade material das leis gerais da República na Revisão Constitucional de 1997**

**33.** Observámos supra que, com a quarta revisão da Constituição, as leis gerais da República sofreram alterações no que respeita à sua qualificação, *poder vinculante e regime de preferência*.

**34.** Nada obstando na Constituição que as leis gerais da República continuem a manter uma expressiva densidade reguladora na sua normação, verifica-se, contudo, que a *delimitação das esferas materiais de competência* operada no espaço das regiões entre as mesmas e os decretos legislativos regionais foi alterada, através de uma redução do diâmetro paramétrico das primeiras.

Assim, caso *inexistir legislação regional*, todo o Direito contido na lei geral será eficaz na região, dado que a referida categoria legal pressupõe a sua aplicação a todo o território nacional (n.º 5 do art. 112.º).

---

(27) Sobre o interesse específico como “parâmetro autónomo de atribuição de competência legislativa” às regiões, vide Ac. n.º 235/94 de 2-5 do T.C.

(28) Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS “A Autonomia Legislativa”, op. cit. p. 544 e seg. e 595 e seg.

Contudo, caso vigore, originária ou supervenientemente, um decreto legislativo regional comum que, no domínio do interesse específico autonómico, verta sobre a matéria regida pela lei geral da República, esta logra fazer prevalecer sobre o diploma autonómico, já não todo o seu preceituado, mas apenas os seus “*princípios fundamentais*”, nos termos do n.º 4 do art. 112.º.

35. Será através da avaliação da densidade legítima e do sentido orientador dos mesmos *princípios fundamentais* (bem como do dos *preceitos da LGR que com eles tenham uma relação de complementaridade necessária*) que passará futuramente, em termos de *repartição vertical de competências*, a fronteira entre a parte vinculante das leis gerais da República e o campo de subordinação dos decretos legislativos regionais concorrentes.

Seja qual for o sentido que vier a ser dado pela jurisprudência constitucional ao conceito indeterminado presente na fórmula “*princípios fundamentais*”, o certo é que o mesmo *reduz* necessariamente nas regiões, em caso de antinomia normativa, o âmbito do conteúdo normativo obrigatório previamente existente de lei geral da República.

Trata-se de uma redução prescritiva não apenas *horizontal*, mas igualmente *vertical*<sup>(29)</sup>.

*Horizontalmente*, apenas vincularão o conteúdo dos decretos legislativos regionais, as normas das leis gerais da República que contiverem os referidos “*princípios fundamentais*” (e respectivas disposições conexas), e não os restantes.

*Verticalmente*, as referidas normas de onde os citados princípios poderão ser deduzidos não exprimirão, necessariamente, um poder dispositivo pleno, tendo em conta que a própria expressão “*princípio*” supõe a existência de uma coordenada de decisão *necessariamente incompleta* quanto à respectiva densidade determinativa.

Numa palavra, enquanto as normas que contêm os referidos princípios vigoram nas regiões como *normação primária e para-*

---

<sup>(29)</sup> Sobre estes conceitos, no quadro de repartição de competências legislativas, vide em geral o nosso estudo “A Autonomia (...)” op. cit. p. 420 e seg. e p. 487 e seg.

*métrica*, as restantes normas da mesma lei geral vigorarão nos mesmos territórios como *direito supletivo*, já que podem ser desapplicados por diplomas legislativos regionais de conteúdo contrário.

#### 4.1.3. *O conteúdo essencial e a normaçoão meramente instrumental das Leis gerais da República*

36. Apelando, a título exploratório, a um precedente de Direito Constitucional português contido no *Estatuto Orgânico de Macau*, o qual parece ter inspirado remotamente o novo regime de eficácia das leis gerais da República, anota-se que o n.º 2 do seu art. 41.º determina que leis dos órgãos de soberania incidentes sobre um conjunto de matérias elencadas no próprio estatuto<sup>(30)</sup> prevaleçam sobre as leis locais do território, salvo se, tida em conta a situação especial de Macau, “*não houver colisãoo com o conteúdo essencial daquelas normas*”.

Este conceito jurídico indeterminado não logrou ser dilucidado pelo Tribunal Constitucional, por ausência de conflitos que tornassem oportuna a sua convocação.

A doutrina é a este respeito evasiva, entendendo que o referido “conteúdo essencial” depende da interpretação de cada complexo normativo em comparação<sup>(31)</sup>.

Estimámos pela nossa parte<sup>(32)</sup> que o *conteúdo essencial* se reconduz ao domínio nuclear da norma estadual, bem como à normaçoão indispensável para a sua regulaçoão completa e coerente.

Deverá o supramencionado conteúdo conter todos os vectores elementares da decisãoo normativa que se destinam ao preenchimento de um fim principal de política legislativa. Por conseguinte não será o mesmo susceptível de ser disciplinado por uma norma

---

<sup>(30)</sup> Cfr. as matérias incluídas na al. a) do n.º 2 e nas alíneas a) a i) do n.º 3 do art. 31.º do Estatuto Orgânico.

<sup>(31)</sup> ANTÓNIO VITORINO “Macau na Jurisprudência do Tribunal Constitucional” – “Administração”, n.º 13-14, 1991, p.; e J. G. CANOTILHO e VITAL MOREIRA “A Fiscalizaçoão da Constitucionalidade das Normas de Macau” – “Revista do Ministério Público”, n.º 48, 1991, p. 27.

<sup>(32)</sup> Parecer inédito “Vínculos jurídico-normativos sobre a Competência Orçamental do Governador de Macau”, 1997, p. 36.

de natureza distinta, sustentada na salvaguarda de fins de política legislativa também distintos, sob pena de ser abalada a coerência e completude desse mesmo núcleo material.

37. Semelhante figura pode, a nosso ver, ser convocada com as devidas adaptações como matriz referencial para a análise da esfíngica estrutura da “*nova*” lei geral da República.

Torna-se pois possível sub-distinguir na mesma lei soberana, uma disciplina primária por excelência, contida em norma legal paramétrica que configura o seu *conteúdo essencial*; e um conjunto de *disposições instrumentais e adjectivas*, que pelo facto de não concorrerem de uma forma determinante para a regulação do mesmo conteúdo, podem ser desaplicadas por legislação regional.

Apreciemos sumariamente uma e outra realidade.

38. No *conteúdo essencial* de uma LGR haverá que subdistinguir os “*princípios fundamentais*” da mesma lei em relação às normas que são seu *complemento necessário*.

Acaba por ser o *carácter unitário qualificado* do mesmo *conteúdo essencial* que torna *inadmissível*, nos termos do n.º 4 do art. 112.º, que umas e outras normas venham a ser contraditadas por decretos legislativos regionais, salvo o caso de autorização legislativa.

Pode retirar-se adaptativamente da jurisprudência constitucional<sup>(33)</sup>, que a “*razão de ser*” dessa prevalência universal se sedia no facto da referida disciplina material, em razão da natureza dos interesses e bens jurídicos que tutela, interessar imediata ou *necessariamente* “*à generalidade dos cidadãos*” ou interessar “*indiscriminadamente a todo o território nacional*”.

39. Fora do seu conteúdo essencial, as leis gerais da República contêm igualmente um *corpo de normas instrumentais de carácter adjectivo*, que por regra, concernem a aspectos não fundamentais da respectiva execução por parte de órgãos e serviços públicos, bem como à regulação de outras áreas que exigem uma

---

(33) Cfr. Ac. 376/89 do T.C. cit. no nosso estudo “A Autonomia(...)” op. cit. p. 556.

maior concretização, as quais, independentemente da sua importância relativa, se revelam insusceptíveis de provocar desvios graves nos fins que presidem ao conteúdo essencial, ou à redução dos resultados pretendidos.

Vigorando as mesmas normas instrumentais em todo o território nacional, (já que o n.º 5 do art. 112.º abrange na sua previsão de aplicação universal, todo o preceituado da lei geral da República), elas encontram-se sujeitas nas regiões autónomas a uma vigência essencialmente supletiva, dado que podem ser contrariadas por diplomas legislativos autonómicos de carácter comum, não beneficiando da parametricidade da normação atinente ao conteúdo essencial da LGR.

#### 4.1.4. *Esboço de uma noção de “princípios fundamentais” das leis gerais da República.*

##### a) *Considerações prévias sobre uma medida de valor normativo com alcance indeterminado*

40. Entende-se que a fórmula em apreço revelou ser portadora de uma reduzida precisão conceptual bem como de uma escassa ajustabilidade a uma categoria típica de leis de detalhe, como são as leis gerais da República

Como destacar “princípios fundamentais” numa lei sobre malhagem de redes de pesca? Ou sobre comercialização congelamento e distribuição de cogumelos? Ou sobre procedimento administrativo e direito processual civil, nos domínios que não envolvam direitos subjectivos?<sup>(34)</sup>

Aos “*princípios fundamentais*”, a que o n.º 4 do art. 112.º da C.R.P. alude, não lhes poderá ser dado um significado puramente

---

<sup>(34)</sup> A fórmula considerada terá tido como fonte inspiradora, seja o “Estudo e Projecto de Revisão Constitucional” (Coimbra – 1981 – p. 268) de BARBOSA DE MELO, CARDOSO DA COSTA E VIEIRA DE ANDRADE, o qual aludia ao respeito pelos “princípios e normas fundamentais” das leis gerais da República; seja a obra de JORGE MIRANDA (“Ideias para uma Revisão Constitucional”, Lisboa 1996, p. 39) que alude a “princípios fundamentais” das leis gerais da República.

Nem uma nem outra das obras esclareceram, contudo, o sentido e alcance da fórmula que propuseram.

literal, reduzível a um mero cânone abstracto destinado a valorar a razão de ser de uma norma legal determinada, dado que semelhante interpretação ignoraria a teleologia unitária e uniformizadora das leis gerais da República que a prática consolidou, e que a natureza unitária do Estado, consagrada no art. 6.º da C.R.P., torna indispensável.

As leis gerais da República continuarão a constituir o grande fluxo da legislação estadual no universo concorrencial, e como tal, seria *impensável reduzi-las ou convertê-las em actos legislativos equiparados às leis de bases*.

Embora o art. 117.º da Constituição italiana de 1947 tenha sido convocado nos trabalhos preparatórios da revisão, como mera fonte cognitiva da noção de “princípios fundamentais”, o facto é que a natureza e alcance dos mesmos princípios na ordem constitucional portuguesa, ostenta características próprias.

O referido preceito da Constituição transalpina impõe a compatibilização das leis regionais emitidas ao abrigo da competência concorrente ou bipartida, com os “*princípios fundamentais estabelecidos nas leis do Estado*”.

As leis estaduais que contêm os princípios fundamentais referidos são, por regra identificados com as “*legge cornice*”<sup>(35)</sup>, uma categoria de leis de bases ou leis-quadro que, num *sistema de regionalização política e administrativa integral* como o italiano, procuram fixar um regime jurídico paramétrico que funcione como mínimo denominador comum para todo o território.

O Estado emite *legislação de detalhe avulsa*, destinada a desenvolver estas leis de princípios, podendo a mesma ser desaplicada por legislação regional editada com idêntico propósito, passando então a funcionar a primeira, como direito meramente subsidiário ou supletivo.

Algo diversamente da situação exposta, não parece compreensível que num ordenamento como o português onde pontifica uma *regionalização política meramente periférica* (ou “*ultraperi-*

---

(35) Diz-se “por regra”, porque na ausência das “*Legge Cornice*”, os referidos princípios serão deduzidos pelo legislador regional e pela Justiça Constitucional, do bloco de legislação estadual (mesmo de detalhe) que se encontrar em vigor através de uma adequada interpretação sistemática.

*férica*” se se atentar na curiosa expressão superlativa da nova al. g) do art. 9.º da C.R.P.), e em que a dimensão jurídico-política, económica e espacial dos arquipélagos insulares é muito circunscrita em relação ao território continental, se justificasse que toda a legislação do imenso domínio concorrencial do Estado passasse a ser decomposta em leis gerais da República, convertidas em leis de bases, e leis estaduais de detalhe destinadas a complementá-las no continente <sup>(36)</sup>.

Por outra banda, existindo já, nos termos da primeira parte da al. c) do n.º 1 do art. 227.º, a *possibilidade de decretos legislativos regionais desenvolverem leis de bases estaduais* em qualquer área do hemisfério concorrencial, não faria sentido converter as leis gerais da República numa nova categoria de leis de bases, impondo-se ao invés, por força de uma adequada interpretação lógico-sistemática das normas constitucionais, a adopção de soluções interpretativas que excluam a redundância do legislador constitucional.

**41.** Regendo uma vastíssima miríade de factos da vida colectiva, com relevo potencial para toda a Colectividade, as LGR não se destinam, predominantemente, a *fixar* corolários e directrizes gerais.

Elas devem descer, pela sua “razão de ser”, presa à realização dos princípios constitucionais da unidade e solidariedade nacionais, a um indispensável grau de pormenor, de modo a que a decisão nelas contida seja factualizável, detenha a necessária carga de benefícios para a realização do interesse público e não gere desigualdades materialmente infundadas nas esferas espacial e pessoal.

Surge como particularmente complexo, numa legislação de pormenor cujo objecto demonstre ter virtualmente relevo para todos os cidadãos, extraír com linearidade “grandes orientações” fundamentadoras do regime consagrado, que admitam uma signi-

---

<sup>(36)</sup> Veja-se que no ordenamento italiano este campo de concorrência afecta apenas um conjunto circunscrito e explicitado de matérias, contrariamente ao que sucede com o português após a Revisão de 1997.

ficativa maleabilidade prescritiva e espaço de desenvolvimento regional dos seus vectores essenciais.

Sem embargo, os “*princípios, fundamentais*” a que o n.º 4 do art. 112.º se refere devem num *primeiro momento*, ser passíveis de identificação pelo *legislador regional*, para que o mesmo possa conformar com o respectivo sentido, a legislação autonómica que emita . E devem num *segundo momento* poder ser descodificados pela *Justiça Constitucional*, em caso de impugnação contenciosa de uma das leis em tensão.

42. Em termos de *redacção das mesmas leis*, os referidos “princípios” podem ser objecto de diversas formas de identificação ou alusão, pelo legislador estadual.

Por exemplo, pode o legislador, em cada capítulo ou secção da lei, enunciar o princípio que deve presidir à disciplina normativa subsequente e precisar o respectivo alcance.

Pode, igualmente o legislador, através de cláusula expressa, enunciar como normas portadoras de “princípios fundamentais”, as que respeitarem a certos artigos ou secções, ou então aclarar que um conjunto de preceitos podem ser adaptados por legislação regional, pressupondo-se que os restantes conterão princípios fundamentais ou disposições conexas.

Pode ainda legislador decidir nada dizer sobre a matéria, cabendo em última instância aos tribunais , em razão do finalismo do acto, identificar os referidos princípios e proceder à sua densificação.

Observe-se a este respeito, a título exemplificativo, que, mesmo antes da revisão de 1997 o Tribunal Constitucional deduziu do conteúdo de uma LGR, um *princípio unitário* sobre a formação, estrutura e estatuto da carreira docente, determinando a insusceptibilidade de o mesmo e da normação estadual que lhe era complementar serem contraditados por um decreto legislativo regional (Cfr. o já cit. Ac. n.º 363/94).

b) *Os “princípios fundamentais” como vectores nucleares do conteúdo essencial das leis gerais da República*

43. Poderemos neste pressuposto e a título exemplificativo, definir os “*princípios fundamentais*” das leis gerais da República,

como *critérios gerais de decisão legislativa que, pelo seu relevo necessário para todos os cidadãos, fundamentam e impõem um denominador comum, tanto no preenchimento de fins públicos, como na realização uniforme de obrigações de resultado, por parte da legislação apropriada.*

Antolhemos agora, as componentes mais sensíveis desta definição referencial.

44. As decisões sediadas nas leis gerais da República são *fundamentadas por critérios de alcance genérico*, que exprimem, através de uma densidade variável, coordenadas, directrizes e regras informadoras do *conteúdo nuclear e essencial* da disciplina de uma dada “*facti-species*”, conteúdo esse que pressupõe, como foi afirmado antes, uma unidade de acção reguladora.

Identificado o *núcleo substancial* de uma certa matéria, contida em lei através da adequada representação do *escopo dominante* que se encontra presente nas actividades e tarefas públicas que lhe correspondem, importará, subsequentemente, *decantar os critérios de decisão* fundamentadores da existência de um dado regime legal, critérios que, em razão da superioridade dos seus *fins unitários* e *exigências de resultado* pretendido, devam ser aplicados a todo o território nacional.

Deste modo, nos referidos “*princípios fundamentais*” deverão, em primeiro lugar, encontrar-se explícitos ou implícitos os *fins de política legislativa justificantes de uma unidade essencial de acção normativa*, que se tenha como insusceptível de ser contrariada por legislação circunscrita à simples prossecução de interesses de ordem especial e parcelar, como é a legislação regional.

Em segundo lugar deverá identificar-se nos mesmos “*princípios*”, um conjunto de *obrigações de resultado de sentido uniforme*, impostas pela tutela dos interesses gerais e unitários do Estado-Colectividade.

A “*razão de ser*” dessas obrigações pode justificar, ou não, que a disciplina jurídica atinente à sua concretização venha a ser parcialmente assegurada por preceitos estaduais de detalhe, tidos como *indispensáveis* ou *necessários* à garantia da efectivação dessas exigências.

Não é possível estabelecer a-prioristicamente um padrão rígido sobre a *densidade* desses critérios gerais, a qual poderá variar entre as directivas de orientação típicas das leis de bases (e que deixam à legislação subordinada um amplo espaço de complementação) e os regimes gerais prescritivos de condutas dotadas de uma sensível uniformidade, que apenas admitem uma normação integrativa, presa a uma mera concretização funcional desses imperativos.

#### 4.1.5. *As normas materialmente conexas aos “princípios fundamentais” como halo integrativo do conteúdo essencial das Leis gerais da República*

##### a) *A conexão material por complementariedade necessária*

45. Mais complexa e potencialmente controvertida parece ser a identificação de certas normas legais de detalhe presentes na lei geral da República, que também integram o seu *conteúdo essencial*, em razão de uma *complementariedade necessária* em relação aos “princípios fundamentais” que articulam o núcleo substancial da mesma lei.

No Direito Comparado, e desde o federalismo oitocentista, a jurisprudência desenvolveu critérios hermêuticos destinados a separar os domínios competenciais subjacentes a leis emitidas por órgãos diversos, que vertam sobre áreas materiais por vezes sobreponíveis, situadas no campo de uma concorrência paralelística<sup>(37)</sup>.

Adiantar-se-à sumariamente a seu propósito que, frente a *insuficiências* do processo constitucional de repartição de competências legislativas concorrenciais ou ainda em áreas de poder limítrofe entre o Estado e entes territoriais autónomos, a doutrina e a jurisprudência dos Estados Federais e Unitários Regionais defen-

---

(37) PALADIN “Sulle Competenze Conesse dello Stato e delle Regione” – RTDP, 1959, p. 431; CARLES VIVER Y PI SUNYER “Materias Competenciales y Tribunal Constitucional” – Barcelona, 1989, p. 159; BENDA, MAIHOFFER, VOGEL, HESSE, HEYDE “Manual de Derecho Constitucional” – Madrid, 1996, p. 643 e seg.

deram, sempre que necessário, o *alargamento pontual do poder regulatório* dos actos legislativos aos quais o ordenamento reconheça um “título mais forte”, fundando nomeadamente a mesma ampliação, seja numa *conexão material objectiva*, seja no critério dos “*poderes implícitos*”.

46. Por identidade de razão, se no ordenamento português for demonstrável que, o *núcleo* de um dado domínio material atribuído à disciplina de uma lei dotada, mesmo a título parcial, de um título de prevalência em razão dos seus fins qualificados — como é o caso de uma lei geral da República —, não poderá ser *regido de uma forma coerente, completa* e razoável sem que se proceda à *regulação simultânea e detalhada de esferas materiais limítrofes* que guardem uma relação de *complementaridade essencial* com o referido núcleo, justificar-se-á que *por conexão material objectiva*, as normas estaduais que regulem essas esferas, venham a beneficiar do mesmo valor inerente aos “princípios fundamentais” das leis gerais da República.

A *indispensabilidade*, ou mesmo a *absoluta necessidade objectiva*, de se garantir que uma *disciplina homogénea de detalhe* assegure a título parcial, o preenchimento coerente, racional, igualitário e conforme aos resultados pretendidos pelos “princípios fundamentais” estruturantes do núcleo substancial de uma lei geral da República, justificam que a referida disciplina seja investida, por *conexão material*, na categoria de normaçoão necessariamente complementar dos referidos princípios, devendo como tal merecer um *idêntico respeito por parte dos decretos legislativos regionais*.

Parece inexequível traçar-se um critério seguro sobre a *densidade reguladora dessa disciplina complementar conexa*, a qual variará em razão da matéria e da orientação concreta dos “princípios fundamentais” que se destina a servir.

Dir-se-á apenas, que os princípios da unidade nacional, do *interesse específico* e da *subsidiariedade* servirão de limite negativo à densidade do comando jurídico contido nessas regras pontuais de pormenor, dotadas de aderência paramétrica.

- b) *Nota sobre a relevância do “princípio da subsidiariedade” como limite à densidade reguladora das disciplinas conexas aos princípios fundamentais de leis gerais da República.*

47. Examinemos, de uma forma muitíssimo sumária, o alcance que o *princípio da subsidiariedade*<sup>(38)</sup> poderá ter, como critério competencial supletório de repartição dos domínios legislativos estaduais e regionais, nas matérias sujeitas a concorrência de tipo paralelo ou mesmo de tipo complementar.

Foi este princípio constitucionalizado no art. 6.º da C.R.P. pela revisão de 1997 como corolário reitor das relações gerais entre o Estado, as autarquias e as regiões, facto que ocorreu depois de a revisão de 1992 o ter introduzido no art. 7.º no contexto das relações entre o Estado e a União Europeia.

Reza o n.º 1 do art. 6.º que “*O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública*”.

Supondo, em face da intencionalidade manifestada pelo legislador nos trabalhos preparatórios da revisão<sup>(39)</sup>, que no plano territorial o espírito da norma constitucional é o de vincular as relações jurídicas entre o Estado e entes autónomos ao princípio da subsidiariedade, verificamos que este critério no plano regional teria sempre a sua aplicação *dirigida, a título principal, às competências concorrenciais paralelas*.

É neste universo que se intersectam em domínios de fronteiras incertas, normas estaduais e regionais de densidade análoga.

Será útil perspectivar o modo como o princípio da subsidiariedade poderá ser utilizado como critério hermenêutico pela Justiça

(38) Num contexto mais geral, sobre o princípio da subsidiariedade, vide na doutrina portuguesa, FAUSTO DE QUADROS “O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia”, Coimbra 1995; MARGARIDA SALEMA “O Princípio da Subsidiariedade na Constituição de 1976: Os Trabalhos Preparatórios da Terceira Revisão Constitucional” – “Perspectivas Constitucionais” II-1997; LUÍSA DUARTE “O Tratado da União Europeia e a Garantia da Constituição” – “Estudos Castro Mendes”, Lisboa 1995.

(39) Cfr. D.A.R.-Iª Série-n.º 94 p. 3367 e Seg.

Constitucional para separar , de um lado, esferas materiais regidas por normas materialmente conexas aos princípios fundamentais de uma LGR, e de outro, disposições instrumentais passíveis de ser contrariadas por decretos legislativos regionais comuns.

Atentemos, para o efeito, nas considerações que se seguem.

1.º Tanto no plano do Direito Comunitário como no do Direito Constitucional dos Estados com descentralização política, o princípio da subsidiariedade *não tem tido um sentido unívoco*.

2.º Do princípio da subsidiariedade, tal como o mesmo decorre do Tratado da União Europeia, da Carta Europeia da Autonomia Local e de ordenamentos federais, como o alemão, resulta que, num quadro de competências confluentes entre os órgãos de entes territoriais de maior e menor dimensão, se entende que, *que os primeiros serão subsidiários em relação aos segundos, se estes lograrem preencher os resultados da acção normativa prevista, de uma forma mais adequada e eficaz*.

3.º Num sentido diverso, o n.º 1 do art. 4.º da lei-quadro das regiões administrativas (Lei n.º 50/91 de 13 de Agosto) determina que as mesmas regiões, a serem criadas, serão subsidiárias no exercício de competências administrativas, tanto em relação a entes maiores (o Estado) como a entes menores (os municípios).

A subsidiariedade das regiões administrativas nascituras face ao Estado, significa, nesta vertente, o residualismo do ente territorial de menor dimensão face a outro de maior dimensão.

4.º Mas, mesmo no primeiro dos sentidos descritos que foi expresso no n.º 2.º, o qual se aplica às regiões insulares, a dinâmica do princípio da subsidiariedade *não se traduz necessariamente num reforço da descentralização*, como foi aliás referido oportunamente tanto pela doutrina<sup>(40)</sup> como pelos trabalhos preparatórios da quarta revisão constitucional<sup>(41)</sup>.

---

<sup>(40)</sup> G. MIGLIO-A.BARBERA "Federalismo e Secessione", Milano 1997, p. 14 e seg.

<sup>(41)</sup> Atente-se no seguinte passo da intervenção do deputado Luis Sá (D.A.R., idem, p. 3369): – "É que há uma coisa inequívoca para a generalidade dos autores: a de que princípio da subsidiariedade tem duas vertentes, uma vertente descendente, de carácter descentralizador, e uma vertente ascendente de carácter centralizador(...)".

Foi precisamente a tendência centralizadora que prevaleceu nos Estados Federais, tendo a ambiguidade e a flexibilidade do conceito levado a uma constrição dos poderes autonómicos, dada a maior aptidão técnica e material do poder central para cumprir as tarefas envolvidas num quadro concorrencial<sup>(42)</sup>.

5.º No quadro de uma interpretação sistemática do n.º 1 do art. 6.º com o n.º 6 do art. 7.º da C.R.P., deve entender-se que o princípio da subsidiariedade previsto nos dois preceitos deverá fundar-se em pressupostos gerais idênticos, sem prejuízo de, na sua vertente interna, o mesmo corolário poder ostentar especificidades, em razão da natureza jurídica das pessoas colectivas descentralizadas.

Prevacelendo na esfera relacional entre o Estado e as regiões insulares o sentido exposto no n.º 2 destas linhas, julga-se que a aplicação do critério da subsidiariedade será ele próprio “subsidiário” em relação ao produto da incidência conjunta dos critérios da competência e da função de proeminência normativa.

Este último cenário ocorrerá quando resultar de um modo objectivo a partir dos mesmos princípios, que *certas normas de detalhe de uma lei geral da República* devem aplicar-se *vinculativamente* a todo o território, pelo facto de, sem essa aplicação, poder seriamente ficar afectada a realização completa e racional dos fins e obrigações de resultado contidas nos “princípios fundamentais” da mesma legislação soberana.

Neste campo, não podem deixar de ganhar alguma pertinência as considerações da doutrina que estima que a *“pura e simples reprodução de uma norma constante de lei geral da República demonstra só por si que não se encontra interesse específico”* no diploma legislativo regional que protagoniza a reprodução<sup>(43)</sup>.

6.º Mas, em *áreas de deslinde* onde o interesse específico se manifesta através da sua vertente mais atenuada que é o interesse especial, torna-se possível considerar, nos casos mais controver-

---

(42) Cfr. M. VOLPI “Stato Federale e Stato Regionale: Due Modelli a Confronto” – “Quaderni Costituzionali”, 3-1995, p. 348 e seg.

(43) JORGE MIRANDA ult. loc. cit. p. 401.

sos, que certas esferas materiais devem ser afectadas a normas legais de detalhe conexas aos “princípios fundamentais” das leis gerais da República, *se se se tornar evidente que os fins e obrigações de resultado das mesmas leis não logram ser alcançados de um modo mais efectivo através de legislação regional.*

O predicado da *eficácia* não deixa de constituir a principal medida de valor da mesma adequação constituindo-se como um factor condicional da prossecução do interesse público, susceptível de implicar uma “*racionalização de meios e fins, em ordem ao melhor desempenho possível*”<sup>(44)</sup>.

Implicando uma graduação dos níveis de satisfação do interesse público, terá a Justiça Constitucional de proferir um juízo de legitimidade mesclado com componentes de uma apreciação de mérito de essência técnica, funcional e eventualmente económica.

Isto porque o imperativo da *eficácia* pressuporá uma avaliação jurisdicional *ex ante* do consequencialismo das normas legais do Estado e das regiões que se encontram em contraste, no que tange à respectiva aptidão para preencherem os fins e obrigações de resultado determinados pelos “princípios fundamentais” de uma LGR, preenchimento que deverá realizar-se com *os menores custos e com a maior carga possível de benefícios.*

Como é óbvio, esta análise transborda do campo legislativo para o próprio campo administrativo, já que podem encontrar-se em conseqüente tensão diferentes administrações vocacionadas para a execução das duas normações legais antitéticas.

Quanto à medida de valor da *proporcionalidade*, também ela inerente à noção de subsidiariedade, permite a mesma observar se os *interesses públicos absolutos do Estado Unitário* presentes nos “princípios fundamentais” das LGR podem ser alcançados de uma forma mais *adequada* e com *menor risco de incoerência*, através de uma normação estadual ou de uma normação regional, justificando-se a partir daí, ou a *indispensabilidade de uma conexão material em favor de disposições legislativas* estaduais, ou uma *preferência de lei autonómica.*

---

(44) LUÍS CABRAL DE MONCADA “Direito Público e Eficácia”. Lisboa 1997, p. 10 e seg.

Estimamos que a mobilização do princípio de subsidiariedade em articulação com o critério da conexão material objectiva, constitui um *aggiornamento da mobilidade do princípio da competência*, susceptível de oferecer um fundamento material mais sólido e conforme à Constituição para justificar o alargamento da normação de detalhe de uma LGR cuja aplicação primária numa região se entenda como indispensável, do que a convocação alternativa de um fluido critério do “primado do interesse nacional”.

É que a jurisprudência do Tribunal Constitucional (Cfr. Ac. 711/97, cit.) não renunciou ainda ao seu muito discutível critério de ampliação da área da “reserva própria dos órgãos de soberania” para áreas concorrenciais onde estime que existam exigências de *interesse nacional* presas à realização de tarefas de interesse imediato para todos os cidadãos.

Com a devida vénia, se já mesmo antes da revisão constitucional de 1997 semelhante critério ou expediente, tinha pouco respaldo no texto da Lei Fundamental e proporcionava algum arbítrio nos juízos casuísticos de desacoplamento competencial em certas matérias, depois da mesma revisão, que alargou sensivelmente no plano vertical as responsabilidades legislativas regionais, a sua subsistência mostra ser ainda menos sustentável.

Importa ainda a assinalar a este propósito que o Tribunal Constitucional, no já citado Acórdão n.º 711/97, avança uma ideia relativizante do atributo de “*eficácia*”; referindo que “*o critério de definição de interesse específico tem a ver com a natureza das matérias versadas nos decretos legislativos regionais e não com quaisquer outros elementos, designadamente com as fontes de financiamento ou com a titularidade de serviços técnicos*”.

Não é possível acompanhar a douda interpretação restritiva e algo reducionista deste alto Tribunal, já que a mesma marginaliza o princípio da subsidiariedade previsto no n.º 1 do art.º 6.º da C.R.P., o qual qualifica precisamente, de entre outros, os elementos técnicos e económicos, como pressupostos de eficácia de certas tarefas, eficácia que constitui um novo “*quid*” valorativo da repartição casuística de responsabilidades legislativas entre o Estado e as regiões, em áreas sincréticas de fronteira.

## 4.2. Regimes de aplicação preferente e de revogação no quadro de tensão entre decretos legislativos regionais comuns e leis gerais da república

### 4.2.1. Regime vigente até à quarta revisão constitucional

49. No período anterior à terceira revisão ordinária da Constituição, caso ocorresse uma antinomia entre uma LGR e um decreto legislativo regional, o operador administrativo deveria dar aplicação à primeira, em razão da existência daquilo que alguns definiram<sup>(45)</sup> como uma *cláusula de prevalência automática* fixada em favor dessa norma, pelo n.º 3 do antigo art. 115.º.

O referido operador identificaria objectivamente para efeitos aplicativos, como LGR, todo o acto legislativo estadual emitido fora do âmbito da reserva de competência legislativa dos órgãos de soberania, que não excluísse qualquer parcela do território nacional do seu âmbito de aplicação (n.º 4 do então art. 115.º).

A prevalência considerada implicava que, se a lei geral da República tivesse carácter sucessivo, ela suspenderia a eficácia do decreto legislativo regional contrário, de carácter antecedente.

No caso de o decreto legislativo regional ser emitido em superveniência à LGR, esta produziria efeitos *preclusivos ou pre-emptivos*, obstando à produção de eficácia do primeiro.

O fundamento de política constitucional que justificava a cláusula de prevalência estribou-se na necessidade sentida por alguns ordenamentos, entre os quais o português, em guiar o operador administrativo na aplicação das normas durante o hiato temporal compreendido entre o tempo da colisão entre leis e a sua resolução contenciosa na Justiça Constitucional.

É que a Administração, como poder vinculado ao princípio da legalidade, não dispõe da faculdade de controlar em concreto a constitucionalidade e legalidade das leis<sup>(46)</sup>, pelo que a cláusula de

---

(45) Cfr. o sumário da nossa mais recente posição sobre a matéria antes da revisão, em “Análise Sinóptica das Relações Inter-Legislativas entre o Estado e as Regiões com Autonomia Político Administrativa” – “Legislação”, n.º 16-1996, p. 72 e seg.

(46) Neste sentido, vide o Ac. n.º 24/85 de 6 de Fev. de 1985 do Tribunal Constitucional.

prevalência fixada na C.R.P. permitir-lhe-ia assumir um comportamento uniforme e apto a assegurar uma unidade de acção administrativa na aplicação das normas legais.

Mas, independentemente da *solução imediata do conflito no plano da eficácia* por parte da Administração, a mesma antinomia, por ser teleologicamente valorada e proibida pela Constituição, era susceptível de fiscalização pela Justiça Constitucional, por iniciativa dos órgãos competentes.

Os arts. 280.º n.º 2 al. b) e 281.º 1. al. b) da C.R.P. previam a relação de desvalor de *ilegalidade* para os decretos legislativos regionais que violassem a função proeminente ou a hierarquia material das leis gerais da República, pelo que o controlo exercido pela Justiça Constitucional constituía, sobretudo no quadro da *fiscalização abstracta sucessiva*, a última palavra sobre a controvérsia.

No universo da *fiscalização concreta*, o juiz dos tribunais comuns podia desaplicar o decreto legislativo regional com fundamento em inconstitucionalidade ou ilegalidade, ficando este em estado de ineficácia.

*O sistema era linear e permitiu consolidar durante cerca de quinze anos uma prática legislativa uniforme e um quadro de cognoscibilidade, de segurança e de baixa conflitualidade na aplicação do Direito.*

#### b) Regime introduzido pela Revisão Constitucional de 1997

**50.** Tivemos a oportunidade de examinar supra, as *alterações determinadas pela Revisão Constitucional de 1997* na moldura jurídica de distribuição de poderes legislativos entre o Estado e as regiões, bem como os novos pressupostos reitores da relação de vinculação dos decretos legislativos regionais em relação às leis gerais da República

Para os efeitos deste número, iremos apenas *relembrar as linhas de força* inerentes às principais modificações concretizadas, que se mostrem passíveis de relevar para a compreensão da nova fenomenologia relacional entre as duas categorias legais mencionadas no período anterior.

Vimos oportunamente que a vigência *condicionante* das LGR no espaço regional deixou de ser integral para passar a ser parcial, não só porque a expressão aplicação “sem reservas” a todo o território nacional passou a inexistir na definição contida no n.º 5 do art. 112.º, mas porque também, o n.º 4 do mesmo preceito deixou de impôr a prevalência integral da LGR aos decretos legislativos regionais, restringindo-a aos “princípios fundamentais” daquela lei de escopo unitário.

Por consequência, admite-se doravante a *possibilidade de decretos legislativos regionais passarem a dispor regimes contrários a preceitos instrumentais das leis gerais da República*, ou seja preceitos que não respeitam ao *conteúdo essencial* das LGR, composto por princípios fundamentais e regras de detalhe materialmente conexas.

Admite-se, igualmente, a *faculdade de os decretos legislativos regionais virem a reproduzir parte do preceitado das LGR, desde que lhe insiram adaptações destinadas a assegurar a sua modelação ao interesse específico regional*.

Tratava-se de uma faculdade que até à Revisão era, isolada embora percursoramente, prescrita no n.º 3 do art. 32.º do estatuto da região autónoma dos Açores (disposição que era originariamente inconstitucional por afrontar a definição de LGR contida no n.º 4 do antigo art. 115.º).

Da modificação constitucional resultou uma virtual *inversão da anterior ordem de preferência entre leis em caso de conflito imediato*.

Junto do *operador administrativo* os decretos legislativos regionais passaram a beneficiar de uma *prioridade aplicativa*, com carácter relativo, sobre as leis gerais da República de conteúdo contrário, independentemente da circunstância de a decisão final sobre a antinomia caber à Justiça Constitucional, caso esta seja convocada para o efeito.

Observemos os fundamentos jurídicos deste novo sentido da aplicação preferencial.

**51.** A previsão de *critérios de aplicação preferencial* constitui um imperativo de garantia da coerência do Direito e da con-

cretização desejável de uma unidade administrativa no seu processo de aplicação.

Trata-se, ainda assim, de um imperativo abstracto que se confronta com a realidade algo prosaica, derivada da circunstância de, num Estado unitário regional como o português, no caso de emergência de um conflito entre leis, a Administração periférica do Estado-Pessoa optar por dar aplicação preferente a uma lei geral da República, enquanto a administração autonómica se decide por aplicar o decreto legislativo regional que com aquela se confronta.

Tal circunstância fáctica, agravada agora com a revisão de 1997 que suprimiu uma regra de conflitos favorável à prevalência imediata das LGR, *não pressupõe todavia uma renúncia do jurista quando à enunciação de critérios gerais que fundamentem a aplicação adequada do Direito em caso de antinomia.*

Critérios esses que, por serem estruturantes das exigências de coerência e unidade do ordenamento, recusam o arbítrio de um operador administrativo abandonado a si próprio ou aos caprichos dos interesses imediatos da hierarquia dos serviços de que faz parte.

Feitas estas considerações vejamos agora, sumariamente, os argumentos favoráveis à preferência relativa dos decretos legislativos regionais sobre as LGR.

1.º Podendo os decretos legislativos regionais comuns, segundo o disposto no n.º 4 do art. 112.º da CRP, contrariar as LGR, com excepção dos seus “princípios fundamentais”, haveria uma tentação primária para se chegar à seguinte conclusão: o operador administrativo deveria *em caso de antinomia*, dar aplicação às normas da LGR que contivessem os “princípios fundamentais”, desaplicando disposições contrárias de um decreto legislativo regional; e deveria, igualmente, dar preferência a um decreto legislativo regional sobre regras antitéticas de uma LGR que pela sua instrumentalidade, não contivessem os supramencionados princípios.

Semelhante proposição deve, contudo, ser parcialmente rejeitada.

2.º É que, tal como oportunamente foram caracterizados neste excurso, os “princípios fundamentais” de uma LGR são *critérios gerais* que, pelo seu relevo necessário para todos os cidadãos, determinam fins de interesse unitário e fixam obrigações de resultado que devem ser preenchidos por regimes legais *estaduais* (para o continente, e supletivamente para o resto do território) e *regionais* (para o espaço insular).

Pela indeterminação conceptual que comportam, pelo seu conteúdo geral e pela sua tendencial incompletude, o destaque ou selecção dos referidos princípios numa lei de detalhe como a LGR, pressupõe uma operação hermenêutica conforme à Constituição.

Ora, não parece competir a um operador Administrativo vinculado à lei, proferir juízos interpretativos sobre conceitos indeterminados sediados na C.R.P. e desaplicar legislação regional que supostamente os contrarie<sup>(47)</sup>.

A lei, nos termos do n.º 6 do art. 112.º, e por maioria de razão a Constituição, como “norma normarum”, não podem ser objecto de interpretação através de actos de outra natureza, dotados de efeitos externos.

Isto sobretudo quando dessa interpretação casuística resultarem juízos implícitos sobre o valor negativo de um decreto legislativo regional desaplicado, o qual, por ter violado um conjunto de regras de uma LGR que o intérprete estimou como paramétricas, seria afinal objecto de uma desaplicação fundada numa presunção não ilidida de ilegalidade, nos termos da al. b) do n.º 2 do art. 280.º.

Semelhante desaplicação, extribada num juízo sobre a validade de duas normas em contraste é, no respeito do mesmo artigo, atribuída *exclusivamente* pela Constituição aos tribunais, no exercício de uma actividade de fiscalização concreta da constitucionalidade e legalidade.

Daí que reconhecer ao aplicador administrativo uma faculdade análoga de interpretação constitucional redundaria não só numa *violação do principio da tipicidade da lei constitucional* mas

---

(47) Sobre a necessidade de o operador administrativo se assumir como um poder neutro e circunscrito pelos critérios de decisão política, legais e constitucionais, vide MICHELA MANETI “Poteri Neutrali e Costituzione”, Milano 1994, p. 108 e seg.

numa *usurpação dos poderes jurisdicionais de fiscalização concreta da constitucionalidade* por parte da administração pública.

3.º Frente a duas leis de detalhe em contraste, não existindo qualquer critério constitucional que predique a preferência de uma delas no plano da eficácia ou que apele a uma cláusula de preferência automática como a que existia antes da Revisão Constitucional de 1997, *restará ao ordenamento recorrer aos critérios supletivos de ordem lógica, como é o critério da especialidade*, para resolver o conflito.

Se a lei geral da República for antecedente ao decreto legislativo regional, este último, sendo portador de um conteúdo dotado de maior particularidade em relação ao primeiro (derivado do limite positivo de interesse específico que deve preencher no estrito espaço regional), prefere aplicativamente em relação a todas as disposições da primeira, nos termos do n.º 3 do art. 7.º do Código Civil.

A lei geral quedar-se-à como *direito supletivo* que retomará, todavia, de imediato a sua eficácia, em caso de revogação ou suspensão do acto legislativo regional<sup>(48)</sup>, realidade que lhe permitirá preencher lacunas e obviar a ausências injustificadas de regulação de uma dada matéria.

Se ao invés, a lei geral da República for superveniente ao decreto legislativo regional, este continua a aplicar-se preferentemente nos termos do mesmo preceito, com *preclusão* do regime da lei geral da República.

Resta saber se neste último caso, uma “inequívoca intenção do legislador” estadual poderá pôr termo à legislação regional antecedente.

Não podemos deixar de manifestar quanto a este último aspecto, as maiores dúvidas sobre a possibilidade de uma disposição expressa ou equivalente de uma lei geral da República poder

---

<sup>(48)</sup> Sobre a aplicação preferente de normas e sobre supletividade do Direito desaplicado, no contexto do modelo de repartição de competências vigente na C.R.P. antes da Revisão Constitucional de 1997, vide o nosso estudo “A Autonomia(...)” op. cit p.439 e Seg.; e PAULO OTERO “O Poder de Substituição em Direito Administrativo” II, Lisboa 1995, p. 758 e seg.

revogar, nos termos acabados de expôr, decretos legislativos regionais em vigor.

O facto de existir uma repartição de responsabilidades entre órgãos estaduais e regionais centrada no critério da competência levou o TC português. (Ac n.º 133/90 de 4-9, cit) a repudiar até agora a solução revogatória, tendo sectores da doutrina que se pronunciaram sobre esta questão depois da revisão de 1997 rejeitado a possibilidade de ocorrência desta mesma revogação pois “*nunca tal intenção seria consentida pelo princípio da autonomia*”<sup>(49)</sup>.

Com efeito o princípio da competência, salvo situações justificadas de *avocação de poderes*, preclui o instituto revogatório.

Reafirmamos a este propósito o nosso entendimento, segundo o qual a proibição do instituto revogatório tem pertinência *quando o decreto legislativo regional incide sobre uma matéria de interesse específico enumerada na Constituição ou nos estatutos*.

Aí haverá um domínio de competência regional garantido por uma norma de hierarquia superior que limita a eficácia abrogante das leis gerais da República, os quais podem ser, conforme os casos, inconstitucionais ou ilegais se violarem respectivamente “direitos regionais” contidos na Constituição ou nos estatutos.

Anote-se, contudo, que se os diplomas regionais forem *emitidos ao abrigo da al. o) do art. 228.º*, entende-se que a sua revogação por qualquer lei da República poderá ser admissível, dado que o mesmo preceito habilita o legislador regional a normar em domínios situados fora de matérias enumeradas onde o mesmo decisor entenda existir interesse específico, mas *não os garante*, pela sua indeterminação material, frente a qualquer acto legislativo concorrente.

**52.** A solução imediata do conflito entre as leis gerais da República e a legislação regional acabada de observar é uma solução potencialmente provisória, já que, nos termos dos arts. 280.º e 281.º da CRP os referidos conflitos são valorados negativamente pela Constituição na base de *critérios teleológicos* como os da hierarquia, competência e função de proeminência material.

---

(49) JORGE MIRANDA, ult. loc. cit. p. 406.

Cumpra à Justiça Constitucional, em fiscalização abstracta e concreta, ter a ultima palavra sobre a antinomia, em termos de validade.

Assim, em processo de fiscalização abstracta, se um decreto legislativo regional incidir sobre uma área que se considere como implicitamente atribuída à disciplina dos princípios fundamentais das LGR, será *organicamente inconstitucional*, nos termos da al. a) do n.º 1 do art. 227.º e da al. a) do n.º 1 do art. 281.º, por *violação do limite positivo do interesse específico*.

Se o mesmo decreto legislativo contrariar os princípios fundamentais das LGR e respectivas disposições conexas por complementaridade necessária, violará o princípio da função proeminente que justifica a parametricidade material desse conteúdo essencial da lei geral, e enfermará *de ilegalidade* nos termos da al. c) do n.º 1 do art. 281.º.

Se pelo seu lado, uma lei geral da República revogar decretos legislativos regionais que disponham sobre matérias elencadas como de interesse específico na Constituição ou nos estatutos de autonomia, e cujo conteúdo não seja desconforme aos “princípios fundamentais” da nova lei geral esta enfermará, respectivamente, de inconstitucionalidade, por violação do art. 228.º da CRP, ou de ilegalidade, nos termos da al. d) do n.º 1 do art. 281.º.

Em processo de *fiscalização concreta*, a invalidade é sancionada com uma desaplicação da norma inválida, e semelhante “status” de desaplicação aproxima a actuação do *operador judicial* da *operador administrativo*.

Só que o primeiro beneficia de poderes de conhecimento e decisão mais amplos, já que funda o seu juízo numa interpretação das próprias normas e princípios constitucionais e profere um juízo sobre a própria legitimidade das normas no caso concreto.

Para além disso, o mesmo aplicador judicial não se limita a aplicar, em caso de contraste, a lei geral da República, já que a prevalência ditada pelo critério da especialidade não o vincula necessariamente, se, por exemplo, o referido operador vier a estimar que se encontra perante uma lei estadual que careça de “razão de ser” unitária para poder ser considerada LGR.

**53.** Explicíta o art. 194.º da Lei Constitucional n.º 1/97, que aprovou a 4.ª Revisão da CRP, que “*O disposto na parte final do n.º 5 do artigo 112.º da Constituição apenas se aplica às leis e decretos leis aprovados após a entrada em vigor da presente lei*”.

Existe aqui uma intenção de manter o “status” de lei geral da República, relativamente a toda a legislação vigente à data da entrada em vigor da lei de revisão, legislação essa que, por regra, não declarava a sua natureza, nos termos que passaram a ser determinados pelo preceito mencionado no período anterior.

Procurou, assim, o art. 194.º da Lei n.º 1/97 dissipar dúvidas sobre uma eventual cessação abrupta da eficácia, ou do valor nas regiões das referidas leis gerais antecedentes à Revisão, cessação que todavia não teria razão de ser à luz do princípio “tempus regit actum”.

Tal não obstará, contudo, a que novos decretos legislativos regionais desapliquem validamente preceitos instrumentais das leis gerais da República que se encontrem em vigor no momento da conclusão do processo de revisão.

#### **4.3. Prioridade applicativa dos Decretos Legislativos Regionais relativamente às demais leis da República não reservadas aos órgãos de soberania**

**54.** O cenário de paralelismo concorrencial é também de algum modo extensivo à relação entre actos legislativos regionais produzidos ao abrigo da competência comum, e *leis da República de carácter não geral e não reservadas à competência dos órgãos de soberania*.

Estamos neste segundo caso perante leis que declaram expressamente o seu âmbito de aplicação para uma região, para ambas, ou para todo o território sem que contudo se autoqualifiquem como leis gerais da República.

Poderá questionar-se se a vigência destas leis nas regiões será possível, em face da nova redacção dada pela Revisão de 1997 aos n.ºs 4 e 5 do art. 112.º, e se, na sequência da mesma, o sentido destes mesmos preceitos não será o de, *na esfera concorrencial*, se pre-

tender restringir às leis gerais da República, a possibilidade de vigorarem no espaço autonómico.

A resposta é negativa, por duas ordens de razões.

A *primeira* prende-se à faculdade de os órgãos de soberania poderem, nos termos da al. c) do art. 161.º e da al. a) do n.º 1 do art. 198.º, normar para todo o território, independentemente de a sua legislação ter, em razão do valor diverso das leis produzidas, *eficácia preferente*, ou ao invés, *eficácia supletiva*.

É um facto que existem domínios particulares de estrita incidência regional para cujo âmbito a legislação específica do Estado não pode dispor, já que os mesmos respeitam a direitos regionais, constitucional ou estatutariamente precisados e objectivados (cfr. a título do exemplo o caso das al. j), l), n) e p) do n.º 1 do art. 227.º).

Contudo, nos restantes domínios existe uma fluidez de áreas estaduais e regionais que concorrem paralelamente em fronteiras imprecisas, sendo princípios gerais como os da unidade e solidariedade nacionais, da subsidiariedade, do interesse específico e da prevalência de “princípios fundamentais” de certas leis que auxiliam a separação casuística de competências.

Ora, neste universo nada impede os órgãos estaduais de legislar para as regiões, desde que se não proponham revogar decretos legislativos regionais.

A *segunda razão* decorre do facto de, a partir do disposto nos n.ºs 4 e 5 do art. 112.º *não se poder extrair* o postulado de que no campo normativo concorrencial, apenas as leis gerais da República possam vigorar no espaço regional.

Os dois preceitos não são excludentes da possibilidade de outras leis estaduais poderem dirigir expressamente o seu âmbito de regulação para um universo espacial que compreenda as regiões, limitando-se a impôr por maioria de razão a *necessidade de declaração* expressa da sua aplicação às regiões para aí poderem vigorar.

**55.** Concluindo-se que simples leis dos órgãos de soberania tornadas extensíveis às regiões se podem validamente aplicar no território das mesmas, parece importante advertir que a respectiva eficácia assume *natureza supletiva*.

Contrariamente às leis gerais da República, as leis estaduais em epígrafe não beneficiam de qualquer título de parametricidade, pelo que, como direito de conteúdo mais geral, serão sempre passíveis de desaplicação por decretos legislativos regionais que, pelo facto de verterem a sua normação em domínios de interesse específico, prevalecem em razão da especialidade qualificada do seu objecto<sup>(50)</sup>.

#### **4.4. Preferência dos decretos legislativos regionais complementares sobre os decretos leis da mesma natureza que desenvolvam leis de bases nas matérias explicitamente previstas na al. c) do n.º 1 do art. 227.º**

**56.** Parte das considerações expendidas no parágrafo anterior pode ser aplicável às colisões entre *decretos legislativos regionais e actos legislativos estaduais que desenvolvam as leis de bases* nas matérias expressamente previstas no preceito em epígrafe, situando-se a complementação legislativa das mesmas bases no espaço regional fora do hemisfério da competência exclusiva dos órgãos de soberania.

A disposição constitucional acabada de referir não alude às leis gerais da República como parâmetro material dos decretos legislativos regionais complementares, mencionando ao invés como norma vinculante destes últimos, as leis de bases .

Semelhante redacção pretende significar que são as leis de bases as normas de referência directa dos diplomas regionais, e que

---

<sup>(50)</sup> Neste mesmo sentido, embora em face do Direito Constitucional anterior à Revisão de 1997, vide J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA “Constituição (...)” op. cit. p. 150. Vide ainda assim a posição não inteiramente coincidente do próprio J. G. CANOTILHO in “Direito Constitucional” op. cit., p. 887-888.

Relativamente a essa mesma prevalência das leis regionais, mas por força da aplicação do princípio da especialidade prevista no n.º 3 do art. 7.º CC, vide DUARTE REGO PINHEIRO “Revogação e Derrogação em Direito Regional”, in Estudos de Direito Regional”, op. cit.

os actos legislativos estaduais que procedem ao desenvolvimento das matérias regidas por leis de bases não assumem o carácter de lei geral da República.

É certo que pode ser esboçada uma *interpretação diversa*, a qual infira que, do disposto no n.º 5 do art. 112.º, nada obstará a possibilidade de se conferir a natureza de lei geral da República aos próprios decretos leis de desenvolvimento de legislação básica, desde que estes o declarem expressamente, pelo que nessa qualidade, os seus “princípios fundamentais” vinculariam os diplomas legais autonómicos que procedessem igualmente ao desenvolvimento das mesmas bases.

Trata-se de uma argumentação pertinente, mas que não convence no plano *sistemático e teleológico*.

Julgamos que, fora o campo da concorrência alternada entre o Governo e Assembleia da República, o Executivo dispõe de um poder reservado de desenvolvimento de leis de bases atribuídas à competência do Parlamento, poder que todavia encontra como *limite no espaço regional*, uma idêntica competência complementar reconhecida às regiões insulares, em relação a certas matérias.

Existe deste modo uma *fronteira competencial de desenvolvimento*, cujo sector regional terá de ser necessariamente respeitado, aplicando-se a lógica dos seus efeitos separatísticos, por identidade de razão, às leis e decretos-leis que desenvolvam legislação básica, no universo da *concorrência alternada* entre órgãos soberanos.

No plano *teleológico*, seria absurdo que o tipo de competência legislativa regional cujas leis são potencialmente portadoras de uma maior densidade reguladora do que os restantes, se convertesse numa mera legislação intersticial.

Esta realidade ocorreria seguramente, caso vingasse a tese da *dupla subordinação* dos decretos legislativos regionais complementares, tanto aos “princípios” das leis de bases, como aos “princípios fundamentais” de diplomas estaduais de desenvolvimento das mesmas bases que, simultaneamente, invocassem a qualidade de *leis gerais da República*.

Mais valeria, nesse caso, abolir a competência legislativa regional complementar, e determinar apenas a vinculação dos

decretos legislativos regionais comuns aos diplomas dos órgãos de soberania que desenvolvam as bases, dado que a conformidade dos segundos com os princípios das terceiras se encontraria já pressuposta, eliminando-se um escalão de parametricidade inútil.

Só que a competência legislativa complementar existe, pelo que se lhe terá de conferir um efeito adequado e útil à sua natureza intrínseca.

Tal não obsta a que os decretos leis complementares declarem a sua aplicação a todo o território nacional ou às próprias regiões, vigorando nelas como *direito meramente* supletivo.

Não dispondo, neste caso, os decretos leis de desenvolvimento de leis de bases qualquer título de prevalência nas regiões, torna-se também possível deduzir “a contrario” do n.º 4 do art. 112.º articulado com a al. c) do n.º 1 do art. 227.º, que no quadro de uma antinomia com um decreto legislativo regional de desenvolvimento se estará frente a um âmbito material onde *o título autonómico é “mais forte”, para efeitos aplicativos.*

Assim, o diploma regional de desenvolvimento que se defraudasse com um diploma estadual de idêntica natureza disporia de um conteúdo dotado de *uma especialidade qualificada*<sup>(51)</sup>, o qual lhe permitiria prevalecer no plano da eficácia em relação ao segundo.

Ao conferir às regiões o poder de desenvolverem bases no âmbito do seu interesse específico, a al. c) do n.º 1 do art. 227.º reconhece-lhes um domínio afectado a uma *disciplina particular*, que *exclui a concorrência simultânea ou alternada* de outras disciplinas de alcance mais geral e de carácter não básico, no espaço regional.

**57.** Em conclusão, semelhante qualidade normativa confere ao decreto legislativo regional a possibilidade de se aplicar preferentemente em relação a uma norma estadual de desenvolvimento de conteúdo necessariamente mais geral.

---

<sup>(51)</sup> Trata-se, neste campo, de uma aplicação do princípio lógico da especialidade, garantido pela simultânea incidência do princípio da competência.

#### 4.5. A prioridade applicativa dos decretos legislativos regionais autorizados sobre as leis gerais da República antecedentes

58. Entende a generalidade da doutrina que o instituto das autorizações legislativas da Assembleia da República às assembleias legislativas regionais previsto na al. b) do n.º 1 do art. 227.º permite às regiões produzirem legitimamente leis autonómicas, contrárias a leis gerais da República anteriormente existentes.

Através de uma autorização legislativa habilita-se, extraordinariamente, um decreto legislativo regional a assumir, a título derivado, um poder adicional que lhe permite afectar a eficácia de disposições de uma LGR.

*Antes da revisão constitucional de 1997, existia a impossibilidade de os decretos legislativos regionais comuns poderem contrariar qualquer preceito de uma lei geral da República.*

Apenas um *decreto legislativo regional autorizado* ao abrigo da antiga al. c) do n.º 1 do art. 229.º se encontrava apto a prevalecer, no âmbito do interesse específico regional, sobre qualquer parte do preceituado da referida lei geral, que teria assim essa sua natureza modificada, pois deixaria de se poder aplicar “sem reservas” a todo o território nacional.

59. Com a mencionada revisão, alterou-se o quadro de prevalência das leis gerais da República sobre os decretos legislativos regionais, modificando-se também, por consequência, o âmbito material das leis gerais da República passível de ser contraditado por decretos legislativos regionais autorizados.

Vimos que nos termos do n.º 4 do art. 112.º da C.R.P, as leis gerais deixam de poder impor a prevalência de todo o seu preceituado aos decretos legislativos regionais comuns, passando apenas os seus “princípios fundamentais” (bem como disposições de detalhe a eles conexas, por complementaridade necessária) a ser insusceptíveis de contradição por parte da referida legislação autonómica.

Se os decretos legislativos regionais comuns passam a poder contrariar directamente as *disposições legislativas instrumentais de uma lei geral*, sem que haja necessidade de se recorrer ao insti-

tuto da autorização legislativa, a utilização desta última só fará sentido se, através do mesmo, as regiões sejam habilitadas por lei estadual delegante *a afectar a eficácia dos próprios “princípios fundamentais”* presentes na lei geral da República, que assim perderiam a sua parametricidade vinculante.

É esta, aliás, a ideia que decorre da segunda parte do n.º 4 do n.º 1 do art. 112.º, quando o mesmo preceito refere que os decretos legislativos regionais não podem *“dispor contra os princípios fundamentais das leis gerais da República, sem prejuízo do disposto na al. b) do n.º 1 do art. 227.º”* o que significa que os referidos princípios podem ser excepcionalmente contrariados através de um decreto legislativo regional emitido ao abrigo de uma autorização legislativa que habilite essa antinomia.

Estima-se que a mesma autorização é necessária para os decretos legislativos regionais poderem contraditar disposições legislativas de detalhe que na LGR constituem *complemento necessário* dos seus “princípios fundamentais”.

Ainda assim, se um dado critério geral presente numa LGR deixar de ser considerado como um “princípio fundamental” na sequência da emissão de um decreto legislativo regional autorizado de carácter antitético, caem juntamente com o primeiro, por “caducidade de valor normativo” as disposições complementares conexas que concretizam o seu núcleo essencial.

Impõe-se agora saber em que termos é que o decreto legislativo regional autorizado afecta a força e a própria identidade dessa mesma lei geral: se através do instituto da *revogação* <sup>(52)</sup>, se por força da *aplicação preferencial* <sup>(53)</sup>.

---

<sup>(52)</sup> VITAL MOREIRA e GOMES CANOTILHO (“Constituição da República Portuguesa – Anotado”, Coimbra, 1993) (...) afirmam que os decretos legislativos regionais autorizados podem “afastar” as leis gerais da República (págs. 509 e 885) o que parece perfilá-los dentro da tese da aplicação preferente. Todavia, na pág. 854 afirmam que “fora o caso de autorização da AR, as leis regionais só podem derrogar leis gerais da República (...)”, expressão que admite aparentemente a possibilidade de o “afastamento” anteriormente referido se assumir como uma “derrogação”. No mesmo sentido, vide DUARTE REGO PINHEIRO “Revogação (...)” op. cit. p. 45 e seg.

<sup>(53)</sup> Neste sentido JORGE MIRANDA “Funções, Órgãos (...)” op. cit. p. 336; ANTÓNIO VITORINO “Os Poderes (...)” op. cit. p. 35-36.

59. Tivemos a oportunidade de, em outra sede<sup>(54)</sup>, exprimirmos dúvidas sobre a primeira das soluções expostas, e de manifestarmos a nossa opção pela tese da *prioridade applicativa* do decreto legislativo regional, posição que, aliás, continuaremos a manter.

As razões principais da opção acabada de referir residem essencialmente nas permissas que se passa a expôr.

1.º Já assinalámos que neste cenário de tensão a tese da *aplicação preferencial* é a mais coerente com a estrutura complexa de um ordenamento jurídico, vertebrado por subsistemas distintos, cujos actos, por regra, não devem entre si produzir relações modificativas e extintivas.

Não existe, assim, qualquer razão plausível para que no presente caso se justifique uma solução diferente.

2.º O regime de concorrência derivada que sustenta esta mecânica de prevalência condicionada do decreto legislativo regional reveste algumas *diferenças sensíveis* em relação ao instituto das autorizações legislativas da Assembleia da República ao Governo, a começar pelo facto de não existir entre Parlamento soberano e assembleias regionais uma unidade de interesses e uma “relação fiduciária”<sup>(55)</sup>.

A substituição do titular do poder primário de legislar, pelo titular de uma faculdade legislativa subprimária derivada, tem uma amplitude dispositiva mais estreita e limitada<sup>(56)</sup> do que a que ocorre entre os órgãos de soberania e tal deverá, em princípio, reflectir-se na intensidade da força activa do acto autonómico.

O seu vigor da mesma força não deve ir ao ponto de poder introduzir alterações constitutivas ao texto de uma lei soberana,

<sup>(54)</sup> A Autonomia Legislativa (...) op. cit. pág. 592-593.

<sup>(55)</sup> ANTÓNIO VITORINO “Os Poderes Legislativos e das Regiões Autónomas na Segunda Revisão Constitucional” – “Legislação”, 3, 1992. (...)” op. cit. pág. 34.

<sup>(56)</sup> Para lá de, a título substantivo, o decreto legislativo regional ver limitada a sua incidência positiva pelo critério do interesse específico (art. 227.º 1.b)) existe, *no plano processual*, para efeitos de estrito controlo da Assembleia da República relativamente ao poder legislativo regional derivado, a obrigatoriedade de a assembleia legislativa regional fazer acompanhar o pedido de autorização de um anteprojecto do diploma a autorizar (n.º 2 do 227.º).

cujos princípios fundamentais e preceitos conexos eram, até ao momento, detentores de um título de parametricidade, mas antes limitar-se a afastar a aplicabilidade de parte do seu preceituado no espaço regional através de uma disciplina substitutiva autonómica que apenas vigorará no supramencionado espaço.

Deverão pois emergir do acto autonómico que é habilitado através de uma autorização, *efeitos suspensivos* e não constitutivos.

3.º Contra o postulado da revogação parcial milita também *um argumento de tipo lógico*, preso à eficácia do próprio acto estadual, o qual, antes da autorização legislativa ser concedida, impunha a sua aplicação a todo o território, como LGR.

É que, se por exemplo, a autorização for concedida apenas à região autónoma da Madeira, a norma contendo o “princípio fundamental” pretensamente derogado continuaria ainda a aplicar-se na região autónoma dos Açores e na restante parte do território.

Semelhante realidade seria ilógica, pois um preceito de uma lei que tenha cessado a eficácia através de uma revogação parcial, não pode continuar a produzir efeitos para outras partes do território.

Para que tal sucedesse *ter-se-ia de reconstruir o instituto da revogação das leis, em razão do território*, permitindo-se que uma norma pudesse ter cessado em definitivo a vigência para dados espaços e continuar em vigor para outros, operação doutrinária que ainda não foi realizada, devido às dificuldades conceptuais e dogmáticas que arrastaria

As normas parcialmente revogadas em razão do território funcionariam um pouco como “mortas-vivas” em razão do espaço, o que seria dificilmente aceite, em face dos pressupostos clássicos da revogação.

**60.** Qual afinal o “status” das normas jurídicas da leis gerais da República desaplicadas pelos decretos legislativos regionais autorizados?

Parece evidente que será o de *direito supletivo* o qual, mantendo-se abstractamente em vigor e continuando aplicável no continente e quiçá, na outra região autónoma, verá contudo a sua eficácia bloqueada ou paralisada no espaço da região beneficiária da autorização legislativa.

Contudo, no caso de haver caducidade, cessação de eficácia determinada por resolução parlamentar, revogação não substitutiva ou suspensão pura e simples do decreto legislativo regional autorizado, a lei estadual desaplicada, em razão do seu carácter *supletivo*, retomará de imediato à sua vigência plena na região.

**61.** Sintomaticamente a este respeito, cumpre assinalar que *um decreto legislativo regional não dispõe de força passiva agravada suficiente para precluir a prevalência de uma lei da República sucessiva, destinada a revogá-lo.*

Divide-se a doutrina sobre se é legítimo a uma lei da República revogar um decreto legislativo regional autorizado, defendendo alguns autores a inconstitucionalidade da lei revogatória pelo facto de invadir o “*âmbito regional*”<sup>(57)</sup>.

Mantemos firmemente a nossa posição tradicional sobre a matéria<sup>(58)</sup>, em favor da revogação, em razão da seguinte ordem sumaríssima de argumentos:

1.º Não se tratando de uma transferência de poderes mas de uma delegação legislativa, pode sempre o delegante como *órgão normalmente competente*, avocar os poderes conferidos ao delegado (como *órgão eventualmente competente*) e revogar os actos que são objecto da mesma delegação;

2.º Não existe no que toca à competência legislativa derivada das regiões autónomas um “*âmbito*” competencial dotado de uma maior garantia do que aquele que subjaz aos decretos leis autorizados, e estes podem ser revogados a todo o tempo por leis da Assembleia da República;

3.º O n.º 4 do art. 227.º prevê precisamente um instituto análogo ao da revogação, bem como a possibilidade de oposição de *modificações legislativas* no quadro da apreciação dos decretos legislativos regionais pela Assembleia da República, para efeitos de cessação de vigência ou de alteração.

<sup>(57)</sup> JORGE MIRANDA ult. loc. cit. p. 406.

<sup>(58)</sup> CARLOS BLANCO DE MORAIS “Análise Sinóptica(...)” op. cit. p. 75.

#### 4.6. Anotação sobre a supletividade no espaço regional do direito estadual desaplicado por diploma legislativo autonómico

62. A supletividade do direito legislativo estadual desaplicado constitui a solução mais consentânea com os princípios da unidade e solidariedade nacionais que decorrem da natureza unitária do Estado (arts. 6.º e 225.º), dos quais deriva a atribuição de uma competência legislativa genérica aos poderes soberanos, passível de garantir os interesses abrangidos pelos referidos princípios.

Revela igualmente ser a solução que, no plano integrativo, melhor se compatibiliza com a “unidade do sistema jurídico” reconhecida pelo art. 9.º do C.C., pois logra evitar dispensáveis lacunas no subsistema autonómico.

Trata-se de um instituto garantístico que assegura a *vocação de plenitude do ordenamento* (59), permitindo ao aplicador a convocação de critérios de integração de omissões e esvaziamentos regulatórios (60), constituindo um antídoto eficaz contra a inércia normativa do poder legislativo regional.

Havendo uma lei preferente e outra supletiva, a possível desapareição da primeira permitirá à segunda regular automaticamente a *facti-species* de incidência comum.

É, finalmente, o entendimento que mais se compatibiliza com o imperativo de se evitar intromissões arbitrárias do Direito estadual nos domínios de interesse específico regional, sem que seja posta em causa a eficácia geral da legislação soberana.

---

(59) Cfr. o teor da Sentença n.º 118/1996 do Tribunal Constitucional espanhol, citada por PALOMA BIGLINO CAMPOS “La Clausula de Supletoriedad: Una Cuestión de Perspectiva”, *Rev. Española de Derecho Constitucional*, 50, 1997, p. 40.

(60) PALOMA BIGLINO CAMPOS, *idem*.