



OBSERVATÓRIO DA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA

BOLETIM 8

DEZEMBRO DE 2019



OBSERVATÓRIO
DA LEGISLAÇÃO
PORTUGUESA

BOLETIM 8

DEZEMBRO DE 2019

Índice

O OBSERVATÓRIO DA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA _____	6
APRESENTAÇÃO _____	7

PARTE I

ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA

1. Considerações gerais _____	10
2. Considerações detalhadas sobre os anos 2017 e 2018 _____	13
3. Considerações detalhadas sobre os anos de 2017 e 2018 nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira _____	16

TABELAS

Tabela I Total de diplomas publicados _____	19
Tabela II Leis _____	20
Tabela III Decretos-leis _____	22
Tabela IV Leis de transposição de diretivas/Leis que autorizam Decretos-leis de transposição de diretivas _____	23
Tabela V Decretos-leis de transposição de diretivas/Decretos-leis de execução de regulamentos europeus _____	26
Tabela VI Decretos-leis autorizados/ Decretos-Leis que transpõem diretivas/ Decretos-Leis autorizados que transpõem diretivas _____	28

PARTE II

A produção legislativa parlamentar na Região Autónoma da Madeira _____	31
--	----

COORDENAÇÃO
Francisco Pereira Coutinho
Sónia Rodrigues

PROPRIEDADE E EDIÇÃO
Faculdade de Direito da
Universidade NOVA de Lisboa
Campus de Campolide
1099-032 Lisboa Telefone 213 847 420

PERIODICIDADE
Anual
Distribuição Gratuita

NOVEMBRO 2019
<https://olp.cedis.fd.unl.pt>
ISSN 1647-1296

**CAPA E ARRANJO
GRÁFICO**
Amanda Argollo

Observatório da Legislação Portuguesa

O Observatório da Legislação Portuguesa é um projeto de investigação levado a cabo na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, no âmbito do Centro de Investigação e Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade (CEDIS), o qual é financiado por verbas atribuídas pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT).

A equipa inicial de coordenação foi composta pelos Professores João Caupers, Pierre Guibentif e por Marta Tavares de Almeida, assim como por bolseiros de investigação científica, recrutados através de concurso, de entre alunos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, com preferência para os alunos inscritos nas disciplinas de Ciência da Legislação e Sociologia Jurídica.

Em julho de 2007, deu-se início, no âmbito do CEDIS, Centro de I&D sobre Direito e Sociedade, da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (FDUNL) à publicação do Boletim do Observatório da Legislação Portuguesa, publicação que tem como objetivo a análise quantificada de diversos aspetos da legislação.

Apesar das alterações na equipa, ditadas por razões de ordem profissional e pessoal, a nova equipa coordenadora pretende dar continuidade ao projeto, tendo desenvolvido parcerias com outras instituições, nomeadamente com o Instituto de Ciências Jurídico-Políticas (ICJP), da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL), as quais vão certamente permitir o desenvolvimento do Observatório da Legislação Portuguesa e enriquecer a informação a disponibilizar no Boletim.

Foi criado um website - <https://olp.cedis.fd.unl.pt> -, onde se disponibilizam todos os Boletins, bem como informação relevante na área da Better Regulation. Agradecemos o valioso contributo de Catarina Alves, aluna da NOVA Direito, na construção e atualização do mesmo.

No presente ano académico, a recolha e inserção de dados na base de dados do Observatório da Legislação Portuguesa, bem como a análise da legislação referida na Parte I são da responsabilidade de Inês Inverno, Maria Bumbuk, Patrícia Raminhos e Sónia Rodrigues.

ANO ACADÉMICO

2018 / 2019

COORDENAÇÃO

FRANCISCO PEREIRA COUTINHO | SÓNIA RODRIGUES

Apresentação

1. Desde o Boletim n.º 0, primeira publicação do Observatório da Legislação Portuguesa, vinda a lume em 2007, foi considerada tarefa prioritária a leitura da atividade legislativa em termos quantitativos, o que se considerou representar um importante contributo para a compreensão da política (policy) legislativa.

Nos Boletins seguintes manteve-se a preocupação em fornecer dados quantitativos sobre a atividade legislativa, acrescentando-se um estudo dedicado cada ano a um tema diferente de técnica legislativa.

As dificuldades de financiamento que o projeto sofreu a partir de 2013 ditaram o atraso e até mesmo a paralisação do trabalho de investigação e preparação do Boletim. O esforço encetado no sentido de retomar esse trabalho justifica que o último Boletim – n.º 7, tenha, excecionalmente, analisado três anos (2014, 2015 e 2016).

No presente Boletim apresentamos e comentamos tabelas referentes aos diplomas publicados no período de observação (2017 e 2018), incluindo pela primeira vez uma análise da produção legislativa nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Na II Parte, apresentamos um artigo sobre A produção legislativa parlamentar na Região Autónoma da Madeira, da autoria de Isabel Pereira, Assessora do Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira.

2. Os dados recolhidos no presente Boletim, bem como nos números anteriores, têm como fonte o Diário da República Eletrónico, o Digesto, as bases de dados da Assembleia da República, da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, o Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores, o Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira e as bases de dados das assembleias legislativas regionais.

Além destas, procuramos recorrer aos dados já inseridos na Base de Dados Relacional, desenvolvida no âmbito deste projeto, ainda em atualização. Esta foi concebida como uma ferramenta que pretende complementar as bases de dados oficiais, armazenando a legislação publicada em Portugal. Contudo, ao invés de permitir a consulta dos diplomas individuais, a base relacional do Observatório da Legislação Portuguesa destina-se a fornecer dados relativos à produção legislativa no seu conjunto, na relação dos diplomas entre si, produzindo, nomeadamente, estatísticas sobre o volume da matéria legislativa, a distribuição deste volume por domínios do direito, a longevidade dos diplomas, a frequência das suas alterações,

as modalidades de regulamentação, etc.

Considerando que este é um projeto em desenvolvimento e acreditando que o mesmo pode dar um contributo significativo para os debates em torno da produção normativa, mantemos o convite aberto para que nos enviem críticas e sugestões que possam melhorar esta publicação.

Parte 1

ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA

ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA

1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

Na esteira de uma opção constante dos Boletins do *Observatório da Legislação Portuguesa*, iniciamos esta edição com a análise da produção legislativa parlamentar e governamental. O período ora em análise compreende os anos de 2000 a 2018, sendo que neste número se analisam mais detalhadamente os anos de 2017 e 2018, pretendendo comparar estes últimos anos entre si e com os anos anteriores.

A **Tabela I** apresenta os dados quantitativos da produção legislativa portuguesa em geral. As **Tabelas II** e **III** debruçam-se, especificamente, sobre a produção legislativa parlamentar e governamental, respetivamente. Apresentamos ainda nas Tabelas **IV, V** e **VI** os dados relativos à influência do direito europeu, nomeadamente através do volume anual de leis e decretos-leis de transposição de diretivas e de execução de regulamentos europeus.

Pela primeira vez apresentaremos os dados relativos à produção legislativa das Regiões Autónomas, com referência aos anos de 2017 e 2018.

Além da análise quantitativa, salientamos algumas medidas implementadas nestes dois anos em análise, tanto da iniciativa do Governo como do Parlamento, que visaram a simplificação legislativa e a qualidade da lei, em sentido amplo.

1.1. Medidas governamentais

O XXI Governo assumiu a simplificação legislativa como objetivo fundamental da boa governação, o que se tem traduzido em *legislar menos, a tempo, com rigor e de forma completa*. Assim, verificamos que nos anos de 2017 e 2018 foram publicados 305 decretos-leis (em 2015 e 2016 foram publicados 367 decretos-leis). Apesar de o número de decretos-leis ter diminuído nos últimos dois anos, o ano com o menor número continua a ser o ano de 2016 (98).

O Programa SIMPLEX +, que começou a ser implementado em 2016, prolongou-se pelos anos seguintes¹. Assim, em 2017² foram previstas diversas medidas de simplificação legislativa e de fomento ao acesso ao direito, como a criação do *Lexionário*, «um dicionário de terminologia jurídica de Direito Público e de Direito

¹ Disponível em <https://www.simplex.gov.pt/>.

² Para ver detalhadamente as medidas do SIMPLEX + 2017, consultar o endereço <https://simplex.gov.pt/simplexmais/app/files/967ff098fcc6a0f72d2af69cfab39e70.pdf>.

Civil, para complemento de informação jurídica disponibilizada no portal www.dre.pt», que pode ser acedido no sítio do *Diário da República*³.

Reforçando o eixo da linguagem cada vez mais clara e simples, facilitando a compreensão da lei e de outros atos jurídicos, destacamos a medida *Notificações + Simples*, que pretende rever a linguagem utilizada nas notificações enviadas aos cidadãos. Retomou-se ainda uma medida já adotada aquando da vigência do *Programa Legislar Melhor* – os resumos em linguagem clara -, *Lei Clara*⁴. O primeiro diploma que surge acompanhado de um Resumo em Linguagem Clara, ao abrigo desta medida, foi o Decreto-Lei n.º 48/2017, de 22 de maio.

Damos ainda nota da criação da *app Diário da República Eletrónico*⁵, disponível para telemóveis e *tablets* que permite o acesso móvel mais simplificado ao DRE, com alertas e outras funcionalidades de acordo com o perfil do utilizador. Em 2018, esta medida (DRE +) voltou a ter um *update*, prevendo-se «desenvolver novas funcionalidade na aplicação móvel do Diário da República, nomeadamente, criando um perfil personalizado para cada utilizador e um sistema de alertas (notificações)».

Ainda no âmbito do DRE, salientamos o número crescente de diplomas com versões consolidadas, ferramenta indispensável não só para os cidadãos, mas também para os profissionais que no seu dia-a-dia necessitam de aceder a diplomas legislativos nas suas versões atualizadas.

Prevista em 2016, a medida *Revoga +*⁶ tem os seus primeiros resultados em 2018, aquando da revogação de 1449 decretos-leis do período entre 1975-80⁷. Foi também apresentada uma proposta de lei à Assembleia da República para revogação de 821 decretos-leis do mesmo período⁸. Desta forma, limpando o ordenamento jurídico de um conjunto de disposições consideradas obsoletas, apontou-se como objetivo aumentar a clareza e certeza jurídica, permitindo aos cidadãos saber - sem qualquer margem para dúvidas - qual a legislação efetivamente em vigor. O

³ Medida prevista na pág. 28 do Programa SIMPLEX + 2017 e disponível em <https://dre.pt/lexionario>.

⁴ Medida que consta do Programa SIMPLEX + 2016, disponível em <https://simplex.gov.pt/simplexmais/app/files/332c67abd4420decd48c1c6429667a35.pdf>, cujo objetivo é «simplificar a consulta de legislação por cidadãos que não tenham conhecimentos jurídicos, elaborando resumos, em linguagem clara e acessível, do texto dos diplomas, em português e inglês. A medida prevê ainda a criação de 'manuais de instruções' de decretos-leis e a redução da publicação em suplementos do Diário da República».

⁵ Disponível para download em https://play.google.com/store/apps/details?id=pt.dre.incm&hl=pt_PT

⁶ «Reduzir sistemática e setorialmente o stock legislativo, revogando mais leis do que aquelas que são aprovadas, por área da governação, e procedendo a um exercício de revogação sistemático de legislação que deveria estar formalmente revogada, desde 1976».

⁷ Revogados expressamente pelo Decreto-Lei n.º 32/2018, de 8 de maio.

⁸ Proposta de Lei n.º 124/XIII, admitida a 10 de abril de 2018, que deu origem à Lei n.º 36/2019, de 29 de maio (<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=42437>).

Programa SIMPLEX + 2018⁹ voltou a prever uma medida com estes objetivos (+ Revoga), embora com um âmbito temporal diferente: os anos 1981 a 1985.

Parecendo ter em vista a captação de investimento estrangeiro, foi prevista a medida *PT Law*, cujo objetivo seria «disponibilizar um conjunto alargado de diplomas, traduzidos em língua inglesa, que permitam ao investidor estrangeiro ter um conhecimento suficientemente amplo, do ordenamento jurídico português em matérias essenciais, nomeadamente o licenciamento, legislação comercial, fiscal e benefícios fiscais, laboral, ambiental, mercado de capitais, entrada e saída de cidadãos estrangeiros».

Em 2018, foi ainda consolidada a iniciativa “Custa Quanto?”, que passou a abranger propostas de lei e a medir o impacto legislativo não apenas sobre as empresas, mas também sobre os cidadãos e a Administração Pública. Além dos encargos, previu-se igualmente a avaliação dos benefícios das medidas legislativas selecionadas.

1.2. Medidas parlamentares

Parlamento Digital¹⁰

O Grupo de Trabalho para o Parlamento Digital (GTPD) foi criado em 2016, por iniciativa do Presidente da Assembleia da República, «com o objetivo de aproveitar as potencialidades das novas tecnologias para estreitar e fortalecer a relação entre os cidadãos e a Assembleia da República», desmaterializando processos e implementando, designadamente, as seguintes medidas:

- i)** Renovação do sítio da Assembleia da República;
- ii)** Dados abertos /open data: a informação disponibilizada no novo site passou a estar acessível em «formato completamente aberto e estruturado, permitindo o download e tratamento automático da mesma e a sua reutilização em sites e apps por outras instituições, investigadores e público em geral».
- iii)** Plataformas para reforço da participação democrática, designadamente plataformas para a submissão e recolha de assinaturas (de petições, de iniciativas legislativas e iniciativas de referendo), para criação de uma bolsa de sugestões e para sistema de alertas de regulamentação das leis e concretização de deveres/alterações legislativas;

⁹ Disponível em <https://simplex.gov.pt/simplexmais/app/files/c2beb3fe80370629c55c3f859a522eea.pdf>.

¹⁰ Ver Relatório final do Grupo de Trabalho para o Parlamento Digital em: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a-4c31684a53556c4d5a5763765231524255693948564546535545517651584a7864576c3262304e7662576c7a-633246764c314a6c6247463077374e796157397a4c314a6c6247463062334a70627955794d455a70626d46734c6e-426b5a673d3d&fich=Relatorio+Final.pdf&Inline=true>

iv) Desmaterialização interinstitucional do processo legislativo

Promoveu-se a interoperabilidade digital entre órgãos de soberania nas relações entre si no processo legislativo, envolvendo o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e o Tribunal Constitucional;

v) Desmaterialização interna do processo legislativo, que consistiu na atualização da base de dados da Atividade Parlamentar, no que concerne a todos os atos submetidos ao processo legislativo: projetos de lei e propostas de Lei, propostas de Lei de autorização legislativa, projetos de resolução com carácter político, projetos de resolução para a Assembleia da República dar assentimento à ausência do Presidente da República do território nacional, propostas de resolução, projetos de deliberação, apreciação parlamentar.

Avaliação de impacto

A Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, estabeleceu o regime jurídico da avaliação de impacto de género de atos normativos elaborados pela administração central e regional, bem como dos projetos e propostas de lei submetidos à Assembleia da República.

Além dos aspetos objeto da avaliação de impacto previstos no artigo 3.º da lei referida, é dispensado um especial cuidado quanto à utilização de «linguagem não discriminatória na redação de normas através da neutralização ou minimização da especificação do género, do emprego de formas inclusivas ou neutras, designadamente por via do recurso a genéricos verdadeiros ou à utilização de pronomes invariáveis» (artigo 4.º).

Salienta-se ainda a importância da previsão de disponibilização aos interessados sobre os resultados da avaliação prévia de impacto de género, para que estes se possam pronunciar, nos casos em que o procedimento de aprovação do ato normativo envolva uma fase de participação, nomeadamente através da realização de discussão pública (artigo 6.º).

2. CONSIDERAÇÕES DETALHADAS SOBRE OS ANOS DE 2017 E 2018

Na análise da produção legislativa parlamentar e governamental dos anos de 2017 e 2018, salientamos os seguintes aspetos:

Leis: em 2017 foram publicadas **122** leis, sendo 4 delas Leis Orgânicas. Em 2018, este número diminuiu, com a publicação de **74** leis, 3 delas Leis Orgânicas. A descida acentuada em 2016 (47 leis) parece, assim, ter sido excecional.

O ano de 2017 foi, em conjunto com o ano de 2015, um dos anos em que se registou o maior número de leis de transposição de diretivas (**15**). Este número voltou a descer em 2018 (**8**), aproximando-se dos anos anteriores.

É ainda de registar o número de leis de autorização legislativa em 2018 – **7** – na medida em que se registou um aumento relativamente aos anos anteriores (2016 – 1; 2017 – 2).

Decretos-Leis: em 2017 foram publicados **177** decretos-leis e em 2018, **128**. Apesar de em 2016 se ter registado o menor número de decretos-leis publicados (98), o que em muito se terá ficado a dever à política governamental de redução do *stock* legislativo, os números dos últimos anos voltaram a subir significativamente, embora a tendência pareça ser manter os números abaixo do habitual nos anos anteriores (2015 – 269; 2014 – 202; 2013 – 180).

O número de decretos-leis autorizados foi muito baixo, sendo inexistentes em 2018, o que apenas tinha ocorrido no ano 2000.

Relativamente à transposição de diretivas por decreto-lei, após o ano de 2016, que registou 16 decretos-leis de transposição de diretivas – o número mais baixo desde 2000 –, em 2017 o número subiu novamente para a tendência habitual, tendo sido publicados **44** decretos-leis que transpuseram diretivas. Todavia, o ano de 2018 veio a revelar-se o ano em que foram publicados menos decretos-leis de transposição de diretivas desde 2000 – **14**¹¹.

Decretos regulamentares: em 2017 o número de decretos regulamentares foi **14** e em 2018 o número foi idêntico: **13**. Ao longo dos últimos anos, o número de decretos regulamentares publicados foi inconstante. Contudo, com exceção de 2015, o número tem sido tendencialmente baixo.

Resoluções do Conselho de Ministros (RCM): em 2017, foram publicadas **228** RCM, sendo que, em 2018, o número de RCM publicadas foi **196**. Estes números são superiores aos anos anteriores, parecendo que as RCM estão a ganhar algum protagonismo no panorama legislativo em Portugal.

Decretos: em 2017, foram publicados **44** e, em 2018, o número reduziu para **29** decretos publicados. Relativamente a 2016 (4), o número subiu

¹¹ O que se poderá explicar pela ferramenta utilizada pelo XXI Governo Constitucional – os *diplomas omnibus*, que procedem à transposição simultânea de dez diretivas europeias. Como exemplo apontamos os Decretos-Leis n.º 137/2017, de 8 de novembro e o Decreto-Lei n.º 41/2018, de 11 de junho.

significativamente, aproximando-se dos números constantes dos últimos anos.

Portarias: em 2017, foram publicadas **440** portarias, tendo reduzido para **382** em 2018, assumindo, assim, ainda um dos principais papéis no número de legislação publicada em Portugal. Estes números encaixam nos números registados desde 2011.

Apesar de os Boletins anteriores analisarem apenas os diplomas legislativos mais relevantes, neste Boletim registam-se os números globais da produção legislativa em 2017 e 2018 (apenas os atos publicados na 1ª Série do *Diário da República*)¹².

	2017	2018
Resoluções da Assembleia da República (RAR)	281	281
Aviso (Ministério dos Negócios Estrangeiros)	151	146
Decreto (Presidente da República)	182	186
Declarações de Retificação ¹³	50	45
Mapa Oficial (Comissão Nacional de Eleições)	2	5
Acórdãos (Supremo Tribunal Administrativo)	7	2
Acórdãos (Supremo Tribunal de Justiça)	8	6
Acórdãos (Tribunal Constitucional)	5	9
Declaração (Assembleia da República)	8	7
Regimento da Assembleia da República	0	1

¹² Não incluímos aqui os dados das Regiões Autónomas, na medida em que terão tratamento autónomo no ponto seguinte.

¹³ Para uma análise mais detalhada, cfr. o Boletim n.º 6.

3. CONSIDERAÇÕES DETALHADAS SOBRE OS ANOS DE 2017 E 2018 NAS REGIÕES AUTÓNOMAS DOS AÇORES E DA MADEIRA

3.1. Considerações prévias

As Regiões Autónomas são dotadas de órgãos de governo próprio: as Assembleias Legislativas e o Governo Regional, nos termos do artigo 231.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), tendo estes poderes legislativos atribuídos [artigo 227.º, alíneas a), b), c) e d) da CRP].

Os respetivos Estatutos Político-Administrativos¹⁴ elencam as competências dos órgãos regionais, nomeadamente as matérias de âmbito regional em que as Regiões Autónomas têm competência própria. Somente na falta de legislação regional própria sobre matéria não reservada à competência dos órgãos de soberania, se aplicam nas regiões autónomas as normas legais em vigor (n.º 2 do artigo 228.º da CRP).

No que concerne ao poder regulamentar, determina-se que os diplomas emanados pelas assembleias legislativas regionais revestem a forma de *decretos legislativos regionais* e aqueles aprovados pelos Governos Regionais, a forma de decretos regulamentares regionais. Ambos são publicados nos Jornais Oficiais respetivos: *Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira*¹⁵ e *Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores*¹⁶. São ainda publicados no Diário da República, nos termos alíneas c) e q) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei Formulário¹⁷.

Na análise da produção legislativa e parlamentar nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira nos anos de 2017 e 2018, salientamos os seguintes dados:

¹⁴ Aprovados pela Lei n.º 13/91, de 5 de junho, alterada pela Lei n.º 130/99, de 21 de agosto (Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira) e pela Lei n.º 39/80, de 5 de agosto, alterada pelas Leis n.º 9/87, de 26 de março, 61/98, de 27 de agosto e 2/2009, de 12 de janeiro (Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores).

¹⁵ Artigo 8.º do Decreto Regional n.º 6/77/M, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 11/86/M, de 27 de junho e do n.º 4 do artigo 41.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira.

¹⁶ Artigo 4.º, n.º 2 do Decreto Legislativo Regional n.º 25/2003/A, de 27 de maio.

¹⁷ Lei n.º 74/98 de 11 de novembro, alterada pelas Leis n.º 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto e 43/2014, de 11 de julho.

AÇORES	2017	2018
Decretos Legislativos Regionais	8	17
Resoluções da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (RALRAA)	21	38
Decretos Regulamentares Regionais	6	6
TOTAL	35	61

MADEIRA	2017	2018
Decretos Legislativos Regionais	32	25
Resoluções da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (RALRAM)	26	41
Decretos Regulamentares Regionais	14	13
TOTAL	72	79

Apesar de o espetro temporal em análise ser demasiado curto para tirar conclusões, poder-se-á retirar dos dados apresentados que a produção legislativa da RAM é mais expressiva e que, em ambas as regiões, o poder legislativo é esmagadoramente exercido pelas assembleias legislativas regionais.

Tabelas

A PRODUÇÃO LEGISLATIVA

TABELA I

Total de diplomas publicados

	Total de diplomas		Leis		Decretos-Leis		Decretos-Regulamentares		Resoluções de Conselho de Ministros		Decretos		Portarias	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
2000	2203	100	46	2,09	378	17,16	22	1	188	8,53	29	1,32	1540	69,90
2001	2367	100	128	5,41	377	15,93	22	0,93	188	7,94	47	1,99	1605	67,81
2002	2278	100	40	1,76	334	14,66	50	2,19	155	6,80	41	1,80	1658	72,78
2003	2210	100	115	5,20	342	15,48	18	0,81	201	9,10	56	2,53	1478	66,88
2004	2465	100	63	2,56	257	10,43	26	1,05	195	7,91	39	1,58	1885	76,47
2005	1923	100	69	3,59	244	12,69	14	0,73	204	10,61	29	1,51	1363	70,88
2006	2012	100	65	3,23	257	12,77	21	1,04	174	8,65	26	1,29	1469	73,01
2007	2546	100	75	2,95	424	16,65	92	3,61	197	7,74	32	1,26	1726	67,79
2008	2276	100	73	3,21	259	11,38	21	0,92	213	9,36	58	2,55	1652	72,58
2009	2149	100	125	5,82	333	15,50	29	1,35	123	5,72	29	1,35	1510	70,27
2010	1749	100	63	3,60	164	9,38	6	0,34	112	6,40	20	1,14	1384	79,13
2011	659	100	70	10,62	137	20,79	2	0,30	70	10,62	20	3,03	360	54,63
2012	1058	100	72	6,81	281	26,56	52	4,91	124	11,72	42	3,97	487	46,03
2013	874	100	89	10,18	180	20,59	7	0,80	135	15,45	33	3,78	430	49,20
2014	787	100	95	12,07	202	25,67	7	0,89	99	12,58	34	4,32	350	44,47
2015	1168	100	179	15,33	269	23,03	20	1,71	156	13,36	24	2,05	520	44,52
2016	693	100	47	6,78	98	14,14	7	1,01	113	16,31	4	0,58	424	61,18
2017	1025	100	122	11,90	177	17,27	14	1,37	228	22,24	44	4,29	440	42,93
2018	822	100	74	9	128	15,57	13	1,58	196	23,84	29	3,53	382	46,47

Obs: Esta tabela apresenta o volume anual de atos legislativos (leis e decretos-leis) e demais diplomas aprovados pelo Governo e publicados na Iª Série do D.R., nos termos da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, na versão republicada em anexo à Lei n.º 43/2014, de 11 de julho (decretos regulamentares; resoluções do Conselho de Ministros; decretos e portarias). Não considerámos, como já referido, a legislação regional, que deve merecer tratamento autónomo.

TABELA II

Leis

	Total		Leis Constitucionais*		Leis Orgânicas		Leis de Autorização Legislativa**		Leis de Bases***		Leis de transposição de diretivas		Outras leis		Leis criando freguesias, limites territoriais e alteração de denominações ****
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	
2000	47	100	-		4	8,51	10	21,28	1	2,13	1	2,13	31	65,96	-
2001	128	100	1	0,78	6	4,96	3	2,34	-	-	-	-	51	39,84	67
2002	40	100	-	-	2	5	10	25	-	-	-	-	28	70	-
2003	115	100	-	-	2	1,74	20	17,39	-	-	3	2,61	48	41,47	42
2004	63	100	1	1,59	5	7,94	6	9,52	1	1,59	5	7,94	45	71,43	-
2005	69	100	1	1,45	5	7,25	3	4,35	-	-	1	1,45	28	40,58	31
2006	65	100	-	-	5	7,69	7	10,77	1	1,54	5	7,69	47	72,31	-
2007	75	100	-	-	2	2,67	13	17,33	2	2,67	3	4	55	73,33	-
2008	73	100	-	-	3	4,11	8	10,69	-	-	6	8,22	56	76,71	-
2009	125	100	-	-	4	3,20	12	9,60	0*	0	5*	4	77	61,60	27
2010	63	100	-	-	3	4,76	4	6,35	-	-	6	9,25	50	79,37	-
2011	70	100	-	-	1	1,43	1	1,43	-	-	7	10	61	87,14	-
2012	72	100	-	-	2	2,87	1	1,39	1	1,39	4	5,56	63	87,50	1
2013	89	100	-	-	2	2,25	5	5,62	1	1,12	8	8,99	72	80,90	1*
2014	95	100	-	-	6	6,32	10	10,53	3	3,16	7	7,37	64	67,37	5
2015	179	100	-	-	12	6,70	2	1,12	1	0,56	17	9,50	123	68,27	24
2016	47	100	-	-	1	2,13	1	2,13	-	-	4	8,51	41	87,23	-
2017	122	100	-	-	4	3,28	2	1,64	-	-	15	12,30	89	72,59	12
2018	74	100	-	-	3	4,05	7	9,46	-	-	4	4,05	59	79,37	2

*** Leis Constitucionais:**

Ano de 2001: Lei Constitucional n.º 1/2001, que altera a Constituição da República Portuguesa (quinta revisão constitucional) e publica, em anexo, o novo texto constitucional.

Ano de 2004: Lei Constitucional n.º 1/2004, que altera a Constituição da República Portuguesa (sexta revisão constitucional) e publica, em anexo, o novo texto constitucional.

Ano de 2005: Lei Constitucional n.º 1/2005, que altera a Constituição da República Portuguesa (sétima revisão constitucional) e publica, em anexo, o novo texto constitucional.

**** Leis de autorização legislativa:**

Não se incluem as autorizações legislativas contidas na Lei do Orçamento. Incluem-se as leis de autorização legislativa «utilizadas» e «não utilizadas».

***** Leis de Bases:**

Lei n.º 17/2000, que aprova as bases gerais do sistema de solidariedade e de segurança social.

Nos anos de 2002 e 2005 não houve aprovação de nenhuma lei de bases, mas introduziram-se alterações ao regime de leis de bases já existentes.

Lei n.º 13/2002, que aprova o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, altera o regime jurídico das empreitadas de obras públicas, o Código de Processo Civil, o Código das Expropriações e a Lei de Bases do Ambiente.

Lei n.º 30/2004, que aprova a Lei de Bases do Desporto.

Lei n.º 49/2005, que altera a Lei de Bases do Sistema Educativo e a Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior.

Lei n.º 27/2006, que aprova a Lei de Bases da Proteção Civil.

Lei n.º 4/2007, que aprova as Bases Gerais do Sistema de Segurança Social.

Lei n.º 5/2007, que aprova a Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto.

Lei n.º 1-A/2009, que aprova a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas.

Lei n.º 52/2012, que aprova a Lei de Bases dos Cuidados Paliativos.

Lei n.º 30/2013, que aprova a Lei de Bases da Economia Social.

Lei n.º 19/2014, que define as Bases da política de ambiente.

Lei n.º 17/2014, que estabelece as Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional.

Lei n.º 31/2014, que aprova as Bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo.

Lei n.º 54/2015, que aprova as Bases do regime jurídico da revelação e do aproveitamento dos recursos geológicos existentes no território nacional, incluindo os localizados no espaço marítimo nacional.

****** Leis criando freguesias, limites territoriais e alteração de denominações: para facilitar a comparação entre os anos analisados, as leis desta categoria não são tidas em conta no cálculo das percentagens.**

TABELA III

Decretos-Leis

	Total		Decretos-Leis autorizados*		Leis Orgânicas	
	nº.	%	nº.	%	nº.	%
2000	378	100	-	-	378	100
2001	377	100	2	0,53	375	99,47
2002	334	100	1	0,30	333	99,70
2003	342	100	15	4,39	327	95,61
2004	257	100	13	5,06	244	94,94
2005	244	100	2	0,82	242	99,18
2006	257	100	4	1,56	253	98,44
2007	424	100	17	4,01	407	95,99
2008	259	100	13	5,02	246	94,98
2009	333	100	24	7,21	309	92,79
2010	164	100	4	2,44	160	97,56
2011	137	100	5	3,65	132	96,35
2012	281	100	3	1,07	278	98,93
2013	180	100	9	5,00	171	95,00
2014	202	100	9	4,46	193	95,54
2015	269	100	10	3,72	259	96,28
2016	98	100	4	4,08	94	95,92
2017	177	100	3	1,69	174	98,31
2018	128	100	-	-	128	100

* Decretos-Leis autorizados: não há, na maior parte dos anos, correspondência entre o número anual de leis de autorização legislativa aprovadas e o número anual de decretos-leis autorizados, por três ordens de razões: os decretos-leis podem ter sido aprovados ao abrigo de leis de autorização do ano anterior; as leis de autorização legislativa podem ter uma execução parcelada; as leis de autorização legislativa podem não ter sido utilizadas.

TABELA IV

RELEVÂNCIA DO DIREITO EUROPEU

Leis de transposição de diretivas/ Leis que autorizam decretos-leis de transposição de diretivas

	Total de leis	Total de leis que transpõem diretivas	Total de leis que autorizam decretos-leis de transposição de diretivas
2000	46	1	1
2001	128	-	-
2002	40	-	1
2003	115	3	2
2004	63	5	-
2005	69	1	-
2006	65	5	2
2007	75	3	2
2008	73	6	1
2009	126	5	1
2010	63	6	1
2011	70	7	-
2012	70	4	-
2013	87	8	1
2014	89	7	1
2015	179	17	-
2016	47	4	-
2017	122	15	1
2018	74	4	2

Leis de transposição de diretivas:**Ano 2000:** Lei n.º 9/2000, de 15 de junho**Ano 2003:** Lei n.º 3/2003, de 15 de janeiro; Lei n.º 53/2003, de 22 de agosto; Lei n.º 67/2003, de 23 de agosto;**Ano 2004:** Lei n.º 18/2004, de 11 de maio; Lei n.º 25/2004, de 8 de julho; Lei n.º 34/2004, de 29 de julho; Lei n.º 41/2004, de 18 de agosto; Lei n.º 50/2004, de 24 de agosto;**Ano 2005:** Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro;**Ano 2006:** Lei n.º 19/2006, de 12 de junho; Lei n.º 20/2006, de 23 de junho;

Lei n.º 24/2006, de 30 de junho; Lei n.º 31/2006, de 21 de julho; Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto;

Ano 2007: Lei n.º 22/2007, de 29 de junho; Lei n.º 30/2007, de 6 de agosto; Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto;

Ano 2008: Lei n.º 8/2008, de 18 de fevereiro; Lei n.º 14/2008, de 12 de março; Lei n.º 16/2008, de 1 de abril; Lei n.º 25/2008, de 5 de junho; Lei n.º 27/2008, de 30 de junho; Lei n.º 32/2008, de 17 de julho;

Ano 2009: Lei n.º 6/2009, de 29 de janeiro; Lei n.º 9/2009, de 4 de março; Lei n.º 12/2006, de 26 de março; Lei n.º 19/2009, de 12 de maio; Lei n.º 29/2009, de 29 de junho;

Ano 2010: Lei n.º 1/2010, de 15 de janeiro; Lei n.º 12/2010, de 25 de junho; Lei n.º 19/2010, de 23 de agosto; Lei n.º 24/2010, de 30 de agosto; Lei n.º 25/2010, de 30 de agosto; Lei n.º 27/2010, de 30 de agosto;

Ano 2011: Lei n.º 3/2011, de 15 de fevereiro; Lei n.º 8/2011, de 11 de abril; Lei n.º 16/2011, de 3 de maio; Lei n.º 37/2011, de 22 de junho; Lei n.º 46/2011, de 24 de junho; Lei n.º 51/2011, de 13 de setembro; Lei n.º 56/2011, de 15 de novembro.

Ano 2012: Lei n.º 14/2012, de 23 de março; Lei n.º 17/2012, de 26 de abril; Lei n.º 18/2012, de 7 de maio; Lei n.º 46/2012, de 29 de agosto.

Ano 2013: Lei n.º 9/2013, de 28 de janeiro; Lei n.º 26/2013, de 11 de abril; Lei n.º 32/2013, de 10 de maio; Lei n.º 36/2013, de 12 de junho; Lei n.º 37/2013, de 14 de junho; Lei n.º 55/2013, de 08 de agosto; Lei n.º 60/2013, de 23 de agosto; Lei n.º 82/2013, de 06 de dezembro.

Ano 2014: Lei Orgânica n.º 1/2014, de 9 de janeiro; Lei n.º 4/2014, de 7 de fevereiro; Lei n.º 25/2014, de 2 de maio; Lei n.º 26/2014, de 5 de maio; Lei n.º 47/2014, de 28 de julho; Lei n.º 52/2014, de 25 de agosto; Lei n.º 82-C/2014, de 31 de dezembro.

Ano 2015: Lei n.º 1/2015, de 8 de janeiro; Lei n.º 2/2015, de 8 de janeiro; Lei n.º 9/2015, de 11 de fevereiro; Lei n.º 16/2015, de 24 de fevereiro; Lei n.º 18/2015, de 4 de março; Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março; Lei n.º 32/2015, de 24 de abril; Lei n.º 71/2015, de 20 de julho; Lei n.º 81/2015, de 3 de agosto; Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto; Lei n.º 103/2015, de 24 de agosto; Lei n.º 109/2015, de 26 de agosto; Lei n.º 130/2015, de 4 de setembro; Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro; Lei n.º 146/2015, de 9 de setembro; Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro; Lei n.º 148/2015, de 9 de setembro.

Ano 2016: Lei n.º 5/2016, de 29 de fevereiro; Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto; Lei n.º 30/2016, de 23 de agosto; Lei n.º 39/2016, de 19 de dezembro.

Ano 2017: Lei n.º 26/2017, de 30 de maio; Lei n.º 27/2017, de 30 de maio; Lei n.º 28/2017, de 30 de maio; Lei n.º 29/2017, de 30 de maio; Lei n.º 30/2017, de 30 de maio; Lei n.º 46-A/2017, de 5 de julho; Lei n.º 49/2017, de 10 de

julho; Lei n.º 64/2017, de 7 de agosto; Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto; Lei n.º 88/2017, de 21 de agosto; Lei n.º 89/2017, de 21 de agosto; Lei n.º 98/2017, de 24 de agosto; Lei n.º 99/2017, de 25 de agosto; Lei n.º 102/2017, de 28 de agosto; Lei n.º 104/2017, de 30 de agosto.

Ano 2018: Lei n.º 23/2018, de 5 de junho; Lei n.º 29/2018, de 16 de julho; Lei n.º 35/2018, de 20 de julho; Lei n.º 46/2018, de 13 de agosto.

TABELA V

Decretos-Leis/Decretos-Leis de transposição de diretivas/
Decretos-Leis de execução de Regulamentos Europeus

	Total de Decretos- -Leis		Decretos-Leis de transposição de diretivas*		Decretos-Leis de execução de Regulamentos Euro- peus**		Outros Decretos-Leis	
	nº.	%	nº.	%	nº.	%	nº.	%
2000	378	100	56	14,81	1	0,26	321	84,92
2001	377	100	41	10,88	1	0,27	335	88,86
2002	334	100	54	16,17	3	0,90	277	82,93
2003	342	100	100	29,24	-	-	242	70,76
2004	257	100	52	20,23	2	0,78	203	78,99
2005	244	100	66	27,05	4	1,64	174	71,31
2006	257	100	51	20,23	6	2,33	200	77,82
2007	424	100	74	17,45	8	1,89	342	80,67
2008	259	100	47	18,15	8	3,09	204	78,76
2009	333	100	44	13,21	8	2,40	281	84,38
2010	164	100	52	31,71	8	0,61	111	67,68
2011	137	100	38	27,74	1	2,19	96	70,07
2012	281	100	41	14,59	3	1,42	236	83,99
2013	180	100	39	21,67	4	1,67	138	76,67
2014	202	100	32	15,84	3	1,98	166	82,18
2015	269	100	34	12,64	4	2,97	227	84,39
2016	98	100	16	16,33	8	3,06	79	80,61
2017	177	100	44	24,86	3	2,82	128	72,32
2018	128	100	14	10,94	-	-	114	89,06

* Saliente-se que o número de decretos-leis de transposição de diretivas não nos dá a noção exata das diretivas efetivamente transpostas. Com efeito, em muitos casos, um decreto-lei procede à transposição de várias diretivas.

****Decretos-Leis de execução de Regulamentos Europeus:**

Ano 2000: Decreto-Lei n.º 54-A/2000.

Ano 2001: Decreto-Lei n.º 168/2001.

Ano 2002: Decreto-Lei n.º 119/2002; Decreto-Lei n.º 142/2002;
Decreto-Lei n.º 240/2002

Ano 2004: Decreto-Lei n.º 16/2004; Decreto-Lei n.º 168/2004

Ano 2005: Decreto-Lei n.º 102/2005; Decreto-Lei n.º 152/2005;
Decreto-Lei n.º 209/2005; Decreto-Lei n.º 223/2005

Ano 2006: Decreto-Lei n.º 5/2006; Decreto-Lei n.º 36/2006; Decreto-Lei n.º 65/2006;
Decreto-Lei n.º 113/2006; Decreto-Lei n.º 122/2006; Decreto-Lei n.º 226/2006

Ano 2007: Decreto-Lei n.º 49/2007; Decreto-Lei n.º 112/2007; Decreto-Lei n.º 175/2007; Decreto-Lei n.º 195/2007; Decreto-Lei n.º 265/2007; Decreto-Lei n.º 323/2007; Decreto-Lei n.º 360/2007; Decreto-Lei n.º 376/2007

Ano 2008: Decreto-Lei n.º 35/2008; Decreto-Lei n.º 37-A/2008; Decreto-Lei n.º 45/2008; Decreto-Lei n.º 60/2008; Decreto-Lei n.º 125/2008; Decreto-Lei n.º 127/2008; Decreto-Lei n.º 178/2008; Decreto-Lei n.º 241/2008

Ano 2009: Decreto-Lei n.º 4/2009; Decreto-Lei n.º 39/2009; Decreto-Lei n.º 58/2009;
Decreto-Lei n.º 169/2009; Decreto-Lei n.º 211/2009; Decreto-Lei n.º 255/2009;
Decreto-Lei n.º 293/2009; Decreto-Lei n.º 311/2009

Ano 2010: Decreto-Lei n.º 76/2010.

Ano 2011: Decreto-Lei n.º 23/2011; Decreto-Lei n.º 36/2011; Decreto-Lei n.º 56/2011

Ano 2012: Decreto-Lei n.º 95/2012; Decreto-Lei n.º 109/2012; Decreto-Lei n.º 220/2012; Decreto-Lei n.º 257/2012.

Ano 2013: Decreto-Lei n.º 123/2013; Decreto-Lei n.º 130/2013; Decreto-Lei n.º 141/2013.

Ano 2014: Decreto-Lei n.º 7/2014; Decreto-Lei n.º 40/2014; Decreto-Lei n.º 85/2014;
Decreto-Lei n.º 189/2014.

Ano 2015: Decreto-Lei n.º 33/2015; Decreto-Lei n.º 35/2015; Decreto-Lei n.º 60/2015;
Decreto-Lei n.º 103/2015; Decreto-Lei n.º 130/2015; Decreto-Lei n.º 145/2015;
Decreto-Lei n.º 164/2015; Decreto-Lei n.º 189/2015.

Ano 2016: Decreto-Lei n.º 70/2016; Decreto-Lei n.º 56/2016; Decreto-Lei n.º 26/2016.

Ano 2017: Decreto-Lei n.º 33/2017, de 23 de março; Decreto-Lei n.º 121/2017,
de 20 de setembro; Decreto-Lei n.º 122/2017, de 21 de setembro; Decreto-Lei n.º 140/2017, de 10 de novembro; Decreto-Lei n.º 145/2017, de 30 de novembro.

TABELA VI

Decretos-leis autorizados/ Decretos-Leis que transpõem diretivas/ Decretos-Leis autorizados que transpõem diretivas

	Decretos-Leis autorizados	Decretos-Leis de transposição de diretivas	Decretos-Leis autorizados que transpõem diretivas *
2000	-	56	-
2001	2	41	-
2002	1	54	-
2003	15	100	1
2004	13	52	1
2005	2	66	-
2006	4	51	3
2007	17	74	5
2008	13	47	-
2009	24	44	4
2010	4	52	2
2011	5	38	-
2012	3	41	2
2013	5	39	2
2014	9	32	2
2015	10	34	-
2016	4	16	1
2017	3	44	-
2018	-	14	-

***Ano 2003:** Decreto-Lei n.º 296/2003, de 21 de novembro

Ano 2004: Decreto-Lei n.º 7/2004, de 7 de janeiro

Ano 2006: Decreto-Lei n.º 52/2006, de 15 de março; Decreto-Lei n.º 144/2006, de 31 de julho; Decreto-Lei n.º 145/2006, de 31 de julho

Ano 2007: Decreto-Lei n.º 357-A/2007, de 31 de outubro; Decreto-Lei n.º 357-B/2007, de 31 de outubro; Decreto-Lei n.º 357-C/2007, de 31 de outubro; Decreto-Lei n.º 393/2007, de 31 de dezembro; Decreto-Lei n.º 394/2007, 31 de dezembro

Ano 2009: Decreto-Lei n.º 126/2009, de 27 de maio; Decreto-Lei 186/2009, de 12 de agosto; Decreto-Lei n.º 313/2009, de 27 de outubro; Decreto-Lei n.º 317/2009, de 30 de outubro

Ano 2010: Decreto-Lei n.º 73/2010, de 21 de junho; Decreto-Lei n.º 134/2010, de 27 de dezembro

Ano 2012: Decreto-Lei n.º 197/2012, de 24 de agosto; Decreto-Lei n.º 242/2012, de 7 de novembro.

Ano 2013: Decreto-Lei n.º 61/2013, de 10 de maio; Decreto n.º 63-A/2013, de 10 de maio

Ano 2014: Decreto-Lei n.º 157/2014, de 24 de outubro; Decreto-Lei n.º 158/2014, de 24 de outubro

Ano 2016: Decreto-Lei n.º 64/2016, de 11 de outubro.

Parte 2

A PRODUÇÃO LEGISLATIVA
PARLAMENTAR NA REGIÃO
AUTÓNOMA DA MADEIRA

A PRODUÇÃO LEGISLATIVA PARLAMENTAR NA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

ISABEL PEREIRA

Licenciada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Assessora do Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira

“O Princípio da autonomia exige que se confira às regiões um poder legislativo capaz de traçar com latitude regimes jurídicos especiais” - JORGE MIRANDA¹⁸

“Poderíamos dizer em síntese que a lei regional não é definida pela negativa, mas pela positiva, visando regular interesses de uma comunidade de uma determinada zona territorial, de forma inovatória” - MARGARIDA SALEMA¹⁹

Introdução

Tomar o pulso à capacidade de legislar por direito próprio, permite avaliar a saúde e o crescimento da autonomia dos territórios arquipelágicos.

Madeira e Açores, de forma dinâmica e insubmissa, têm gerido uma certa tensão evolutiva sobre os limites da sua reserva de competência legislativa, por forma a dotar as suas estruturas decisórias de instrumentos eficazes com vista a uma autoconformação em sentido próprio.

Por seu turno esta autoconformação materializa-se através de normas regionais capazes de definir e implementar as medidas de governação que persigam os respetivos projetos de desenvolvimento e a visão própria das sociedades insulares.

Protagonista de algumas especificidades que abordaremos abreviadamente, a legislação regional, nas suas diversas manifestações, constitui a expressão máxima dos interesses específicos das regiões e a mais assertiva ferramenta da autonomia regional.

Com este enfoque, é feita uma retrospectiva da evolução da repartição de competências legislativas entre o Estado e as Regiões, na perspetiva das sucessivas adaptações da Lei Constitucional, consolidadas em maior ou menor grau em virtude do compasso imposto pelo controlo de constitucionalidade da

¹⁸ “O interesse específico das Regiões Autónomas” - artigo publicado em “A Autonomia como fenómeno cultural e Político” - Edição do Instituto Açoriano de Cultura - 1989.

¹⁹ “Autonomia regional- Comunicação apresentada na Jornadas de Direito Constitucional, promovidas pela FDL, em abril de 1986 e transcrita em “Estudos de Direito Regional”, Edições LEX da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1997.

atividade normativa emergente do fenómeno jurídico das autonomias político-administrativas e retratada na pesquisa que efetuámos sobre a produção normativa da Assembleia Legislativa da Madeira nas últimas quatro legislaturas.

A competência legislativa como elemento fundamental da autonomia política regional

As Regiões Autónomas, enquanto pessoas coletivas de direito público e dotadas de órgãos de governo próprio, constituem no quadro constitucional, verdadeiras unidades de um poder político descentralizado e diferenciado, que se baseia em representação política de circunscrição territorial sufragada em eleições privativas. Nessa medida partilham, por direito próprio, a condução da política nacional e é desta forma que integram a soberania do Estado.

É neste contexto que surge com grande relevância a questão da repartição de competências legislativas entre o Estado e as Regiões, pois no que concerne aos poderes regionais conferidos pela Constituição da República, é no alargamento da área de competências na função legislativa regional que as históricas aspirações autonomistas têm concentrado as maiores reivindicações.

Os parlamentos são instituições estruturantes da autonomia, não só por ancorarem a legitimidade política das opções de governação, que também fiscalizam, como principalmente por assumirem, em larga medida, os próprios processos de concretização das políticas públicas regionais, no que concerne à adoção das necessárias medidas de cariz normativo, uma vez que os governos regionais não se encontram dotados de competência legislativa primária. Daqui resulta uma interdependência singular, entre o poder executivo e poder legislativo próprios, das Regiões Autónomas.

Na dinâmica do exercício de poderes regionais, a função de legislar revela-se, à luz da própria Constituição, a mais relevante, de tal forma que as seis primeiras alíneas do nº 1 do artigo 227º da Lei Fundamental traduzem as suas diversas manifestações, num elenco de matérias que preconiza também a definição da própria reserva de competência legislativa das Regiões Autónomas, assunto que continua a suscitar acesos debates políticos, doutrinários e jurisprudenciais.

JORGE MIRANDA refere: *Na doutrina, por último, observa-se (apesar de não serem muitos os estudos publicados) uma distinção nítida de posições entre aqueles que sustentam haver, e ter de haver, como corolário do princípio da autonomia regional, uma reserva de competência legislativa das assembleias regionais no domínio das matérias de interesse específico e aqueles que reconduzem a legiferação regional a uma zona de segundo grau, reduzida e quase sob tutela.*

Para alguns autores, existe uma reserva, embora diferente das reservas clássicas: não uma reserva constante de uma cláusula específica, mas uma reserva ínsita numa cláusula geral (justamente, o princípio da autonomia) (...) a que eu próprio venho defendendo desde 1977. (...) Todavia, enquanto que para a maior parte destes autores, o preenchimento do conteúdo da autonomia tem de se fazer casuisticamente, não sem contar com o jogo das forças políticas, para mim o princípio - aliás, limite material de revisão constitucional para efeitos do art.º 290.º - possui a virtualidade de só por si, fornecer diretrizes jurídicas imperativas²⁰.

Assim, sendo o principal poder das regiões autónomas o poder legislativo, expresso na produção de Decretos Legislativos Regionais e tendo o sistema de governo autonómico uma feição parlamentar (na medida em que o Governo Regional responde apenas perante o parlamento), poder-se-á configurar uma certa primazia do órgão parlamentar no quadro das instituições autonómicas desenhado pela Constituição.

A evolução histórica da repartição das competências legislativas: do “interesse específico” ao “âmbito regional”

Como refere ANTÓNIO VITORINO, ao analisar o modelo adoptado pelo legislador constitucional português, percebe-se que a CRP, logo em 1976, deixou transparecer as suas incertezas em torno do grau de aprofundamento da autonomia política das Regiões Autónomas. Em concreto, fê-lo através da utilização de conceitos indeterminados para definir os limites ao poder legislativo regional – a principal competência do poder autonómico²¹.

O poder legislativo regional, no seu recorte constitucional, fruto da dinâmica das autonomias e da reflexão doutrinária da sua expressão jurídico-política cedo se afastou duma conceção dogmática. Assente, na sua génese, na verificação do chamado “interesse específico regional”, a legislação proveniente dos parlamentos insulares tinha um balizamento de matriz negativa, traçado, antes da revisão de 2004, pelos limites de inviolabilidade: -1)- da reserva da Constituição e dos princípios constitucionais, -2)- da reserva de competência legislativa dos órgãos de soberania e -3)- do âmbito de aplicação das leis gerais da República.

Em 1989, a segunda revisão constitucional vem dar um primeiro passo ao introduzir explicitamente um leque maior de matérias suscetíveis de legislação autonómica no texto da Lei Fundamental, ampliando, assim, o âmbito da reserva

²⁰ “O interesse específico das Regiões Autónomas” - artigo publicado em “A Autonomia como fenómeno cultural e Político” - Edição do Instituto Açoriano de Cultura - 1989.

²¹ António Vitorino -comentário ao artigo 228.º da CRP, in Constituição, III, cit., p. 340.

do domínio legiferante das Regiões Autónomas. Nesta ocasião, segundo CARLOS BLANCO DE MORAIS, *a função legislativa autonómica é por seu lado objeto de uma bifurcação em duas “listas”, uma de dimensão constitucional (a qual logra qualificar os modelos de repartição adoptado), e outra de relevo infra-constitucional que, ainda assim, condensa quantitativamente o reservatório principal dos direitos normativos das regiões*²².

Com a revisão constitucional de 1997, o conceito de “interesse específico” vê reforçada a sua consagração constitucional com a inclusão de um elenco exemplificativo de matérias em que o mesmo se revia, sendo que, como refere JORGE BACELAR GOUVEIA: *Os Estatutos Político-Administrativos dos Açores e da Madeira, por seu lado, teriam a ocasião de densificar ainda outras matérias em que poderia estar presente essa ideia de interesse específico regional*²³.

Na VI revisão Constitucional, o legislador efetuou uma mudança de paradigma na definição da competência legislativa cometida pela Lei Fundamental às Regiões Autónomas, substituindo a lógica conceptual do interesse específico regional para a do “âmbito regional”, das matérias a regular, cometendo aos Estatutos das Regiões Autónomas a subsequente tarefa de o identificar.

Desta forma, perdendo tipologia constitucional, o domínio legislativo das regiões autónomas ganha, contudo, dignidade estatutária e, com ela, a proteção da reserva de estatuto, com tudo o que isso implica em termos de horizontalidade das competências legislativas primária, enquanto reflexo de uma autonomia política em sentido próprio²⁴.

Certos autores, como RUI MEDEIROS, referem-se a esta realidade como a *desconstitucionalização da questão* das matérias de competência legislativa regional.

No seguimento desta nova lógica, a Região Autónoma dos Açores já efetuou a revisão do seu Estatuto Político-Administrativo²⁵, acolhendo, nos seus artigos 49.º e seguintes, um catálogo matérias que o Estado e esta Região coassumem²⁶ como sendo de competência reservada do âmbito regional. Por seu turno, o

²² in “A Autonomia Legislativa Regional”- 1993- Ed AAFDL.

²³ in “A Autonomia Legislativa das Regiões Autónomas Portuguesas”- Um contributo de Direito Constitucional Regional”, Ed. UAL.

²⁴ Note-se, no entanto, que a determinação das matérias que integram o poder legislativo regional carecem de aprovação por maioria qualificada, como resulta do disposto na alínea f) do n.º 6 do art. 168.º da CRP.

²⁵ Lei nº 39/80, de 5 de agosto, alterado pelas Leis 9/87 de 26 de março, 61/98, de 27 de agosto e 2/2009, de 12 de janeiro.

²⁶ Na medida em que às Regiões Autónomas compete exercer a iniciativa legislativa, apresentando iniciativa de alteração dos Estatutos.

Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira²⁷ ainda não foi objeto de revisão consonante com a operacionalização da alteração resultante da revisão de 2004 e, por conseguinte, mantém-se em vigor a delimitação positiva constante do seu art.º 40.º, que estabelece o (ainda) elenco das matérias “de interesse específico”.

Esta redefinição do poder legislativo regional, tal como está consagrada no artigo 228.º da CRP²⁸, vem reforçar a natureza habilitante dos Estatutos Político-Administrativos em matéria de poder legislativo e revela uma constrição relativa (consignada na parte final do seu n.º 1), redimensionada pelo reconhecimento da subsidiariedade da legislação estadual em relação à legislação de produção regional, que resulta do n.º 2 do referido preceito. JORGE BACELAR GOUVEIA considera que *a categoria de “legislação própria” só pode ser interpretada como legislação reservada, e não concorrente; por outro lado, a definição de “legislação própria” é simetricamente referida como não integrando a matéria reservada aos órgãos de soberania, na qual estes legislam exclusivamente, apresentando-se a questão dicotomicamente, como de intervenção ora das Regiões Autónomas, ora da República*²⁹.

Tal entendimento, próximo dum “núcleo duro” de legislação de matriz regional, é também complementado com uma tipologia normativa a que este autor chama de “legislação secundária”, a qual integra, não só a faculdade de legislar na sequência de leis de autorização estadual, como a de desenvolver as bases gerais ou princípios jurídicos previamente estipulados em lei estadual, a de transposição de diretivas da União Europeia para o espaço de aplicabilidade nas regiões, e bem assim, a faculdade de legislar por direito próprio em certas matérias (embora em obediência a leis estaduais enquadradoras dos respetivos regimes) especificamente contempladas nas alíneas i), l), p) e q) do n.º 1º do artº 227.º da CRP³⁰.

Na origem desta mudança de paradigma esteve o reconhecimento por parte dos deputados de uma realidade, retratada nos trabalhos do debate pelas seguintes palavras do deputado CORREIA DE JESUS: *a existência destes limites*

²⁷ Lei n.º 13/91, de 5 de junho, revista e alterada pelas Leis n.ºs 130/99, de 21 de agosto e 12/2000, de 21 de junho.

²⁸ do seguinte teor:

«Artigo 228.º

Autonomia legislativa

1. A autonomia legislativa das regiões autónomas incide sobre as matérias enunciadas no respectivo estatuto político-administrativo que não estejam reservadas aos órgãos de soberania.
2. Na falta de legislação regional própria sobre matéria não reservada à competência dos órgãos de soberania, aplicam-se nas regiões autónomas as normas legais em vigor.»

²⁹ op. cit “A Autonomia Legislativa das Regiões Autónomas Portuguesas- Um contributo de Direito Constitucional regional”, Ed. UAL.

³⁰ Competências que CARLOS BLANCO DE MORAIS chamava de “competências legislativas mínimas”, ligadas ao núcleo interno mais rígido e indisponível da autonomia política. - in “A Autonomia Legislativa Regional”- 1993, Ed. AAFDL.

[de competência legislativa] não só se traduziu numa impossibilidade para o desenvolvimento da autonomia regional como, em muitas circunstâncias, foi um entrave ao progresso e ao desenvolvimento das próprias regiões, e, portanto, não estamos apenas a discutir uma questão jurídico-constitucional, estamos também a discutir a superestrutura jurídica que vai municiar as regiões com os instrumentos de que elas carecem para prosseguirem o seu desenvolvimento e para realizarem o bem-estar das populações insulares³¹.

O próprio Tribunal Constitucional reconheceu que o objetivo que presidiu à revisão constitucional de 2004 foi o do alargamento do poder legislativo regional³², embora viesse a adotar progressivamente um entendimento dos limites ao poder legislativo regional que acabaria por esvaziar o efeito útil destas alterações ao texto constitucional.

O esforço hermenêutico dos seus Acórdãos, no sentido duma certa contenção da autonomia legislativa, concentrou-se sobretudo numa leitura maximalista do âmbito das “matérias reservadas aos órgãos de soberania”, sopesada por uma leitura minimalista que preside à configuração do que deveria entender-se por matérias “de âmbito regional”, e através da qual, em sede de apreciação constitucional dos diplomas oriundos dos parlamentos regionais, perpetuou um constrangimento constitucional ao poder legislativo das Regiões que a Lei Fundamental, na opinião de larga doutrina e abundante jurisprudência (medida pelo crescente número de votos de vencido exarados nas decisões) já não acobertava, preterindo, na prática, o propósito de alargamento da autonomia legislativa, quase reconduzindo a revisão de 2004 a uma mera intervenção cosmética.

A título ilustrativo desta constrição jurisprudencial, podem referir-se dois exemplos com impacto mediático: como exemplo daquela leitura maximalista, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 258/2007, de 15 de maio, relativo à matéria do Regime das Precedências Protocolares e do Luto Regional, dos Açores; e a exemplo da interpretação minimalista do conceito de “matérias de âmbito regional”, o seu Acórdão n.º 423/2008, de 17 de setembro, sobre a lei do tabaco na Região Autónoma da Madeira.

O Acórdão n.º 258/2007 considerou que as matérias reservadas à competência própria dos órgãos de soberania (consequentemente subtraídas ao poder legislativo regional) *não são apenas as que constituem a reserva de competência legislativa da Assembleia da República e do Governo* (ou seja, não são determinadas

³¹ Cfr. declarações do deputado CORREIA DE JESUS, in Diário da Assembleia da República, IX Legislatura, II Sessão Legislativa, I Série, n.º 78, de 23 de Abril de 2004, p. 4262.

³² Neste sentido, o pioneiro Acórdão n.º 246/2005, cujo entendimento se reafirma nos Acórdãos n.ºs 376/2005, 415/2005, 258/2006, 262/2006, 217/2007, 258/2007 e 26/2009.

exclusivamente pelo teor dos artigos 161.º, 164.º, 165.º e do n.º 2 do artigo 198.º, todos da CRP) mas abrangem ainda *todas as matérias que reclamem a intervenção do legislador nacional*. Estas, por seu turno, são definidas por toda e qualquer matéria que, pela sua natureza, reclame a intervenção do legislador nacional. Enlutado das defuntas “leis gerais da República” e do dever de respeito pelos seus princípios, o Tribunal Constitucional concebia o novel conceito da “reserva de lei estadual”.

No caso em concreto, os Juízes consideraram que, estando em causa o estabelecimento de regras de âmbito regional sobre Precedências, Protocolo e determinação de luto regional, *o carácter unitário do Estado e os laços de solidariedade que devem unir todos os portugueses exigem que a legislação sobre matéria com relevo imediato para a generalidade dos cidadãos seja produzida pelos órgãos de soberania (Assembleia da República ou Governo), devendo ser estes a introduzir as especialidades ou derrogações que se mostrem necessárias, designadamente por, no caso, concorrerem interesses insularmente localizados*.

No que diz respeito ao Acórdão n.º 423/2008, o Tribunal Constitucional veio a afirmar que estava em causa o direito à saúde, integrado no direito fundamental à integridade física e colocou a questão na ótica dos direitos, liberdades e garantias constitucionalmente protegidos, efetuando um alargamento significativo do âmbito de proteção normativa do artigo 25.º da CRP.

Esta via de apreciação, ao transferir o problema para a alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP, permitiu concluir que o decreto legislativo regional sobre o tabaco invadia “matérias reservadas aos órgãos de soberania”, cerceando, desta forma, o âmbito legislativo material do legislador regional.

A produção legislativa parlamentar regional

Em termos quantitativos, a evolução da produção normativa parlamentar na Região Autónoma da Madeira, após a revisão de 2004, é ilustrada infra, no gráfico n.º 1, que traduz o número de diplomas aprovados e publicados em Diário da República, por ano civil durante o período compreendido desde a VIII Legislatura até maio de 2018.

Este gráfico tem na sua base a demonstração da oscilação da produção de Decretos Legislativos Regionais (assinalados a cor azul), aos quais somámos, em primeiro lugar, as iniciativas que, embora aprovadas sob a forma de Resolução, refletem um procedimento parlamentar em tudo idêntico ao que ocorre relativamente ao primeiro tipo normativo (referimo-nos aos projetos de Proposta de Lei à Assembleia da República), com expressão assinalada a vermelho, sendo as demais Resoluções indicadas a amarelo nas barras ilustrativas da produção normativa anual.

O levantamento estatístico³³, que suporta a informação transposta para o referido gráfico revela um ritmo de acréscimo, em termos globais, do número de diplomas discutidos e votados no parlamento regional da Região Autónoma da Madeira na presente Legislatura, iniciada a 20 de abril de 2015. A este facto não é alheio o aumento do número de reuniões plenárias definidas pelos líderes parlamentares e consequente intensificação do trabalho parlamentar relativo à produção normativa.

Analisando os elementos recolhidos pode referir-se que, no decurso da terceira sessão legislativa, o número de iniciativas tramitadas já ultrapassa o atingido na legislatura anterior.

Analisando especificamente os Decretos Legislativos Regionais em razão das normas habilitantes, verifica-se que a esmagadora maioria (cerca de 80%) incide sobre o exercício da competência legislativa primária, seguido do exercício de competências de desenvolvimento de bases gerais, em apenas 7% dos diplomas aprovados.

A competência legislativa regulamentar tem expressão idêntica à da aprovação de Planos de Investimento, Orçamentos da Região e suas Contas. A norma com menor expressão numérica é a que se refere à adaptação do sistema fiscal nacional e a legislação em matéria de criação de ilícitos de mera ordenação social e respetivas coimas, embora deva notar-se que a maior parte das vezes a matéria contraordenacional surge integrada e a propósito da criação de regimes jurídicos complexos, de forma complementar, tendo em vista garantir o respetivo cumprimento.

Não obstante a publicação no Diário da República seja condição de eficácia dos Decretos Legislativos Regionais³⁴, o certo é que a divulgação de atos dos órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira obedece ainda às regras constantes do Decreto Regional n.º 6/77/M, de 21 de abril, sobre a publicação dos atos regionais emanados pelos órgãos de governo próprio. Este diploma, que cria simultaneamente o *Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira (JORAM)*, determina que, neste Jornal Oficial *deverão ser incluídos também os atos dos órgãos de soberania e de outras entidades constitucionais que especificamente digam respeito à região ou que contenham disposições específicas respeitantes à mesma* (ponto 2 do seu preâmbulo).

Note-se, também, que na Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, o preceito que alude

³³ Fonte: Núcleo de Atividade Parlamentar da Assembleia Legislativa da Madeira.

³⁴ (15) Cfr. art. 1.º, n.º 1 e art. 3.º, n.º 2, al. c) da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, na redação e republicação conferidas pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto.

aos diplomas oriundos dos parlamentos regionais (artigo 16.º, na redação originária ou na atual³⁵), não estipula as menções formulárias iniciais a que deve obedecer este tipo de atos normativos, menções que encontramos definidas no n.º 2 do artigo 3.º do referido Decreto Regional n.º 6/77/M, de 21 de abril (com as necessárias adaptações no que refere às normas habilitantes da Constituição, que entretanto foram objeto das sucessivas revisões constitucionais).

No âmbito das regras relativas à forma dos atos, há ainda a considerar as disposições consignadas no art.º 41.º do Estatuto Político Administrativo da RAM e no art.º 129.º do Regimento da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira³⁶.

Já que tange especificamente ao formulário dos diplomas emanados do Governos regional da Madeira, rege o Decreto Legislativo Regional n.º 14/83/M, de 20 de agosto, inerente ao “exercício do poder executivo próprio” da Região.

Aplicam-se ainda à produção normativa parlamentar, além das disposições enformadoras que decorrem dos preceitos orgânica e materialmente habilitantes da Constituição e do Estatuto Político-Administrativo, as normas daquele Regimento relativas à admissão, apreciação, debate, votação e redação final, constantes dos seus artigos 130.º a 190.º.

Praxis normativa e operacionalização do poder legislativo autonómico - o controlo de constitucionalidade

Para se compreender a dinâmica do modelo de repartição de competências entre o Estado e as Regiões Autónomas no ordenamento jurídico plurilegislativo português, é necessário ainda apreciar o controlo jurisdicional da atividade legiferante, pois a auto-determinação de competência legislativa efetuada pelos parlamentos

³⁵ do seguinte teor:

«Artigo 16.º (versão da Lei n.º 2/2005 de 24 janeiro)

Diplomas dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas

1 – No início de cada diploma das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas ou dos Governos Regionais indica -se, para além do órgão donde emana e da disposição constitucional ao abrigo da qual é aprovado, o correspondente preceito do respectivo estatuto político -administrativo e, se for caso disso, o acto legislativo a regulamentar.

2 – Os decretos legislativos regionais aprovados ao abrigo de uma autorização legislativa, ou que desenvolvam para o âmbito regional princípios ou bases gerais de regimes jurídicos contidos em leis que a eles se circunscrevam, devem invocar expressamente as respectivas leis de autorização ou as leis cujos princípios ou bases desenvolvam.

3 – Nos decretos legislativos regionais e nos decretos regulamentares regionais da competência das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, após o texto seguem-se, sucessivamente, a data da aprovação, a assinatura do seu Presidente, a data da assinatura pelo Representante da República, a ordem de publicação e a assinatura deste.

4 – Nos decretos regulamentares regionais da competência dos Governos Regionais, após o texto seguem -se, sucessivamente, a menção da aprovação pelo Governo Regional e da respectiva data, a assinatura do seu Presidente, a data da assinatura pelo Representante da República, a ordem de publicação e a assinatura deste.»

³⁶ Resolução n.º 1/2000/M, de 12 de janeiro, com última redação republicada pela Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira n.º 9/2015/M, de 15 de setembro, retificada pela Declaração de retificação n.º 52/2015, de 13 de novembro.

regionais pode vir a ser, em momento posterior, contrariada pela interpretação do Tribunal Constitucional (seja preventivamente, seja em fiscalização sucessiva) obstando à produção de feitos dos diplomas aprovados.

Tal escrutínio efetua-se, quer apreciando a incidência territorial das matérias tratadas (afastando normas de repercussão indireta noutras parcelas do território nacional ou em cidadãos habitantes de qualquer outra região do país), quer a incidência orgânico-funcional das matérias (rejeitando situações de usurpação competências atribuídas a órgãos estaduais) quer, mais recorrentemente, apreciando os limites recíprocos das reservas materiais de competência legislativa dos Parlamentos regionais e da Nação.

Embora a aferição das competências já não seja efetuada com referência ao “interesse específico” das regiões, destacamos que, em matérias que integram o domínio concorrencial da competência legislativa, consolidou o Tribunal Constitucional o seguinte entendimento: *quando um diploma regional se limita a reproduzir (literalmente ou sem alterações relevantes capazes de traduzir uma especificidade regional) as normas constantes de uma lei geral da República, tal diploma é inconstitucional. E é-o porque ele não representa o exercício do poder normativo regional, que pressupõe sempre a existência de um interesse específico. Tal diploma mais não faz, na verdade, do que «apropriar» a legislação nacional e «transformá-la» em legislação regional*³⁷.

Este entendimento mantém toda a atualidade, reproduzindo-se inclusivamente noutros arestos nos seguintes termos: *Embora num contexto diferente (não transponível para a atualidade), este Tribunal respondeu negativamente à questão de saber se deve ser consentida ao legislador regional a possibilidade de confirmar a aplicação numa região autónoma de preceitos constantes de leis da República, limitando-se a reproduzir os seus comandos em atos regionais, como que transformando a legislação nacional (aí já vigente) em legislação regional. O Tribunal salientou, no Acórdão 246/90, na esteira do já afirmado pelo Acórdão 333/86, que ‘quando um diploma regional se limita a reproduzir [...] as normas constantes de uma lei geral da república, tal diploma é inconstitucional*³⁸.

Apesar das modificações que o texto constitucional, entretanto, sofreu, esta jurisprudência continua a ter sentido.

O controlo da Constitucionalidade de diplomas emanados das assembleias regionais iniciou-se em fins de 1976, a cargo da Comissão Constitucional que,

³⁷ Acórdão n.º 246/90, de 3 de agosto.

³⁸ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 149/2017, de 10 de abril.

curiosamente, produz o seu primeiro Parecer em apreciação da matéria do Decreto Regional n.º 2/76, da Região Autónoma da Madeira, sobre a colocação de professores.

Este órgão funcionava como órgão consultivo do Conselho da Revolução e tinha competência exclusivamente em matéria de fiscalização da constitucionalidade, cabendo o controlo da legalidade ao Supremo Tribunal Administrativo³⁹.

A Comissão Constitucional tinha jurisdição plena apenas em matéria de fiscalização concreta sucessiva, sendo que, em sede de fiscalização abstrata, lhe competia somente emitir pareceres.

Analisando o trabalho deste órgão, verifica-se que mais de metade daqueles pareceres foram emitidos em sede de fiscalização abstrata sucessiva e que, no total das decisões proferidas, se reconheceu a existência de vícios de inconstitucionalidade em cerca de metade dos processos tramitados. Note-se que a análise de diplomas oriundos dos parlamentos regionais não chega a atingir um terço daqueles processos⁴⁰.

Por seu turno, a Madeira foi a região que mais frequentemente impugnou diplomas nacionais potencialmente violadores dos direitos das regiões, sendo estes, na esmagadora maioria dos casos, em matéria de política económica do Estado.

A doutrina da Comissão Constitucional relativamente às regiões concentrou-se maioritariamente em matéria do dever de audição dos órgãos de governo próprio sobre matérias do interesse das regiões e na questão da delimitação de competências legislativas dos parlamentos regionais, protagonizando a primeira densificação, do critério de “interesse específico das regiões”, ao estabelecer critérios de interpretação do direito regional e da sua conformidade ao projeto constitucional, transpostos, de forma relativamente pacífica⁴¹ e sem alterações de relevo, para a *praxis* do Tribunal Constitucional.

Dos trabalhos do Tribunal Constitucional, não resultaram alterações significativas a este panorama, pois analisando a jurisprudência em matéria respeitante às regiões autónomas, verifica-se que apenas cerca de 18% do total de processos tramitados resultam da fiscalização preventiva de diplomas regionais.

³⁹ Regulado pela Lei n.º 62/77, de 25 de agosto.

⁴⁰ De referir que os Ministros da República para as regiões Autónomas suscitaram a apreciação da constitucionalidade em 18 ocasiões, sete das quais relativas a diplomas da Assembleia da Madeira.

⁴¹ Verifica-se uma homogeneidade nas maiorias deliberativas (90% dos pareceres foram aprovados por unanimidade ou por maioria não inferior a 2/3).

O escrutínio da competência legislativa tem constituído a questão maioritariamente recorrente na jurisprudência constitucional relativamente à produção de diplomas regionais.

Em números totais analisados até finais de 2016, as legislações regionais foram escrutinadas em quase 60% dos casos, contra o escrutínio da legislação nacional lesiva dos direitos das regiões.

No que concerne à fiscalização abstrata, embora o parlamento e o Ministro da República para a Madeira tenham sido ligeiramente mais ativos nas iniciativas de fiscalização do que os respetivos congéneres açorianos, encontramos uma certa paridade estatística no tratamento de questões de direito regional.

Regista-se, também, que no total geral de processos tramitados em fiscalização sucessiva, a sindicância dos diplomas oriundos do parlamento da Madeira foi largamente ultrapassada pela que ocorreu relativamente aos diplomas dos Açores⁴².

Considerações finais

Na hierarquia das competências, a legislativa é a mais relevante, pois é ela que confere às Regiões a faculdade de definir orientações, estabelecer diretrizes e fixar regras – e, desta forma exercer uma política de desenvolvimento própria.

Não é por acaso que na arquitetura do texto da Constituição o artigo 112.º - que consagra a definição de atos legislativos em sentido restrito - surge integrado na divisão sistemática que estabelece os princípios gerais da organização do poder político. Nem pode olvidar-se que é porque o ato legislativo cria direito, que é reservada a sua produção a órgãos com natureza colegial e especial legitimidade.

Apesar duma lógica interpretativa jurisprudencial sobre a repartição de competências normativas, que nunca aplacou as divergências de entendimento, que tarda em acompanhar o espírito do legislador constitucional e que continua dividir políticos e juristas, permanece o facto de que determinadas matérias demandam que se legisle simultânea e paralelamente, com foco na prossecução de interesses, ora unitários, ora regionalmente circunscritos, o que justifica que Estado e Regiões continuem a jogar um equilíbrio de forças no tabuleiro da competência concorrencial comum, pelo menos até que seja consagrada, reconhecida e consolidada, uma maior clarificação sobre esta matéria.

⁴² Fontes: Pesquisa de Acórdãos do TC até Novembro de 2016 em www.datajuris.pt e www.tribunalconstitucional.pt, e Miguel Lobo Antunes: " A fiscalização da constitucionalidade das leis no primeiro período constitucional: A Comissão Constitucional" sob consulta em: analisesocial.ics.ul.pt.



OBSERVATÓRIO
DA LEGISLAÇÃO
PORTUGUESA

Dezembro de 2019