

Universidade Nova de Lisboa
Faculdade de Direito

As Competências do Governo Regional dos Açores no Estatuto Político-Administrativo

Dissertação de Mestrado na Área de Direito Público
Sob Orientação do Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia

Rita Guerra Santos Tavares de Melo

Lisboa, 2010

NOTAS PRÉVIAS

As menções feitas à Constituição da República Portuguesa, quando não seja feita qualquer alusão ao ano de revisão, devem entender-se como sendo reportadas à redacção actualmente em vigor. O mesmo é válido para as referências ao Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

As obras citadas nas notas de rodapé são identificadas, na sua primeira referência, com os seguintes elementos: o nome do autor, apresentando-se o primeiro nome apenas com a inicial; o nome da obra; a identificação de volume ou tomo, caso a obra apresente esse tipo de divisões, ou número da revista, caso se trate de uma publicação periódica; o ano de publicação; a página para onde se remete. Nas vezes seguintes, identifica-se o nome do autor, o início do título, volume, tomo ou número da revista, caso se justifique, bem como a página em questão, podendo consultar-se na bibliografia final as referências completas.

A jurisprudência do Tribunal Constitucional referida ao longo do texto apenas indica o número de publicação, podendo consultar-se na lista de jurisprudência final as referências completas.

SIGLAS E ABREVIATURAS

Ac. TC – Acórdão do Tribunal Constitucional

AL – Assembleia Legislativa

AR – Assembleia da República

CE – Constituição Espanhola

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CRI – Constituição da República Italiana

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL – Decreto-Lei

DLR – Decreto Legislativo Regional

EPARAA – Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores

EPARAM – Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira

EPRAA – Estatuto Provisório da Região Autónoma dos Açores

GR – Governo Regional

L – Lei

PR – Presidente da República

RAA – Região Autónoma dos Açores

RAM – Região Autónoma da Madeira

INTRODUÇÃO

Garantir a autonomia administrativa é uma pretensão que as gentes dos arquipélagos portugueses – as antigas ilhas adjacentes – têm vindo a demonstrar desde há muito. A distância que as separa do território continental, as especificidades da vida em ilhas e a consciência de que o conhecimento próximo da realidade potencia a sua melhor administração terão sido os principais motivos das manifestações e movimentos de alguns ilhéus mais reivindicativos.

Nos últimos trinta e cinco anos, esta pretensão materializou-se no actual sistema autonómico, que tem sido considerado uma parte importante do sistema constitucional português e que tem sofrido alterações de relevo, nomeadamente, mas não só, no que diz respeito à sua competência legislativa, que tem sido objecto de aturada atenção por parte da jurisprudência constitucional, bem como da doutrina do Direito Constitucional.

Na elaboração deste trabalho, temos como objectivo o estudo da evolução das competências do GR da RAA ao longo das últimas décadas, partindo das várias revisões da CRP¹ e dando particular ênfase ao seu reflexo, primeiro, no EPRAA, aprovado pelo DL n.º 318-B/76, de 30 de Abril², posteriormente, no EPARAA, aprovado pela L n.º 39/80, de 5 de Agosto, e revisto pelas Leis n.ºs 9/87, de 26 de Março, 61/98, de 27 de Agosto, e 2/2009, de 12 de Janeiro.

Não podemos ter pretensões a esgotar o tema, nem os limites desta dissertação, nem a finalidade do 2.º Ciclo de Estudos o permitiriam. Procuraremos, sim, apresentar um trabalho que possibilite auxiliar a compreensão do tema, numa abordagem centrada essencialmente num dos órgãos de governo próprio³ das Regiões Autónomas, embora naturalmente não nos seja possível abstrair da importância das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas e dos poderes que lhes são atribuídos, ou dos Representantes da República, cuja posição no texto constitucional e nos Estatutos Político-Administrativos não pode ser descurada.

¹ Destacamos, desde já, a importância que tiveram para o sistema autonómico português as revisões de 1982, 1989, 1997 e 2004.

² Alterado pelo DL n.º 427-D/76, de 1 de Junho.

³ Sobre este conceito, v. J. BACELAR GOUVEIA, *O Estado de Excepção no Direito Constitucional*, Vol. II, 1998, p. 952.

Debruçamo-nos especificamente sobre o GR dos Açores e não sobre o da Madeira, partindo de dois aspectos relevantes: a RAA foi a primeira a ver o seu Estatuto Político-Administrativo aprovado por lei, em 1980, enquanto a RAM só viu o seu Estatuto aprovado pela L n.º 13/91, de 5 de Julho; a RAA foi também a primeira a ver o respectivo Estatuto revisto após a revisão constitucional de 2004, o qual, como adiante se verá, introduziu significativas alterações no regime autonómico. Serão, no entanto, apresentadas alusões ao EPARAM, em respeito pelo sistema constitucional que prevê a existência de tão-somente duas Regiões Autónomas correspondentes aos dois arquipélagos, numa lógica simétrica.

Apesar de a nossa atenção imediata recair sobre o sistema autonómico português, não podemos ignorar que outros ordenamentos jurídicos apresentam diferentes soluções de autonomia legislativa, política e administrativa. Optamos, portanto, por apresentar referências a sistemas estrangeiros: no caso, apenas ao espanhol e ao italiano, por serem ordenamentos que, tal como o português, seguem um modelo de «Regionalismo Constitucionalmente Garantido»⁴ e nos quais se inspirou o legislador da década de 70, ao elaborar os primeiros diplomas com relevo para a autonomia portuguesa, com a consciência, porém, de que não se afigura possível, num trabalho desta extensão, o estudo comparado mais aprofundado que a matéria merece.

O trabalho divide-se em cinco capítulos, seguindo a ordem cronológica da aprovação dos diplomas legais com relevo.

Assim, para melhor compreensão da autonomia administrativa actualmente prevista e o modo como as competências que hoje cabem ao GR foram concretizadas e evoluíram, começamos, no primeiro capítulo, por apresentar uma breve referência histórica aos diplomas que começaram por prever a autonomia administrativa em 1895 e ao modo como o governo específico dos arquipélagos portugueses foi abordado ao longo do século XX e até à Revolução de 1974. Segue-se uma análise das competências administrativas conferidas à Junta Regional dos Açores, criada em 1975, e que esteve em funções até à tomada de posse do primeiro GR.

⁴ Como refere C. BLANCO DE MORAIS, *A Autonomia Legislativa Regional*, 1993, p. 108.

No segundo capítulo, iremos abordar o sistema de Estado unitário regional, resultante da CRP, bem como o modo como as Regiões Autónomas estão especificamente previstas no texto constitucional, nomeadamente, os seus órgãos de governo próprio, o seu sistema parlamentar de governo e a supressão do conceito de interesse específico.

No terceiro capítulo, analisaremos o modo como o Estatuto começou por desenvolver os princípios constitucionais referidos no capítulo anterior, primeiro na sua fórmula provisória, depois na sua versão definitiva. Também iremos abordar a evolução sofrida pelo cargo de Representante da República (anteriormente Ministro da República), tendo em conta a alteração de competências que acompanhou a mudança da respectiva designação.

No quarto capítulo, procederemos a breves referências às previsões apresentadas no EPARAM relativamente ao respectivo GR, bem ainda aos termos como os Governos Regionais são abordados pelos ordenamentos italiano e espanhol.

No quinto e último capítulo, analisaremos especificamente as competências atribuídas ao GR, a apresentação formal das suas competências dada pela redacção da última revisão ao EPARAA e o modo como exerce as suas competências políticas, regulamentares e executivas, bem como a forma como se processa o direito de audição, de pronúncia e de participação junto dos órgãos de soberania, mas também junto de outras regiões e organismos internacionais. Faremos também uma análise sobre as competências em período de governo de gestão, situação sobre a qual, pela primeira vez, a última revisão do EPARAA se debruça com mais atenção.

I – PERSPECTIVA HISTÓRICA

1. Diplomas autonomistas desde 1895 até 1974

1.1. Decreto ditatorial de 2 de Março de 1895

Para que se compreenda o modo como a autonomia administrativa está estruturada nos dias de hoje, será útil uma – ainda que breve – resenha histórica apenas com o objectivo de ilustrar a evolução sofrida nesta matéria desde o final do século XIX⁵.

Em 1895, após o trabalho intenso de um grupo de notáveis açorianos⁶, que pretendiam assegurar a «livre administração dos Açores pelos açorianos»⁷, foi institucionalizado o primeiro regime autonómico aplicável aos três distritos administrativos açorianos, por força de Decreto ditatorial de 2 de Março, posteriormente ratificado pelas Cortes pela Carta de Lei de 14 de Fevereiro de 1896 e modificado pela Lei de 12 de Junho de 1901.

Com a aprovação deste diploma, os distritos referidos podiam ser autorizados, quando o requeressem por maioria de dois terços dos cidadãos elegíveis para os cargos administrativos e após decreto do governo, a aplicar a organização administrativa prevista, que consistia, em resumo, na existência de uma Junta Geral em cada distrito, composta por vinte e cinco procuradores, eleitos pelos concelhos com um mandato de três anos.

⁵ Vamos debruçar-nos sobre o período que inicia em 1895. No entanto, já durante o liberalismo se verificaram anseios de divisões administrativas e autonomias, como é retratado por J. REIS LEITE, «Novas formas de governação das ilhas: divisões e autonomias fracassadas», in *História dos Açores*, Vol. II, 2008, pp. 11 e ss.

⁶ Entre outros, Aristides Moreira da Mota (autor do primeiro projecto da Autonomia, de 31 de Março de 1892), Gil Mont'Alverne Sequeira, Duarte de Andrade Albuquerque Bettencourt (ambos deputados pelo Círculo de Ponta Delgada), Caetano D'Andrade Albuquerque Bettencourt (Procurador eleito para a primeira Junta Geral Autónoma de Ponta Delgada), José Maria Raposo de Amaral (Par do Reino e Chefe do Partido Progressista de Ponta Delgada). Para mais desenvolvimentos, v. M. FERREIRA, *A Galeria Ressuscitada*, 1997.

⁷ Como se lê no parágrafo inicial do primeiro de vários artigos publicados por A. MOREIRA DA MOTA e compilados em *Autonomia Administrativa dos Açores – Campanha de Propaganda em 1893*, 1994, p. 51.

Quanto ao seu funcionamento, o Governador Civil abria a sessão inaugural da Junta (duas por ano), em nome do Rei, sendo-lhe atribuído o poder de assistir às restantes sessões, bem como de apresentar propostas. Relativamente ao «presidente da junta [este] era nomeado pelo governo, de entre os procuradores, exercendo o cargo por um ano, ou até ser substituído, mas não podendo nunca sobreviver ao período das eleições»⁸. Na sua primeira sessão, a Junta Geral nomeava uma Comissão Distrital, composta pelo seu Presidente e quatro procuradores, à qual cabia executar as suas deliberações.

Às Juntas Gerais eram atribuídas competências consultivas e deliberativas, sendo as competências deliberativas de natureza administrativa e financeira e subdividiam-se em definitivas (e executórias) e provisórias. Eram-lhes, ainda, atribuídas competências de superintendência na administração municipal.

Dos três distritos açorianos, apenas o da Horta não chegou a aplicar este regime administrativo (aliás, apenas em 1935 viu ser implantado o regime autonómico), que foi aplicado ao distrito de Ponta Delgada pelo Decreto de 18 de Novembro de 1895 e ao distrito de Angra do Heroísmo pelo Decreto de 6 de Outubro de 1898.

Seis anos depois deste Decreto inicial, com a Carta de Lei de 12 de Junho de 1901, procedeu-se à revisão do regime implementado em 1895, reduzindo-se os membros da Junta Geral para quinze e da Comissão Distrital para três e sujeitando-se as deliberações da Junta Geral à aprovação do Governo ou do Governador Civil, tendo este novo regime sido alargado ao distrito do Funchal, onde foi implementado pelo Decreto de 8 de Agosto de 1901⁹.

1.2. Primeira República

No período inicial da República, durante a vigência da Constituição de 1911, foi aprovada a L n.º 88, de 7 de Agosto de 1913, que estabelecia a organização, funcionamento, atribuições e competências dos corpos administrativos e cujo título VI,

⁸ J. REIS LEITE, *Política e Administração nos Açores de 1890 a 1910*, Vol. I, 1995, p. 307.

⁹ Para mais desenvolvimentos, v. F. AMÂNCIO FERREIRA, *As Regiões Autónomas na Constituição Portuguesa*, 1980, p. 46.

com a epígrafe «disposições especiais para os distritos de Angra do Heroísmo, Ponta Delgada e Funchal», apresentava um regime para os distritos insulares semelhante ao dos restantes distritos do país¹⁰.

Após a revolução de 28 de Maio de 1926, os diplomas acima referidos foram revogados e foi criado um novo regime de autonomia administrativa para os distritos de Angra do Heroísmo, Ponta Delgada e Funchal, pelo Decreto n.º 15 035, de 16 de Fevereiro de 1928, que foi revisto pelo Decreto n.º 15 805, de 31 de Julho de 1928, o qual consagrava princípios bastante semelhantes aos do primeiro regime instituído ainda durante a Monarquia, reforçando-se, no entanto, as receitas dos distritos.

1.3. Estado Novo

A Constituição de 1933 estabeleceu que a divisão do território e a organização administrativa das Ilhas Adjacentes seriam reguladas por lei especial (art. 124.º, § 2.º). Pela L n.º 1967, de 30 de Abril de 1938, foram concretizadas as Bases da Administração do Território das Ilhas Adjacentes e, ao seu abrigo, foi criado o Estatuto dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes, de 31 de Dezembro de 1940, posteriormente revisto pelo DL n.º 36 453, de 4 de Agosto de 1947. Este Estatuto qualificou os distritos insulares como pessoas morais de Direito Público dotadas de autonomia administrativa e financeira e criou o órgão de administração autónoma, a Junta Geral (sendo «as juntas regionais compostas por sete procuradores, três designados por inerência de entre altos funcionários da Administração e quatro eleitos quadrienalmente pelas câmaras municipais e organismos corporativos, cabendo ao Governador do Distrito nomear de entre estes últimos o respectivo presidente»¹¹), que exercia as suas atribuições e competências directamente ou por intermédio de uma Comissão Executiva, no âmbito da administração dos bens distritais, fomento agrário, florestal e pecuário, coordenação económica, obras públicas, fiscalização industrial e viação, saúde pública, educação e cultura e polícia. Este Estatuto estabelecia igualmente o regime financeiro aplicável a estes distritos, com previsão de receitas e despesas próprias.

¹⁰ Para mais desenvolvimentos, v. J. PEREIRA DA SILVA, «Região Autónoma», in *DJAP*, Vol. VII, 1996, p. 139.

¹¹ *Ibidem*, p. 140.

O Governo da República assegurava a sua representação em cada distrito através de Governadores Civis, que eram designados por Governadores dos Distritos Autónomos, a quem cabia «a gestão dos interesses políticos e administrativos do Estado, a superintendência na polícia geral e a inspecção e fiscalização tutelar da administração distrital autónoma»¹², bem como «a faculdade de elaborarem *regulamentos legislativos* sobre matérias não reguladas por lei ou decreto, ou quando os regulamentos do Governo não fossem aplicáveis aos distritos autónomos»¹³. E manifestou a sua preocupação com as questões do planeamento regional no território continental e nas ilhas adjacentes criando, através do DL 48 905, de 11 de Março de 1969, regiões de planeamento, às quais correspondiam comissões consultivas regionais. A comissão dos Açores tinha sede em Angra do Heroísmo e a da Madeira no Funchal.

2. Após o 25 de Abril de 1974

2.1. Criação da Junta Administrativa e de Desenvolvimento Regional

Apenas com a última mudança de regime após a Revolução de 25 de Abril de 1974 e com a CRP de 1976, foi atribuído aos dois arquipélagos portugueses o sistema de autonomia que vigora até aos dias de hoje. No entanto, logo após o 25 de Abril de 1974, ainda antes da entrada em vigor da CRP, o legislador nacional começou por demonstrar uma atenção especial pelo modo de governo das ilhas portuguesas¹⁴.

Inicialmente, foi publicado o DL n.º 139/75, de 18 de Março¹⁵, que previu a criação da Junta de Planeamento da Madeira; seguidamente, em relação aos Açores, foi publicado o DL n.º 458-B/75, de 22 de Agosto, pelo qual se criou a Junta Administrativa e de Desenvolvimento Regional dos Açores (normalmente designada apenas por Junta Regional).

Sublinhamos que no preâmbulo do DL n.º 458-B/75, de 22 de Agosto, era feita referência à autonomia que os três distritos açorianos (identificados como «pessoas

¹² F. AMÂNCIO FERREIRA, *As Regiões (...)*, p. 47.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Sobre o período vivido nos Açores logo após o 25 de Abril de 1974, v. Á. MONJARDINO, «A criação da autonomia regional e as suas instituições», in *História dos Açores*, Vol. II, pp. 386 e ss.

¹⁵ Posteriormente alterado pelo DL n.º 339-A/75, de 2 de Julho.

morais de direito público») viviam, porém a região dos Açores não era autónoma. Reconhecia-se também o desejo de autonomia por parte da população e a especial configuração geográfica e humana, bem como que os órgãos de administração ao nível distrital das ilhas apresentavam desequilíbrios e limitações, pelo que se impunha criar formas de administração provisórias capazes de corrigir os desequilíbrios existentes e de preparar os Açores para os desafios decorrentes do novo período democrático que Portugal estava a viver.

Como a própria designação das Juntas já indicia, os dois diplomas acima referidos previam situações diferentes para ambos os arquipélagos, apresentando o DL n.º 458-B/75, de 22 de Agosto, algumas disposições inadequadas às necessidades a que se pretendia dar satisfação. Tal foi reconhecido pelo legislador que pretendeu garantir a igualdade dos estatutos das Juntas Regionais dos Açores e da Madeira (na medida do possível), como consta do preâmbulo do DL n.º 100/76, de 3 de Fevereiro, que introduziu alterações no diploma que criou a Junta Regional dos Açores. Em relação à Madeira, foi publicado o DL n.º 101/76, de 3 de Fevereiro, que extinguiu a Junta de Planeamento da Madeira e criou a Junta Administrativa e de Desenvolvimento Regional da Madeira, também designada apenas por Junta Regional. Estes dois últimos diplomas extinguiram igualmente as comissões de planeamento regional de cada arquipélago e as alterações introduzidas permitiram um aprofundamento e uma aproximação dos regimes neles vigentes.

2.2. Alterações introduzidas na administração dos Açores

Quando foi inicialmente criada pelo DL n.º 458-B/75, de 22 de Agosto, a Junta Regional era um órgão directamente dependente do Primeiro-Ministro, sendo constituída pelo Governador Militar – que lhe presidia – e por seis vogais (n.º 1, art. 2.º), que eram responsáveis pelos seguintes sectores: coordenação económica e finanças; administração local, equipamento social e ambiente; assuntos sociais, trabalho e emigração; educação e investigação científica, comunicação social e cultura; agricultura, pescas e indústria; transportes, comércio, comunicações e turismo (art. 3.º).

Com o DL n.º 100/76, de 3 de Fevereiro, foi dada uma nova redacção ao art. 4.º, que inicialmente previa que a Junta Regional tinha os poderes que o Primeiro-Ministro

nela delegasse, passando a especificar que esse órgão regional tinha a faculdade de elaborar as portarias e demais regulamentos necessários à boa execução das local das leis; exercia a competência administrativa que a legislação atribuía aos Ministros, enquanto o estatuto de autonomia não entrasse em vigor; detinha as funções dos governadores dos distritos autónomos, podendo designar delegados para cada distrito, que a representavam com os poderes que lhe fossem confiados; finalmente, possuía competência para se pronunciar obrigatoriamente sobre os diplomas a submeter ao Governo, com especial incidência na região dos Açores.

Acresce que, pelo diploma inicial de 1975, o legislador determinou que as anteriores Juntas Gerais, bem como os órgãos periféricos dos Ministérios, passariam para a dependência directa da Junta Regional, ressalvando que permaneciam na dependência do Ministério dos Transportes e Comunicações os serviços da Direcção-Geral dos Portos, da Direcção-Geral da Aeronáutica Civil e do Serviço Meteorológico Nacional (cfr. os n.ºs 1 e 2 do art. 6.º).

Com as alterações introduzidas em 1976, foi manifesto o cuidado de especificar quais as matérias que permaneciam reservadas à competência do Governo. Por um lado, manteve-se o n.º 1 com a anterior redacção, mas, por outro lado, o novo n.º 2 do art. 6.º reservava à competência do Governo as matérias da defesa e segurança, justiça, política externa, política monetária e financeira, política nacional de transportes e comunicações, correios, telecomunicações e meteorologia e Instituto Geográfico e Cadastral.

Potenciando a participação activa da Junta Regional, no sentido de esta diligenciar com vista ao aprofundamento das suas actividades e competências, o art. 7.º dispunha que este órgão também tinha como função apresentar propostas de reestruturação dos órgãos periféricos do Governo Central nos Açores, para seu melhor aproveitamento, e podia propor aos Ministérios envolvidos a criação de comissões mistas para identificarem as funções a transferir progressivamente da administração central para a regional. Após as alterações introduzidas em 1976, o n.º 1 desse artigo passou a consagrar que a Junta promoveria igualmente a progressiva reestruturação dos serviços periféricos do Governo central nos Açores, de modo a obter um melhor aproveitamento dos recursos e uma maior integração a nível regional, e o n.º 2 alterou o

modo de funcionamento das comissões mistas, que passaram a ser compostas no máximo por três elementos, que tinham como fim identificar os serviços a transferir, bem como determinar o respectivo processamento e calendário.

Ainda com relevo sobre as competências atribuídas à Junta desde a aprovação do diploma de 1975, o art. 8.º previa que lhe cabia a coordenação das actividades dos serviços periféricos dos vários Ministérios a nível regional, sub-regional e local com os serviços privativos das Juntas Gerais e das Autarquias Locais; o art. 9.º dispunha que ficava a seu cargo gerir os subsídios e as participações concedidas pelo Governo para a Região dos Açores; o n.º 1 do art. 11.º consagrava ainda que haveria um delegado do Tribunal de Contas adstrito à Junta Regional e que este se pronunciaria sobre a legalidade de todas as despesas. Por último, mas não de menor importância, o art. 15.º atribuía à Junta o encargo de apresentar ao Conselho de Ministros, no prazo de noventa dias, um projecto de diploma sobre o estatuto de autonomia e os órgãos de administração da Região dos Açores.

2.3. Juntas Regionais como ensaio do actual sistema de administração das Regiões Autónomas

Resulta assim que, logo após a revolução de Abril de 1974 e apesar de todas as atribuições pelas quais o país passou nos mais variados níveis com a transição de regime político, com a publicação destes diplomas o legislador nacional atendeu às aspirações históricas dos ilhéus portugueses, reconheceu a importância de se instituir um sistema de autonomia (como deixou bem claro nos preâmbulos dos vários diplomas) e previu a atribuição de competências administrativas específicas à Junta Regional. Aliás, em cerca de seis meses (no caso da legislação referente aos Açores), foi assumida a importância de se demonstrar uma maior assertividade nas transferências dos serviços e órgãos periféricos da administração central para a regional, sendo de sublinhar que, ao mesmo tempo, se passou a especificar quais as matérias de competência reservada ao Governo, elemento essencial para delimitar o campo da acção administrativa própria da Região.

Realçamos a relevante mudança que se verificou na previsão das competências atribuídas à Junta Regional dos Açores. Na primeira versão, apenas lhe cabiam as

competências que fossem delegadas pelo Primeiro-Ministro, o que resultava numa situação muito díspar entre os dois arquipélagos, tendo em conta as competências bem mais vastas atribuídas à Junta de Planeamento da Madeira, pelos artigos 6.º e 7.º do DL n.º 139/75, de 18 de Março.

Não sendo o objecto deste estudo a comparação entre as competências atribuídas às duas Regiões Autónomas, não nos parece ser de aprofundar esta matéria para além da constatação de que, apenas da leitura destes diplomas iniciais (DL n.º 139/75, de 18 de Março, e DL n.º 458-B/75, de 22 de Agosto), é notório que havia um desequilíbrio na atribuição de competências administrativas entre os dois arquipélagos.

No entanto, foi levada a cabo a aproximação das previsões para as duas Regiões e, até à tomada de posse do primeiro GR e conseqüente dissolução das Juntas Regionais (n.º 2, art. 63.º, EPRAA), estas asseguraram a administração das ilhas, no que se pode considerar um ensaio do início do sistema de autonomia que se tem vindo a aprofundar nas últimas décadas.

II – AS REGIÕES AUTÓNOMAS NA CRP

1. Regiões Autónomas na CRP

1.1. Portugal como Estado unitário regional

A CRP foi o primeiro texto constitucional a prever em detalhe a matéria relacionada com a autonomia dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, apresentando disposições relevantes no que à sua administração diz respeito: como refere M. SALEMA, «a instituição das regiões autónomas é justamente considerada como uma das mais profundas inovações no ordenamento jurídico-constitucional português»¹⁶.

Logo na sua redacção inicial, o n.º 1 do art. 6.º veio estabelecer que o Estado é unitário¹⁷ e respeita, na sua organização, os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública e o n.º 2 do mesmo artigo qualificou os arquipélagos como Regiões Autónomas dotadas de estatutos político-administrativos próprios. Este artigo foi objecto de algumas alterações nas sucessivas revisões constitucionais, sendo de relevo para o presente estudo a revisão de 1982, que acrescentou o texto do n.º 2, onde se passou a ler que as Regiões Autónomas são dotadas de órgãos de governo próprio. Após a revisão levada a cabo em 1997, o n.º 1 deste artigo passou a dispor que o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento, para além dos princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública previstas desde 1976, o regime autonómico insular e o princípio da subsidiariedade.

Deste modo, como é entendido pela maioria da doutrina¹⁸, a CRP caracteriza Portugal como um Estado unitário regional parcial do qual fazem parte duas Regiões

¹⁶ «Autonomia Regional», in *Estudos de Direito Regional*, 1997, p. 53.

¹⁷ Aliás, o estatuto de Estado unitário (expressão que surge a partir da Constituição de 1911) é comum na organização política portuguesa ao longo dos vários textos constitucionais, «apesar de se preverem diferentes formas de descentralização em todas as Constituições, salvo na Carta (a união real com o Brasil, embora imperfeita por faltar uma assembleia política própria do Brasil, na Constituição de 1822; a especialização e a descentralização legislativa aplicáveis aos territórios ultramarinos, nas Constituições de 1838, 1911 e 1933 e no Acto Adicional de 1852; a autonomia regional dos Açores e da Madeira e o poder local, na Constituição de 1976)» (J. MIRANDA, *As Constituições Portuguesas*, 1976, p. XXXIII).

¹⁸ V., a título de exemplo, J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III, 1998, pp. 300 e ss.; D. FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2006, p. 677.

Autónomas¹⁹ com poderes políticos, legislativos e administrativos específicos, tal decorrendo do disposto no seu texto e com os limites que este lhe impõe²⁰. As Regiões Autónomas só existem como tal enquanto reflexo da vontade expressa pelo legislador constitucional e verifica-se, como menciona M. SALEMA, uma «descentralização política para referir um novo fenómeno de descentralização do Estado Unitário que consiste em a lei conferir a certas pessoas colectivas de direito público de base territorial, poderes não só administrativos mas também políticos autónomos»²¹.

Pedra basilar do actual sistema autonómico é o art. 225.^{o22} da CRP, no qual se referem (tal como fazia o preâmbulo do DL n.º 458-B/75, de 22 de Agosto) os condicionalismos geográficos, económicos e sociais e as históricas aspirações autonomistas das populações insulares e se afirma que a autonomia das Regiões visa a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico-social, a promoção e defesa dos interesses regionais e o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses, nele se referindo ainda que a autonomia político-administrativa regional não afecta a integridade da soberania do Estado e exerce-se no quadro da CRP. Somos de realçar que esta disposição se traduz no desenvolvimento dos princípios de solidariedade²³ e de cooperação²⁴ entre as mais altas instituições do Estado e das Regiões Autónomas.

¹⁹ Como refere M. L. AMARAL, este elenco de Regiões Autónomas é fechado e rígido (*A Forma da República*, 2005, p. 371).

²⁰ E de forma que não pode ser objecto de confusão com um Estado Federado, como referem M. ARAGÓN REYES, C. AGUADO RENEDO, «como es posible intuir *prima facie*, la autonomía que la Constitución confiere no equipara a las regiones que la disfrutan a los Estados miembros de un Estado federal.» («Los Estatutos de Autonomía Regional en El Ordenamiento Portugués», in *Perspectivas Constitucionais*, Vol. I, 1996, p. 709).

²¹ «Autonomía (...)», p. 53.

²² Disposição que está integrada no Título VII da CRP, que tem como epígrafe «Regiões Autónomas» e que se mantém até aos dias de hoje apenas tendo sido renumerada, já que o art. 225.º apresenta a mesma redacção que o original art. 227.º.

²³ Para um maior aprofundamento sobre os princípios da solidariedade e da autonomia na CRP, v. J. MIRANDA, «Solidariedade e Autonomia», in *A Autonomia no Plano Jurídico*, 1995, pp. 53 e ss.; C. BLANCO DE MORAIS, *A Autonomia (...)*, pp. 405 e ss.

²⁴ Princípio plasmado no art. 229.º da CRP, com o objectivo de assegurar o desenvolvimento económico e social das Regiões Autónomas, visando, em especial, a correcção das desigualdades derivadas da insularidade, e acautelar a obrigação de os órgãos de soberania, em questões da sua competência respeitantes às Regiões Autónomas, ouvirem os órgãos de governo próprio. Apesar da existência de dificuldades na concretização do poder de audição e pronúncia, as relações entre o Estado e as Regiões Autónomas devem pautar-se pelo desenvolvimento de uma autonomia cooperativa, como referem R. MEDEIROS *et al.*, *Enquadramento da Reforma do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores*, 2006, pp. 139 e ss.

1.2. Diferença entre as Regiões Autónomas e outras formas de divisão territorial

É de constatar que as Regiões Autónomas, tal como previstas pela CRP, não são, pela diferença de regime apresentados, passíveis de confusão com a designação de «regiões autónomas» atribuída pela Constituição de 1933, na sua revisão de 1971, às anteriores províncias ultramarinas²⁵. Acresce também que divergem das regiões administrativas, pois «enquanto as regiões autónomas correspondem a um fenómeno de descentralização político-administrativa, as regiões administrativas quedam-se pelo nível da descentralização administrativa»²⁶, bem como das Grandes Áreas Metropolitanas, Comunidades Urbanas e regiões Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve, em que operam as chamadas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional²⁷.

1.3. Órgãos de governo próprio e poderes que lhes são atribuídos

Os órgãos de governo próprio inicialmente referidos são especificados no art. 231.º, sendo eles a AL e o GR de cada Região Autónoma. Este artigo determina igualmente que, em cada arquipélago, a AL é eleita por sufrágio universal, directo e secreto, de harmonia com o princípio da representação proporcional. Quanto ao GR, é politicamente responsável perante a AL e o seu presidente é nomeado pelo Representante da República, tendo em conta os resultados eleitorais; os restantes membros do GR são nomeados e exonerados pelo Representante da República, sob proposta do respectivo Presidente; e o GR toma posse perante a respectiva AL. É ainda apresentada neste artigo a única competência que a CRP reserva exclusivamente ao GR, a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento, ao passo que à AL são atribuídas as competências específicas previstas no art. 232.º

No n.º 1 do art. 229.º da sua versão original, a CRP considerou as Regiões Autónomas como «pessoas colectivas de direito público»²⁸, preceito que é, actualmente,

²⁵ Sobre esta matéria, v. F. AMÂNCIO FERREIRA, *As Regiões (...)*, p. 45; J. MIRANDA, *Manual (...)*, Tomo III, pp. 308 e ss.

²⁶ D. FREITAS DO AMARAL, *Curso (...)*, Vol. I, p. 679.

²⁷ *Ibidem*, pp. 679 e ss.

²⁸ Sobre a natureza jurídica das Regiões Autónomas, v. F. AMÂNCIO FERREIRA, *As Regiões (...)*, pp. 52 e ss.; v. também P. PEREIRA GOUVEIA, *Estudo sobre o Poder Legislativo das Regiões Autónomas*, 2003, pp. 12 e ss.

o n.º 1 do art. 227.º e que dispõe que «são pessoas colectivas territoriais». Verifica-se que as várias alíneas que compõem este artigo prevêm a atribuição de diferentes poderes de natureza legislativa, regulamentar e executiva que consubstanciam a autonomia ao nível político e ao nível administrativo. Estas atribuições devem ser definidas nos respectivos estatutos e, como refere J. L. PEREIRA COUTINHO, «a definição dos poderes regionais tem dois tipos de consequências que se articulam entre si. Em primeiro lugar significa uma auto-limitação dos poderes legislativos dos órgãos de soberania operada pela Assembleia da República: doravante não poderão estatuir diferenciadamente para as Regiões na medida da concretização e especificação a que se tiver procedido. Concomitantemente e em consequência da consagração estatutária, torna-se operativo e cria-se o instrumento de garantia da reserva de competência legislativa regional, no sentido de impedir a concorrência de poderes com os órgãos de soberania, sempre possível, não fora aquela auto-limitação.»²⁹.

Em termos muito gerais, podemos referir que cabe à AL o poder legislativo, poder este que «confere à autonomia o seu carácter político»³⁰. No entanto, é possível «assimilar o conceito de autonomia ao de auto-governo – mais rico que o de autonomia normativa –, pelo que as regiões se vêem investidas em funções de direcção política e de órgão superior da administração pública regional»³¹, funções estas que o Estatuto Político-Administrativo viria concretizar.

No entanto, como refere R. MEDEIROS, não é atribuído um «cheque em branco»³² ao legislador estatutário, uma vez que a própria CRP impõe limites que têm de ser respeitados. Seguindo o mesmo autor, embora numa leitura de acordo com a versão actual da CRP, tendo em conta as revisões e renumerações ocorridas, existem competências administrativas que, mesmo em território autónomo, se prevê que sejam

²⁹ «Lei Regional», in *DJAP*, Vol. V, 1993, p. 403. De outro prisma, como refere A. VITORINO, «a Constituição confere aos estatutos político-administrativos das regiões autónomas um *relevante papel de conformação do âmbito dos poderes legislativos regionais*, ou seja, o legislador constituinte devolveu à Assembleia da República, em sede de lei ordinária (ainda que especialmente qualificada), a tarefa de preencher o conteúdo do modelo autonómico (e, desde logo, proceder à definição do elenco de matérias de «interesse específico» das regiões), de acordo com a especial tramitação de aprovação das correspondentes leis estatutárias» («Os Poderes Legislativos das Regiões Autónomas», in *Estudos de Direito Regional*, p. 150).

³⁰ Cf. F. AMÂNCIO FERREIRA, *As Regiões (...)*, p. 60.

³¹ *Ibidem*.

³² «Âmbitos e Limites da Autonomia Administrativa Regional», in *A Autonomia no Plano Jurídico*, p. 117. Também no sentido de haver uma «*reserva executiva do Governo da República*», v. D. FREITAS DO AMARAL, *Curso (...)*, Vol. I, p. 710.

exercidas pelo Estado, o que decorre de ser um Estado unitário, no sentido de a autonomia político-administrativa não afectar a integridade da soberania do Estado e de o Governo ser o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública, verificando-se, portanto, uma reserva de competência administrativa estadual no âmbito da defesa nacional, forças de segurança pública, serviços aduaneiros e organização judicial³³.

1.4. Poderes exclusivos das Assembleias Legislativas

Desde o seu momento inicial, a CRP atribuiu poderes exclusivos às Assembleias Legislativas, essencialmente poderes legislativos, mas também alguns de natureza regulamentar. Pela revisão de 2004, foram introduzidas nesta área algumas alterações de relevo. Assim, hoje, o art. 232.º dispõe no seu n.º 1 que é da exclusiva competência das Assembleias o exercício de alguns dos poderes previstos no n.º 1 do art. 227.º: poderes legislativos [alíneas *a*) a *c*)]; poderes de regulamentação de legislação nacional [segunda parte da al. *d*)]; poder de exercício de iniciativa legislativa perante a AR [al. *f*)]; exercício do poder tributário próprio [primeira parte da al. *i*)]; criação e extinção de autarquias locais [al. *l*)]; elevação de povoações a cidades ou a vilas [al. *n*)]; definição de actos ilícitos de mera ordenação social e respectivas sanções [al. *q*)]; para além da aprovação do orçamento regional, do plano de desenvolvimento económico e social e das contas da Região e da adaptação do sistema fiscal nacional às especificidades da Região. Já o n.º 2 deste art. 232.º confere-lhes competência para apresentar propostas de referendo regional, aplicando-se, com as necessárias adaptações, o disposto no art. 115º; quanto ao n.º 3, atribui a esses órgãos regionais a competência para elaborar e aprovar o seu regimento, nos termos da CRP e do respectivo estatuto político-administrativo.

Há, por fim, que sublinhar que o poder previsto na al. *e*), do n.º 1 do art. 227.º, de exercer iniciativa estatutária, bem como a iniciativa legislativa em matéria relativa à eleição dos respectivos deputados, cabe igualmente à AL, tendo em conta o previsto no n.º 1 do art. 226.º

³³ «Âmbitos (...)», pp. 117 e ss.

1.5. Poderes administrativos conferidos às Regiões Autónomas

Além dos poderes legislativos acima mencionados, desde 1976 são também atribuídos às Regiões Autónomas poderes administrativos, que têm vindo a ser completados com as diferentes revisões constitucionais, pese embora, como refere D. FREITAS DO AMARAL, as alterações operadas no estatuto constitucional das Regiões Autónomas «se centraram fundamentalmente no domínio da função política e legislativa e em matéria de finanças regionais, e não tanto no âmbito da função administrativa»³⁴.

O n.º 1 do art. 227.º da CRP atribuiu os seguintes poderes administrativos: regulamentar legislação regional e as leis emanadas dos órgãos de soberania que não reservem para si o poder regulamentar [al. *d*)]; exercer o poder executivo próprio [al. *g*)]; administrar e dispor do seu património e celebrar actos e contratos em que a Região tenha interesse [al. *h*)]; dispor das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas, bem como de uma participação nas receitas tributárias do Estado e de outras receitas que lhes sejam atribuídas e afectá-las às suas despesas [al. *j*)]; exercer o poder de tutela sobre as autarquias locais [al. *m*)]; superintender nos serviços, institutos públicos e empresas públicas e nacionalizadas que exerçam a sua actividade exclusivamente ou predominantemente na Região [al. *o*)].

Ainda no n.º 1 do art. 227.º estão previstos poderes específicos de participação: na elaboração dos planos nacionais [segunda parte da al. *p*)]; na definição e execução das políticas fiscal, monetária, financeira e cambial, de modo a assegurar o controlo regional dos meios de pagamento em circulação e o financiamento dos investimentos necessários ao seu desenvolvimento económico-social [al. *r*)]; na definição das políticas respeitantes às águas territoriais, à zona económica exclusiva e aos fundos marinhos contíguos [al. *s*)]; nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes [al. *t*)]; no estabelecimento de cooperação com outras entidades regionais estrangeiras e participação em organizações que tenham por objecto fomentar o diálogo e a cooperação inter-regional, de acordo com as orientações definidas pelos órgãos de soberania com competência em matéria de política externa [al. *u*)]; na pronúncia, por

³⁴ *Curso (...)*, Vol. I, p. 686.

sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de soberania, sobre as questões da competência destes últimos que digam respeito às Regiões, bem como, em matérias do seu interesse específico, na definição das posições do Estado Português no âmbito do processo de construção europeia [al. v)]; na participação no processo de construção europeia, mediante representação nas respectivas instituições regionais e nas delegações envolvidas em processos de decisão da União Europeia, quando estejam em causa matérias que lhes digam respeito [primeira parte da al. x)].

Finalmente, o art. 227.º confere ainda poderes de adaptação do sistema fiscal nacional às especificidades regionais [segunda parte na al. i)]; de aprovação do plano de desenvolvimento económico e social, do orçamento regional e das contas da Região [primeira parte da al. p)]; de transposição de actos jurídicos da União nos termos do art. 112.º [segunda parte da al. x)].

1.6. Conceito de interesse específico para as Regiões Autónomas

Desde a sua redacção inicial, a CRP consagrava como restrições à actividade das Regiões Autónomas as decorrentes da aplicação do conceito de interesse específico. Inicialmente, o texto constitucional não apresentava uma definição deste conceito, pelo que a sua concretização e desenvolvimento coube à Comissão Constitucional através dos seus pareceres e, desde 1985, ao TC, que pelo seu Ac. n.º 42/85 formulou a definição de conceito específico que viria a ser seguida pela jurisprudência constitucional, concluindo que «poderão tipicizar-se como de interesse específico das regiões aquelas matérias que lhes respeitem exclusivamente ou que nelas exijam um especial tratamento por ali assumirem peculiar configuração»³⁵.

Só posteriormente veio a Lei Fundamental apresentar um elenco (embora não taxativo) do que constituíam matérias de interesse específico das Regiões Autónomas nas catorze alíneas do art. 228.º da redacção introduzida pela revisão de 1997. A título de exemplo, podemos mencionar as matérias referentes à valorização dos recursos humanos e qualidade de vida, património, natureza, organização da administração regional, entre outras, sobre as quais os decretos legislativos regionais podiam versar.

³⁵ Sobre este Acórdão, v. M. L. AMARAL, «Questões Regionais e Jurisprudência Constitucional», in *Estudos de Direito Regional*, pp. 278 e ss.

No entanto, este artigo veio a ser suprimido na revisão constitucional de 2004³⁶, não tendo sido substituído por qualquer exigência adicional, optando o legislador constitucional por manter os restantes requisitos já previstos para a competência legislativa, isto é, legislar, no âmbito regional, em matérias enunciadas no respectivo estatuto político-administrativo e que não estejam reservadas aos órgãos de soberania³⁷. Sem exigência de justificação casuística do seu interesse para as Regiões Autónomas, basta que se trate de matéria não reservada à AR e, naturalmente, que respeite a limitação geográfica de cada arquipélago³⁸.

A aplicação do conceito de interesse específico é um tema que «tem que ver sobretudo com a delimitação dos poderes legislativos regionais, está no seu cerne. No entanto, não respeita apenas à autonomia legislativa. Projecta-se em quase todas as outras atribuições das regiões», como refere J. MIRANDA³⁹. Ou seja, apesar de, numa primeira análise, o conceito se aplicar à capacidade legislativa das Assembleias Legislativas, este prolongava-se na acção administrativa atribuída aos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, apresentando-se como um dos limites ao seu poder regulamentar⁴⁰. Desta forma, condicionava a actuação do GR porque, mesmo que não lhe fosse possível ter qualquer intervenção na preparação de diplomas regionais, nomeadamente através da sua capacidade de apresentação de propostas junto da AL, desde o EPRAA foi-lhe atribuída competência para a preparação da sua regulamentação, bem como a prática dos actos de administração que deles

³⁶ É de sublinhar que o EPRAA não densificava este conceito, mas o EPARAA apresentava um elenco de matérias de interesse específico para a Região no seu art. 27.º inicial que, tirando algumas alterações de numeração, se manteve nas várias revisões que o texto sofreu até ter sido suprimido na última revisão de 2009.

³⁷ No mesmo sentido, v. J. BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. II, 2007, pp. 977 e ss; v. também J. MIRANDA, R. MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, 2006, anotação XXV ao art. 112.º, p. 275.

³⁸ Para mais desenvolvimentos sobre as competências legislativas atribuídas às Assembleias Legislativas, após a revisão constitucional de 2004, v. J. MIRANDA, «A Autonomia Legislativa das Regiões Autónomas após a Revisão Constitucional de 2004», in *Scientia Iuridica*, Tomo LIV, n.º 302, Abril/Junho 2005, pp. 201 e ss.

³⁹ «O interesse específico das regiões autónomas», in *Estudos de Direito Regional*, p. 39.

⁴⁰ Como se pode ler na anotação feita ao art. 97.º da redacção de 1987 do EPARAA, por referência a J. MIRANDA, «o poder regulamentar regional de legislação nacional (tal como o de legislação regional, evidentemente) tem a sua fonte na Constituição. Decorrendo da Constituição que tal poder apenas pode versar sobre matérias de interesse específico, será inconstitucional uma norma legal que confira às regiões competência regulamentar fora desse âmbito material. Tratando-se de um limite positivo constitucionalmente prescrito, a lei ordinária não o pode remover.» (R. MEDEIROS, J. PEREIRA DA SILVA, *Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores Anotado*, 1997, pp. 95 e 96).

decorressem⁴¹, a que acresce a ênfase dada ao facto de a organização da administração regional e dos serviços nela inseridos serem uma das matérias previstas como sendo de interesse específico⁴².

Nesta rápida referência ao conceito de interesse específico⁴³, concluímos, tal como R. MEDEIROS, que «tendo o conceito de “interesse específico” sido, também ele, eliminado do texto constitucional, daqui resulta um alargamento, em termos horizontais, da competência regulamentar regional. Ou seja, as Regiões Autónomas podem hoje – tirando os casos em que a regulamentação de diplomas nacionais seja reservada para o Governo – emitir regulamentos sobre todas as matérias»⁴⁴.

1.7. Dissolução dos órgãos de governo próprio

Na redacção inicial da CRP, o art. 234.º previa que os órgãos das Regiões Autónomas podiam ser dissolvidos ou suspensos pelo PR, por prática de actos contrários à CRP, ouvidos o Conselho da Revolução⁴⁵ e a AR (n.º 1), não se apresentando qualquer distinção entre a Assembleia Regional e o GR, e ainda que, em caso de dissolução ou suspensão dos órgãos regionais, o governo da Região seria assegurado pelo Ministro da República (n.º 4).

Com a revisão constitucional de 2004, passou a prever-se que as Assembleias Legislativas podem ser dissolvidas pelo PR, ouvidos o Conselho de Estado e os partidos nelas representados (n.º 1), bem ainda que a respectiva dissolução acarreta a demissão do GR, que fica limitado à prática dos actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos, até à tomada de posse do novo governo após a realização de eleições (n.º 2).

⁴¹ Aliás, como se refere no Ac. TC n.º 268/88, «o poder regulamentar regional, previsto no artigo 229.º, alínea b), da CRP [actual art. 227.º, al. d)], não pode logicamente, isto é, numa interpretação enraizada em visão sistemática desse mesmo artigo 229.º, deixar de estar sujeito às mesmas limitações que o poder legislativo regional, ou seja, também ele só poderá operar normativamente em relação a matérias de interesse específico regional que não estejam reservadas à acção legislativa dos órgãos de soberania».

⁴² Cfr. al. n), do art. 228.º, na redacção da CRP em vigor até à sua revisão de 2004.

⁴³ Para mais desenvolvimentos sobre este conceito, v. JORGE MIRANDA, «O interesse (...)», pp. 39 e ss.; J. PEREIRA DA SILVA, «O Conceito de Interesse Específico e os Poderes Legislativos Regionais», in *Estudos de Direito Regional*, pp. 304 e ss.

⁴⁴ R. MEDEIROS *et al.*, *Enquadramento (...)*, p. 83.

⁴⁵ Substituído pelo dever de audição do Conselho de Estado na revisão constitucional de 1982, altura em que também deixou de se prever a possibilidade de suspensão dos órgão de governo próprio.

Esta alteração trouxe mudanças relevantes no que diz respeito ao fundamento da dissolução. Por um lado suprime a exigência de haver a prática de actos graves contrários à CRP⁴⁶ sem, no entanto, apresentar critérios exactos que possam levar a essa dissolução, pelo que, dadas as consequências que esta dissolução acarreta este deve continuar a ser um elemento essencial na ponderação desta acção pelo Presidente da República. Por outro, substitui a obrigação de audição da Assembleia da República e do Conselho de Estado, pela audição apenas deste último órgão e dos partidos representados na AL em causa.

Em relação ao órgão objecto da dissolução, sublinhamos que anteriormente ambos os órgãos de governo próprio podiam ser dissolvidos pelo PR, quando agora apenas a AL o pode ser. No entanto, essa possibilidade acarreta como consequência para o GR a sua demissão⁴⁷, já não cabendo ao Representante da República a atribuição que cabia ao Ministro da República de assegurar o governo da Região, como adiante se aprofundará.

1.8. Estatutos Político-Administrativos

Relativamente aos Estatutos Político-Administrativos, a CRP previu⁴⁸ que a elaboração dos seus projectos seria feita pelas Assembleias Regionais⁴⁹ e que posteriormente seriam enviados para discussão e aprovação à AR, regime que, aliás, se mantém até hoje no que diz respeito às alterações dos estatutos.

Para o período imediatamente posterior à entrada em vigor da CRP, o legislador constitucional acautelou qual seria o caminho a seguir para instituir as recém-criadas Regiões Autónomas e estabeleceu nas suas disposições finais, no art. 302.º da redacção

⁴⁶ Para mais desenvolvimentos sobre esta matéria, v. J. MIRANDA, R. MEDEIROS, *Constituição (...)*, Tomo III, 2007, anotação IV ao art. 234.º, pp. 436 e ss.

⁴⁷ Como refere D. FREITAS DO AMARAL, a subsistência do Governo Regional depende indirectamente do PR (*Curso (...)*, Vol. I, pp. 688 e 689).

⁴⁸ No inicial art. 228.º que corresponde, com algumas alterações, ao actual art. 226.º.

⁴⁹ É de notar que mantiveram esta denominação até à revisão constitucional de 1989, sendo que a partir desse ano passaram a ter a denominação de Assembleias Legislativas Regionais (cfr. n.º 1, art. 233.º). Posteriormente, com a revisão constitucional de 2004, passaram a designar-se por Assembleias Legislativas (cfr. n.º 1, art. 231.º).

Sobre a elaboração e alteração dos Estatutos Político-Administrativos, v. J. J. GOMES CANOTILHO, «Os Estatutos das Regiões Autónomas. Em Torno de um Conceito Material de Estatuto», in *A Autonomia no Plano Jurídico*, pp. 13 e ss.; v. também J. MIRANDA, «Estatutos das Regiões Autónomas», in *Estudos sobre Direito Regional*, pp. 799 e ss.

inicial da CRP, que as primeiras eleições para as Assembleias Regionais se deveriam realizar até 30 de Junho de 1976 (n.º 1). Mas ainda antes desse momento, e até 30 de Abril de 1976, as Juntas Regionais tinham a obrigação de apresentar propostas de estatuto ao Governo que seriam sancionadas pelo Conselho da Revolução por decreto-lei (n.º 2). Assim, cabia ao Governo a aprovação dos estatutos provisórios para as Regiões Autónomas, bem como da lei eleitoral para as primeiras assembleias regionais. Estes foram os únicos Estatutos a serem aprovados por decreto-lei, estando previsto que vigorariam até que fossem promulgados estatutos definitivos, elaborados nos termos constitucionalmente previstos (n.º 3).

Não é demais salientar, como refere J. MIRANDA, que «a função de cada estatuto (note-se político-administrativo) consiste em definir as atribuições regionais (artigo 227.º da Constituição), bem como o sistema de órgãos de governo próprio da Região, incluindo os estatutos dos respectivos titulares (artigo 231.º); ou, em geral, em desenvolver, explicitar ou concretizar as normas do título VI da parte III da Lei Fundamental, adequando-as às especificidades e às circunstâncias mutáveis dessa Região; não consiste em estabelecer os princípios de toda a vida política, financeira, económica, social e cultural que aí se desenrola, porque isso cabe à Constituição – que é a Constituição da República, e não só do continente»⁵⁰.

1.9. Sistema de governo nas Regiões Autónomas

Outro aspecto importante a ressaltar é o que se relaciona com o sistema de governo das Regiões Autónomas o que consubstancia uma solução parlamentar⁵¹, considerando que, como sublinha P. OTERO, «No esquema de repartição da competência

⁵⁰ J. MIRANDA, «Estatuto das Regiões Autónomas e Lei das Finanças Regionais», in *O Direito*, Ano 139, n.º 1, p. 222. No mesmo sentido, M. L. AMARAL refere que «os estatutos [referindo-se aos estatutos de autonomia portugueses, italianos e espanhóis], para além de serem a “norma institucional básica” de cada comunidade regional, são sempre *complementares da Constituição*. (...) Como os poderes de autonomia, nos casos dos Estados-regionais, são poderes devolvidos pela constituição estadual a cada comunidade regional (e não poderes definidos por actos regionais de autodeterminação soberana), é a Constituição quem primeiro define o quadro geral das competências autonómicas, a sua natureza, os seus limites, os órgãos que as exercem e as regras de delimitação entre o seu âmbito de exercício e o âmbito de exercício das competências dos órgãos estaduais.» (*A Forma (...)*, p. 373).

⁵¹ Neste sentido, v. J. BACELAR GOUVEIA, *Manual (...)* Vol. II, pp. 972 e 973; R. MEDEIROS, J. PEREIRA DA SILVA, *Estatuto (...)*, anotação IV aos artigos 42.º a 49.º, pp. 147 e 148; P. PEREIRA GOUVEIA, *Estudo (...)*, pp. 13 e ss. Sobre o funcionamento efectivo do sistema de governo regional, v. J. PEREIRA DA SILVA, «Região (...), pp. 145 e ss. – análise que, mesmo considerando a alteração introduzida de caber ao governo regional a aprovação da sua orgânica e funcionamento, se mantém actual.

normativa entre a assembleia legislativa regional e o governo regional, a Constituição consagra um concepção tipicamente liberal de primado do parlamento através de uma subordinação total do executivo»⁵². No entanto, este não representa um sistema parlamentar típico, uma vez que estamos perante o governo de Regiões Autónomas integradas num Estado unitário, que apresenta como particularidade os poderes de intervenção atribuídos ao PR e a existência permanente de um órgão representativo da República, o seu Representante⁵³.

A opção do legislador constitucional relativa às autonomias reflecte-se naturalmente nos textos estatutários desde o EPRAA, sendo projectadas no seu texto as especificidades regionais acima referidas, como o facto de o GR – detentor do poder executivo – ser nomeado pelo Representante da República, mas ser apenas perante a AL que tem responsabilidade política e que toma posse, bem como o facto de a AL ser o único órgão de governo próprio que pode ser dissolvido pelo PR.

1.10. Autonomia político-administrativa como limite material de revisão constitucional

Finalmente, e ilustrando a importância atribuída pela CRP ao regime autonómico, sublinhamos que «a sua existência [da autonomia político-administrativa] não resulta de um simples exercício de direitos ou faculdades dadas pela Constituição, mas sim de uma lógica decorrente da própria organização do Estado»⁵⁴, o que se traduz no facto de a Lei Fundamental ter instituído, desde o seu primeiro momento, a disposição que hoje consta da al. o) do art. 288.º, que prevê, como um dos limites materiais da revisão constitucional, a autonomia político-administrativas de ambos os arquipélagos portugueses. Assim, estamos perante uma «garantia institucional, oponível perante o poder de revisão constitucional e perante o legislador estatutário, com o alcance da preservação de um grau de autonomia compatível com os fundamentos, os fins e os limites pretendidos com a instituição das Regiões»⁵⁵.

⁵² «Sistema de governo e controlo da actividade regional», in *Direito e Justiça*, Vol. X, Tomo 1, 1996, p. 82.

⁵³ No mesmo sentido, v. D. FREITAS DO AMARAL, *Curso (...)*, Vol. I, p. 689.

⁵⁴ P. MACHETE, «Elementos para o Estudo das Relações entre os Actos Legislativos do Estado e das Regiões Autónomas no Quadro da Constituição Vigente», in *Estudos de Direito Regional*, p. 97.

⁵⁵ J. L. PEREIRA COUTINHO, «Existe uma proibição do retrocesso na regionalização efectuada?», in *Direito e Justiça*, Vol. X, Tomo 1, 1996, p. 109.

III – ESTATUTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

1. Estatuto Provisório da Região Autónoma dos Açores

1.1. Estrutura

Cumprindo o encargo atribuído pelo art. 228.º da versão original da CRP, a proposta de EPRAA foi elaborada pela Junta Regional, aprovada pelo Governo, resultando no texto que foi publicado pelo DL n.º 318-B/76, de 30 de Abril, posteriormente alterado pelo DL n.º 427-D/76, de 1 de Junho⁵⁶.

Este diploma apresentava a seguinte divisão:

Título I – Princípios gerais

Título II – Órgãos regionais

Título III – A soberania da República na Região

Título IV – Administração regional

Título V – Regime económico e financeiro

Título VI – Limites do poderes dos órgãos regionais

Título VII – Disposições finais e transitórias

Logo no Título I, no art. 3.º, estavam previstos, tal como no texto constitucional, os órgãos de governo próprio da Região, a Assembleia Regional e o GR, sobre os quais se debruçavam, respectivamente, o primeiro e segundo capítulos do Título II.

A própria ordem em que o legislador estatutário optou por apresentar os órgãos de governo próprio não permite dúvidas sobre as características do seu sistema de governo parlamentar, com a Assembleia em claro destaque em comparação com o GR. Exemplificativa da primazia dada a este órgão é a disposição que estabelecia, desde o momento da aprovação deste EPRAA e que se prolongou na sua versão definitiva até à

⁵⁶ Atendendo à proximidade da data da alteração, de agora em diante, as referências feitas ao EPRAA são relativas à versão consolidada do seu texto. Sobre os trabalhos de preparação da proposta desse texto e a explicação para a sua rápida alteração, v. Á. MONJARDINO, «A criação (...)», pp. 400 e ss.

recente alteração de 2009, que, em caso de vacatura do cargo de Presidente do GR, essas funções seriam asseguradas pelo Presidente da Assembleia Regional⁵⁷.

1.2. Competências da Assembleia Regional

Especificamente sobre as competências atribuídas à Assembleia, o texto reflectia as previsões que a CRP determinou serem exclusivamente suas: legislar em matérias de interesse específico para as Regiões e que não estejam reservadas aos órgãos de soberania, regulamentar as leis gerais emanadas dos órgãos de soberania em que o poder regulamentar não esteja reservado para estes últimos, exercer iniciativa legislativa, mediante apresentação de propostas de lei à AR, bem como aprovar o orçamento e o plano económico regional.

1.3. Disposições relativas ao GR

Debruçando-nos mais aturadamente sobre as disposições relativas ao GR, estas estavam divididas em duas secções, a primeira (artigos 29.º a 32.º) dizendo respeito à sua constituição e responsabilidade, e a segunda (artigos 33.º a 38.º) sobre a sua competência e funcionamento. Deste modo, previu-se desde o início que a administração regional estaria a cargo de um GR constituído pelo Presidente, Secretários Regionais e Subsecretários (se os houvesse), sendo que o número de membros do Governo, sua denominação e competências, bem como a composição orgânica dos respectivos departamentos seriam determinados por decreto regional, acto legislativo da Assembleia Regional na sequência de proposta apresentada pelo GR, uma vez que este último órgão não tinha qualquer competência legislativa.

Numa repetição da previsão constitucional, o art. 31.^{o58} do EPRAA consagrava a responsabilidade política do GR perante a Assembleia Regional (n.º 1), podendo o mesmo solicitar voto de confiança à Assembleia, sobre uma declaração política geral ou sobre qualquer assunto de especial relevância para a Região (n.º 2), e podendo ser objecto de moções de censura por iniciativa de, pelo menos, um quarto dos membros da

⁵⁷ No mesmo sentido, v. R. MEDEIROS, J. PEREIRA DA SILVA, *Estatuto (...)*, anotação IV aos artigos 50.º a 55.º, p. 154. Note-se que, na versão de 1998, esta previsão constava do art. 59.º, mas esta disposição foi suprimida, prevendo-se agora que o GR permanece em funções de gestão.

⁵⁸ Previsão que se mantém até hoje, no actual art. 82.º do EPARAA.

Assembleia (n.º 3). O EPRAA previa também que implicavam a demissão do GR a recusa de um voto de confiança por ele solicitado à Assembleia, tal como a aprovação, no decurso de uma mesma sessão legislativa, de duas moções de censura com, pelo menos, trinta dias de intervalo (n.º 5, art. 31.º).

A Secção II do Capítulo dedicado ao GR apresentava, no art. 33.º, as competências que lhe eram atribuídas: conduzir a política da Região, defendendo a legalidade democrática; elaborar decretos regulamentares regionais necessários à execução dos decretos regionais e ao bom funcionamento da administração da Região; dirigir os serviços e a actividade da administração regional e exercer o poder de orientação e tutela sobre as autarquias locais; superintender no serviços, institutos públicos e empresas nacionalizadas que exerçam a sua actividade exclusivamente na Região e noutros casos em que o interesse regional o justifique, em termos a fixar no estatuto definitivo; administrar e dispor do património regional e celebrar os actos em que a Região tenha interesse; elaborar as propostas de plano económico e de orçamento da Região e submetê-las à aprovação da Assembleia Regional; coordenar e velar pela boa execução do plano económico e do orçamento regionais; apresentar à Assembleia Regional propostas de decretos regionais; participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente digam respeito à Região. Este era um leque de competências ainda incipiente, que tem vindo a ser aprofundado nas posteriores redacções do EPARAA.

Adiante, no art. 36.º, indicavam-se as competências específicas do Presidente do GR de representação do Governo, cabendo-lhe coordenar o exercício das funções governativas, convocar e dirigir as respectivas reuniões (n.º 1), bem ainda que podia ter a seu cargo qualquer um dos departamentos regionais (n.º 2).

Em matéria de organização da administração regional, consagrou-se a possibilidade de os órgãos regionais poderem criar serviços que se mostrassem necessários à administração da Região (art. 46.º) e que os serviços regionais se integrariam em secretarias regionais ou ficariam sob tutela dos Secretários Regionais, de acordo com os sectores a que pertencem (art. 47.º). Para assegurar o funcionamento destas estruturas, o art. 49.º previu igualmente a criação de quadros regionais de funcionalismo público, apresentando as linhas gerais do seu funcionamento.

2. Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores

2.1. Estrutura

Em 1980 foi publicado o EPARAA que, com as alterações introduzidas em 1987, 1998 e 2009, permanece em vigor, apresentando actualmente a seguinte estrutura:

Título I – Região Autónoma dos Açores

Título II – Princípios Fundamentais

Título III – Regime económico e financeiro

Título IV – Órgãos de governo próprio

Título V – Relação da Região com outras pessoas colectivas públicas

Título VI – Das relações internacionais

Título VII – Organização das administrações públicas

Título VIII – Revisão do Estatuto

O EPARAA apresenta, tal como a CRP prevê e o EPRAA já fazia, como órgãos de governo próprio a AL e o GR, reflectindo o sistema parlamentar que domina a forma de governo nas Regiões Autónomas (v. *supra*, pp. 26 e 27). Primeiramente, são apresentadas as disposições relativas à AL, prevendo-se as suas competências em geral e detalhando-se as matérias em que tem competência legislativa própria. Aliás, como refere J. BACELAR GOUVEIA, trata-se do «mais importante dos poderes de natureza regional (...), o qual se traduz na produção de *decretos legislativos regionais*, que são sempre da autoria das Assembleias Legislativas»⁵⁹, sendo que o seu funcionamento é depois completado pelas disposições do seu Regimento⁶⁰.

2.2. Governo Regional

Só depois das disposições relativas à AL, tendo em conta que «a autonomia política das regiões autónomas tem, pois, como elemento essencial a faculdade legislativa, mas não se resume a esta e na medida em que envolve diversos poderes

⁵⁹ *Manual (...)*, Vol. II, p. 974. Para mais desenvolvimentos sobre as competências legislativas das Regiões Autónomas v., a título de exemplo, P. OTERO, «A competência legislativa das Regiões Autónomas», in *Estudos de Direito Regional*, pp. 21 e ss.; J. BACELAR GOUVEIA, *Novos Estudos de Direito Público*, 2002, pp. 45 e ss.

⁶⁰ Aprovado pela Resolução n.º 15/2003/A, de 26 de Novembro, que foi alterada pela Resolução n.º 3/2009/A, de 14 de Janeiro.

atribuídos às regiões pela Constituição, permite que se fale em descentralização política, forma de descentralização diversa da tradicional descentralização administrativa»⁶¹, é que o legislador estatutário se refere ao GR.

Quanto à sua constituição, o Governo integra o Presidente e Secretários Regionais, podendo ainda incluir Subsecretários e, desde 1998, Vice-Presidente (art. 77.º). No seu conjunto, Presidente, Vice-Presidente e Secretários Regionais constituem o Conselho do GR, podendo os Subsecretários ser convocados para também participar nas suas reuniões (art. 78.º). O Presidente do GR representa, dirige e coordena o mesmo, além de poder ter a seu cargo qualquer dos departamentos governamentais (art. 79.º), e é actualmente nomeado pelo Representante da República, consoante os resultados das eleições para a AL, ouvidos os partidos políticos nela representados (n.º 1, art. 81.º). Os restantes membros do GR também são nomeados e exonerados pelo Representante da República, sob proposta do Presidente do GR (n.º 2, art. 81.º). Reiterando a redacção dada ao n.º 5 do art. 231.º da CRP pela revisão de 2004, que demonstra um reforço da autonomia regional e do reconhecimento da importância dos órgãos de governo próprio, o EPARAA também passou a prever que o GR toma posse perante a AL (n.º 3, art. 81.º).

Esta estrutura administrativa constitui a administração regional directa, havendo ainda institutos e empresas públicas que constituem a administração regional indirecta, sobre os quais o GR exerce poder de superintendência.

2.3. GR como órgão executivo

Foi apenas na sua revisão de 1998 que se passou a especificar que o GR é o órgão executivo de condução da política da Região e que é o órgão superior da administração regional⁶². Neste âmbito, pode-se distinguir o poder executivo próprio do poder executivo delegado. O primeiro «respeita à execução das leis e dos regulamentos regionais e, bem assim, aquele que respeitar à execução de norma nacional, mas, tão

⁶¹ M. SALEMA, «Autonomia (...)», p. 55.

⁶² Como está previsto no actual n.º 1 do art. 76.º, que corresponde ao art. 46.º da redacção de 1998.

só, em matérias explicitamente definidas nos estatutos político-administrativos»⁶³, quanto ao segundo, «é aquele que, como o próprio nome indica, foi conferido à região pelos órgãos de soberania mediante acto legislativo de transferência, não gozando, por consequência, da especial protecção que o estatuto lhe poderia oferecer»⁶⁴.

Pese embora possa apresentar uma eventual menor dignidade institucional quando comparadas com as competências legislativas, as competências executivas demonstram uma enorme importância prática, desde logo por permitirem um âmbito de acção mais alargado do que o exercício das primeiras. Tal reflecte-se particularmente na diferença de limites impostos a cada uma destas competências, mesmo com a alteração constitucional de 2004 que alargou consideravelmente as competências legislativas das Regiões com a exclusão do conceito de interesse específico, pois a AL tem como limite não só a impossibilidade de legislar em matérias de reserva absoluta, como em algumas matérias de reserva relativa da AR (al. *b*), n.º 1, art. 227.º da CRP). Já ao GR cabe o poder executivo sobre todas as disposições legais, na medida em que estas se apliquem no território regional através dos órgãos administrativos regionais⁶⁵.

Atribuir ao GR a competência para executar os actos legislativos no território da Região (art. 16.º do EPARAA) será, como aponta R. MEDEIROS, «uma solução em grande parte inócua»⁶⁶, um princípio geral a seguir e dela estão excluídos, à partida, os diplomas legais nacionais que disponham sobre competências reservadas aos órgãos de soberania. Aliás, a referência ao facto de se prever que seja «no exercício das competências dos órgãos regionais» deve ser lida exactamente como tal, ou seja, ao GR cabe a execução dos actos legislativos no território da Região dentro das competências que são atribuídas aos órgãos de governo próprio e, como também refere esse mesmo autor, fazendo referência ao Ac. TC n.º 220/92, «a regionalização deve ser *decidida* pelos órgãos de soberania»⁶⁷.

Ainda sobre o poder executivo próprio (embora em relação à anterior redacção do EPARAA), D. FREITAS DO AMARAL refere que o texto estatutário não explicita qual

⁶³ J. PEREIRA DA SILVA, «Região (...)», p. 153.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 154.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 155.

⁶⁶ «Âmbitos (...)», p. 124. No mesmo sentido, v. J. L. PEREIRA COUTINHO, «Existe (...)», p. 105.

⁶⁷ R. MEDEIROS, «Âmbitos (...)», p. 126.

o «“âmbito das competências dos órgãos regionais” no tocante à execução da legislação nacional cujo âmbito espacial de aplicação abranja também, como é a regra, os territórios insulares»⁶⁸ e, com a nova redacção dada ao EPARAA, verifica-se que se mantém a situação descrita por esse autor. Assim, mantém-se a necessidade de ter de ser o legislador ordinário a indicar, caso a caso, a determinação material do conteúdo do poder executivo próprio, já que as Regiões Autónomas só exercem as competências que lhes são atribuídas por leis emanadas dos órgãos de soberania. Seguindo este pressuposto, e apesar do alargamento de poderes atribuídos pela CRP com a supressão do conceito de interesse específico, concordamos com R. MEDEIROS quando considera duvidosa a transferência de competências por diploma regional, sem lei habilitante da República⁶⁹, sublinhando-se deste modo a necessidade de haver leis da República a indicar as competências concretas transferidas para as Regiões.

Sobre as transferências de competências, o EPRAA veio prever, no art. 64.º, que a Região sucederia nas posições contratuais das juntas gerais ou da Junta Regional e que as competências conferidas às juntas gerais e à Junta Regional seriam atribuídas aos órgãos regionais, designadamente as de carácter tributário. Estipulou ainda, no art. 68.º, que a transferência de serviços periféricos dos órgãos de soberania que não tivesse sido efectuada até à data de entrada em vigor desse diploma (1 de Junho de 1976), seria feita sob proposta de comissões com representação do GR e do Governo da República e aprovada por este⁷⁰.

Já o EPARAA não fez mais referências a transferências de competências, determinando, no art. 58.º da sua versão original⁷¹, que, no âmbito das competências dos órgãos regionais, a execução das leis no território da Região, independentemente do órgão de que são originárias, será assegurada pelo GR, donde se verifica que «foi posto de lado o sistema de enumeração de atribuições e competências. No decurso do

⁶⁸ *Curso (...)*, Vol. I, pp. 707.

⁶⁹ «Âmbitos (...)», p. 127.

⁷⁰ Nesta matéria, como é referido por Á. MONJARDINO, a propósito do início das funções do primeiro GR, «coubra à Junta Regional dos Açores gerir e harmonizar os serviços distritais e os dos governos civis, e ainda coordenar os serviços centrais do Estado na região. Ora, só uma parte da situação foi transmitida ao Governo Regional quando este entrou em funções. Isto porque toda a coordenação dos serviços periféricos passara para o ministro da República enquanto a respectiva transferência para a região se não verificasse. Assim, nesta primeira fase, o que a região ganhara – e era tudo novo – em matéria legislativa perdia em efectiva administração» («A criação (...)», p. 414).

⁷¹ Equiparável ao actual art. 16.º do EPARAA.

processo, traçando um paralelo com o modelo europeu continental, deixou entretanto de se estabelecer, no nível da legislação de carácter estatutário, uma demarcação entre poderes regionais e poderes que seria plausível encontrar reservados à administração estadual, pelo menos em certas matérias. Também se omitiram quaisquer referências a procedimentos de controlo»⁷².

Deste modo, a atribuição de competências administrativas várias foi concretizada através de um conjunto de leis e decretos-lei avulsos, pelos quais se levou a cabo a delegação inicial de competências dos órgãos de soberania nos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas⁷³, havendo a salientar a distinção dos «*actos de competência própria das Regiões dos actos da competência de órgãos do Estado*, transferidos ou transferíveis para os órgãos regionais. Os primeiros são *actos próprios* da Região, inseridos no conceito de regionalização, e competem ao governo regional enquanto órgão de condução política e órgão superior da administração regional (...); os segundos podem ser exercidos pelos órgãos regionais, mas por transferência ou delegação de poderes.»⁷⁴, sendo que a CRP não apresenta directivas claras sobre o modo como essa delegação deveria ocorrer.

2.4. Poder regulamentar regional

A CRP, como foi referido, atribui às Regiões Autónomas poderes para regulamentar a legislação regional e as leis emanadas dos órgãos de soberania que não reservem para estes o respectivo poder regulamentar. Numa primeira leitura, esta atribuição poderia ser feita indiferenciadamente aos órgãos de governo próprio, mas o n.º 1 do art. 232.º vem esclarecer que a regulamentação das leis emanadas dos órgãos de soberania é da competência exclusiva da AL⁷⁵.

⁷² J. L. PEREIRA COUTINHO, «Existe (...)», pp. 104 e 105.

⁷³ Cfr. F. AMÂNCIO FERREIRA, *As Regiões (...)*, pp. 109 e ss. – onde se apresenta uma listagem inicial deste diplomas.

⁷⁴ M. AFONSO VAZ, «Regionalização Total ou Descentralização Parcial?», in *Direito e Justiça*, Vol. X, Tomo 1, 1996, pp. 95 e 96.

⁷⁵ Á. MONJARDINO apresenta uma análise histórica da dificuldade sentida pelo GR em respeitar esta competência exclusiva da AL, tentando regulamentar directamente legislação emanada dos órgãos de soberania através de portarias e de resoluções («Poder regional e poder central: dificuldades e acertos», in *História dos Açores*, Vol. II, pp. 447 e 448).

É de notar que a interpretação literal do n.º 1 do art. 232.º da CRP tem sido, aliás, a seguida pelo TC, como se pode confirmar pela leitura dos Acórdãos n.ºs 308/89, 81/03 e 18/07, a título de exemplo.

Quanto à regulamentação de legislação regional, a CRP nada refere, portanto, também nesta matéria, cabe ao Estatuto concretizar em que medida esta é atribuída aos órgãos de governo próprio ou, dito de outra forma, «a competência para regulamentar a legislação regional (para regulamentar as *leis regionais*) está integrada na regionalização, nos termos em que foi definida, sendo, de resto, da competência do Governo regional. A competência para regulamentar as leis gerais da República [conceito suprimido pela revisão de 2004, mantendo-se enquanto competência para regulamentar leis emanadas dos órgãos de soberania] é atribuída às Assembleias legislativas regionais e é atribuída por *delegação legislativa implícita*, ou seja, ela existe sempre que os órgãos de soberania emanadores da lei não reservem para si o respectivo poder regulamentar.»⁷⁶.

O Estatuto vem definir que a competência regulamentar é partilhada pela AL e pelo GR. À AL, como se encontra previsto no art. 41.º, cabe exclusivamente «regulamentar as leis e decretos-leis emanados dos órgãos de soberania que não reservem para o Governo Regional o respectivo poder regulamentar»⁷⁷. Esta previsão é

Sobre esta matéria sublinhamos que o Conselheiro Pamplona de Oliveira, em declaração de voto ao Ac. TC n.º 81/03, mostrou entendimento divergente deste, considerando que «pretende-se assim que a Constituição impõe a regra (tão absoluta como *absurda*) de que toda a regulamentação das chamadas leis gerais da República cabe, em exclusivo, às assembleias legislativas regionais». E que «aliás não se descortina qualquer explicação lógica, aceitável, para que a Constituição haja optado por retirar aos governos regionais a competência para a emissão de regulamentos que tornem exequíveis as leis da República, quando é certo, seja qual for o ponto de vista que se adoptar, que tal competência foi constitucionalmente entregue a órgãos regionais», admitindo que «uma actividade regulamentar, em sentido lato, das leis gerais da República tanto que pode revestir a forma legal, mediante a densificação de conceitos abertos e a adaptação do diploma às realidades insulares, como se pode concretizar numa mera actividade administrativa, através da emissão dos regulamentos necessários a dar exequibilidade aos princípios que o legislador nacional quis ver criados».

Assim, no caso em que se analisava a constitucionalidade de dois decretos regulamentares regionais, concluía o Conselheiro que eram «meros regulamentos de natureza administrativa destinados a dar execução à lei da República e que esta quis expressamente deixar para regulamentação posterior. São, indiscutivelmente, normas cuja edição cabe na competência do Governo Regional, actividade que foi portanto exercida no quadro constitucional e que nenhuma ofensa fez aos preceitos constitucionais que o acórdão quis ver sacrificados».

No entanto, decorridos cinco anos, em declaração de voto ao Ac. TC n.º 18/2007, o mesmo Conselheiro declarou já não manter as reservas anteriormente apresentadas, subscrevendo inteiramente o entendimento tradicionalmente perfilhado pelo Tribunal, considerando que «tendo a sexta revisão constitucional (Lei Constitucional n.º 1/2004 de 24 de Julho) deixado intocado o aludido preceito, deve entender-se que é correcto o entendimento, constante, perfilhado pelo Tribunal Constitucional a propósito dos poderes que cabem às Assembleias Legislativas das Regiões em matéria de regulamentação das leis produzidas pelos órgãos de soberania».

⁷⁶ M. AFONSO VAZ, «Regionalização (...)», p. 95.

⁷⁷ No seguimento do disposto na al. c) do n.º 1 do art. 227.º da CRP, por força do n.º 1 do seu art. 232.º Nesta matéria denotamos uma incongruência entre a previsão estatutária e a constitucional, já que a CRP consagra claramente que é competência exclusiva da AL «regulamentar a legislação regional e as leis emanadas dos órgãos de soberania que não reservem para estes o respectivo poder regulamentar» (al.

menos ampla que a apresentada no art. 33.º na redacção do EPARAA em vigor antes de 2009, já que anteriormente se previa que a AL tinha competência (concorrencial com o GR⁷⁸) para regulamentar legislação regional, verificando-se deste modo uma redução das competências regulamentares da AL e reforço das competências atribuídas ao GR.

De acordo com o n.º 1 do art. 44.º do EPARAA, apesar de se revestirem de uma natureza regulamentar, estes actos da Assembleia apresentam a forma de decretos legislativos regionais, «actos legislativos de natureza mista, que são decretos legislativos regionais pela forma, mas que se caracterizam por possuir uma índole materialmente regulamentar»⁷⁹.

2.5. Poder regulamentar do GR

No que diz respeito ao GR, tem a competência regulamentar prevista no art. 89.º, sendo de notar que, de todas as competências enunciadas, apenas a aprovação da sua própria organização e funcionamento está constitucionalmente prevista como sendo da sua competência exclusiva (v. *supra* p. 18)⁸⁰.

Os actos regulamentares emanados do GR, de acordo com o n.º 1 do art. 91.º do EPARAA, revestem a forma de decretos regulamentares regionais, devem ser aprovados em Conselho do GR (tal como as propostas de decretos legislativos regionais, de referendos regionais e as antepropostas de lei que o GR entenda apresentar à AL), após o que devem ser enviados ao Representante da República para assinatura e posterior remessa para publicação no *Diário da República* e no *Jornal Oficial da Região*. O n.º 4

c) do n.º 1 do art. 227.º da CRP, com sublinhado nosso), pelo que não resulta clara a previsão do EPARAA de um diploma nacional poder reservar o poder regulamentar para o GR.

⁷⁸ Como, aliás, é referido na Ac. TC n.º 278/01, «A competência para o exercício dos poderes regulamentares das regiões autónomas, relativos apenas à legislação regional e à legislação geral emanada dos órgãos de soberania que não reservem para estes o respectivo poder regulamentar, encontra-se, na verdade, constitucionalmente dividida pela assembleia legislativa regional e pelo governo regional. Nos termos da Constituição, à assembleia legislativa regional compete exclusivamente regulamentar leis gerais emanadas de órgãos de soberania, enquanto o governo regional tem competência apenas para regulamentação da legislação regional. E tal divisão de competências resulta, também, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (aprovado pela Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto e revisto pela Lei n.º 9/87, de 26 de Março) – artigos 32º, n.º 1, alínea i), e 56º, alínea c).».

⁷⁹ D. FREITAS DO AMARAL, *Curso (...)*, Vol. I, p. 696. Sobre a questão da constitucionalidade desta forma de diplomas regulamentares, v. também J. PEREIRA DA SILVA, «Algumas questões sobre o poder regulamentar regional», in *Perspectivas Constitucionais*, Vol. I, pp. 856 e ss.

⁸⁰ Cfr. art. 231.º, n.º 6, da CRP. A orgânica do X Governo Regional dos Açores foi aprovada pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 25/2008/A, de 31 de Dezembro.

deste artigo acrescenta que todos os demais actos do GR e dos seus membros (resoluções, portarias ou despachos normativos) devem ser publicados no *Jornal Oficial da Região*, nos termos definidos por decreto legislativo regional⁸¹. Sublinhamos, como refere D. FREITAS DO AMARAL, que «os regulamentos regionais não devem obediência aos regulamentos emanados do Governo da República, ocupando, dentro do âmbito das competências das regiões autónomas, o mesmo grau hierárquico dos regulamentos daquele órgão de soberania.»⁸².

Sublinhamos que, mesmo com a revisão constitucional de 2004 e com a recente revisão estatutária, mantém-se actual o referido no Ac. TC n.º 120/99 que se debruçou sobre a constitucionalidade da Resolução n.º 179/91, do GR. Nesse Acórdão considera-se que a CRP não define o conteúdo material do poder executivo próprio atribuído às Regiões Autónomas; porém este é um conteúdo que aponta para o exercício da função administrativa pelo órgão superior da administração regional, mencionando-se que o EPARAA atribui poderes ao GR que se integram claramente no âmbito da função administrativa⁸³, concluindo que «sem necessidade de enunciar positivamente o complexo desses poderes, parece líquido que neles se não compreende o de “legislar”, matéria reservada à assembleia legislativa, com as limitações decorrentes do disposto nas alíneas *a)*, *b)* e *c)* do n.º 1 do artigo 229.º da CRP [com algumas alterações, correspondem às al. *a)* a *c)* do actual n.º 1 do art. 227.º], só podendo os governos regionais produzir normas regulamentares, emitindo regulamentos de diplomas legislativos regionais». Isto é, como foi enfatizado no Ac. TC n.º 395/93, «os governos regionais só tinham *competência regulamentar* quanto aos *decretos legislativos regionais* que fossem expressão do *poder legislativo regional* e que, por isso (conjuntamente com as leis e com os decretos-leis: cfr. artigo 115.º, n.º 1, na redacção de 1982), fossem *actos legislativos*».

⁸¹ O primeiro diploma que estabeleceu as regras relativas à publicação e entrada em vigor dos actos regionais e criou o *Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores* foi o Decreto Regional n.º 1/77/A, de 10 de Fevereiro, com fundamento no então art. 229.º, n.º1, al. *a)* da CRP. O EPARAA, desde a sua redacção inicial, previu a existência de um diploma que definisse a forma dos actos legislativos e regulamentares dos órgãos de governo próprio, mas apenas em 2003 o legislador regional veio revogar o diploma de 1977 e aprovou do DLR n.º 25/2003/A, de 27 de Maio, posteriormente alterado e republicado pelo DLR n.º 14/2007/A, de 25 de Junho, que estabelece o regime jurídico da publicação, identificação e formulário dos diplomas regionais.

⁸² *Curso (...)*, Vol. I, p. 703.

⁸³ O Acórdão em questão refere as alíneas *b)* a *f)* do art. 56.º, da versão do EPARAA dada pela L n.º 9/87, de 27 de Março, que correspondem, com algumas alterações, ao disposto nas alíneas *a)*, *b)* e *d)*, do n.º 1 do art. 89.º, e nas alíneas *b)*, *g)*, *j)* e *h)*, do n.º 1 do art. 90.º, da actual versão.

2.6. Responsabilidade política do GR

Quanto à responsabilidade política do GR perante a AL, constitucionalmente consagrada (v. *supra* pp. 29 e 30), esta concretiza-se no EPARAA em duas vertentes.

Numa perspectiva objectiva, temos o controlo da actividade do GR que é levado a cabo pela AL, através dos pedidos de informações, das perguntas que os seus deputados podem apresentar ao GR (alíneas *h*) e *i*) do n.º 1 do art. 31.º) e da sua competência para apreciar o relatório semestral do GR sobre a participação da Região na União Europeia (al. *f*) do art. 35.º). O art. 42.º prevê ainda outras competências atribuídas à AL, como a vigilância pelo cumprimento da CRP, do EPARAA e das leis, a apreciação dos actos do GR e da administração regional autónoma (al. *a*), n.º 1) e, no exercício das funções de acompanhamento, esse mesmo artigo estipula o acompanhamento da tutela do GR sobre a actividade das autarquias locais (al. *b*), n.º 2). Finalmente, está prevista a possibilidade de a AL poder criar, além das comissões previstas no seu Regimento, comissões eventuais, de inquérito ou para qualquer outro fim determinado (n.º 1, art. 73.º).

A dimensão subjectiva da responsabilidade política assenta na influência directa que a actuação da AL pode ter na actividade do GR, como está previsto em diversas alíneas do art. 34.º, como seja a autorização que lhe pode dar para realizar empréstimos e outras operações de crédito, estabelecendo as respectivas condições gerais [al. *d*)], o estabelecimento do limite máximo dos avales a conceder pelo GR em cada ano [al. *e*)], a votação de moções de rejeição do programa do GR [al. *f*)], bem como de moções de confiança e de censura [al. *g*)], sendo que podem ser solicitadas pelo GR à AL moções de confiança sobre a sua actuação ou votos de confiança sobre quaisquer assuntos de política sectorial (art. 84.º). Por outro lado, a AL pode votar moções de censura ao GR sobre a execução do seu Programa ou assuntos de interesse relevante para a Região (art. 85.º). As últimas competências referidas podem tornar-se extremamente graves para a vida política do GR, já que a rejeição do programa do governo, a não aprovação de uma

moção de confiança ou a aprovação de moção de censura se consubstanciam na demissão do GR (alíneas *d*), *e*) e *f*) do n.º 1 do art. 86.º)⁸⁴.

Em suma, a responsabilidade política do GR perante a AL efectiva-se através de várias acções de prestação de contas e de controlo da actividade desenvolvida, que têm como principal (e extrema) sanção a possibilidade deste ser demitido pela Assembleia.

Apesar desta previsão, cumpre-nos sublinhar que a eficácia desta possibilidade de demissão será reduzida enquanto os Governos Regionais assentarem em maiorias parlamentares, como se tem tendencialmente verificado em ambos os arquipélagos nas últimas três décadas⁸⁵ e, tal como foi sublinhado por P. OTERO em 1996, mas que a prática demonstra que mantém a actualidade, verifica-se que o ascendente político do GR sobre a AL influencia fortemente a actividade deste último órgão, que o modelo constitucional de sistema de governo resulta subvertido quando há uma maioria partidária na AL, cuja acção passa a ser orientada pela vontade do líder partidário com maioria que é simultaneamente Presidente do GR, e finalmente que se verifica uma aproximação entre o modelo político do sistema de governo das Regiões Autónomas e o modelo que se vive na República⁸⁶.

Além deste controlo da AL sobre o modo como o GR exerce as suas competências e dos poderes atribuídos ao Representante da República (que se referirão de seguida), apenas aos Tribunais cabe uma fiscalização da forma como o GR desenvolve as suas competências na prática, através da análise das situações concretas que lhes são apresentadas.

3. A soberania da República na Região

3.1. Competências administrativas anteriormente atribuídas pela CRP ao Ministro da República

⁸⁴ Sobre esta questão, v. R. MEDEIROS, J. PEREIRA DA SILVA, *Estatuto (...)*, anotação VII aos artigos 42.º a 49.º, pp. 149 e 150.

⁸⁵ D. FREITAS DO AMARAL, *Curso (...)*, Vol. I, p. 697.

⁸⁶ P. OTERO, «Sistema (...)», pp. 83 e ss.

Antes de aprofundarmos o nosso olhar sobre as competências do GR, será conveniente fazer uma breve referência ao Ministro da República⁸⁷, no sentido em que este detinha algumas competências de natureza administrativa que não foram atribuídas à figura institucional que lhe sucedeu, o Representante da República.

Em 1976, a CRP começou por prever que competia ao Ministro da República coordenar a actividade dos serviços centrais do Estado no tocante aos interesses da Região, dispondo para isso de competência ministerial. Também lhe cabia superintender nas funções administrativas exercidas pelo Estado na Região, bem como coordená-las com as exercidas pela própria Região (n.ºs 2 e 3, art. 232.º, versão original). Nesse momento inicial foi igualmente atribuída ao Ministro da República a competência para assegurar o governo da Região no caso de dissolução ou suspensão dos órgãos regionais (n.º 4, art. 234.º, versão original).

Com a revisão constitucional de 1997, a previsão relativa à representação da soberania da República sofreu as suas primeiras alterações, passando a dispor-se que, mediante delegação do Governo e de forma não permanente, o Ministro da República poderia exercer competências de superintendência nos serviços do Estado na Região (n.º 3, art. 230.º, na redacção de 1997).

3.2. Alterações introduzidas com a criação do cargo de Representante da República

A alteração substancial nesta matéria deu-se com a revisão constitucional de 2004, como é notório, desde logo, pela mudança da designação do cargo para Representante da República, mas também pela eliminação da previsão relativa às competências administrativas que lhe eram atribuídas.

Acresce que, com esta revisão constitucional, o Representante da República não manteve a competência que era atribuída ao seu antecessor de assegurar o governo da Região no caso de dissolução ou suspensão dos órgãos regionais, uma vez que se passou

⁸⁷ Para desenvolvimentos aprofundados sobre esta figura, v. C. BLANCO DE MORAIS, *O Ministro da República*, 1995.

a prever que nessas situações o GR mantém funções de gestão até à tomada de posse do governo posterior (v. *supra* p. 24, v. *infra* pp. 69 e ss).

Assim, hoje em dia, cabe ao Representante da República o exercício de funções políticas: de acordo com o art. 233.º da CRP, são-lhe atribuídas competências para assinar e mandar publicar os decretos legislativos regionais e os decretos regulamentares regionais. Caso o entenda, é-lhe também atribuída competência para remeter os diplomas que lhe forem apresentados ao TC, para análise, e para os vetar (mesmo que o TC não se pronuncie pela sua inconstitucionalidade), solicitando à AL nova apreciação do diploma em mensagem fundamentada, sendo que, caso esse órgão entenda confirmar o diploma por maioria absoluta dos seus membros em efectividade de funções, deverá o Representante da República assinar o mesmo. Tem ainda direito de veto nos termos dos artigos 278.º e 279.º da CRP, no âmbito da fiscalização preventiva da constitucionalidade (n.º5, art. 233.º)⁸⁸.

Sublinhamos que, em relação aos actos de governo próprio do GR, o veto político do Representante da República pode incidir sobre regulamentos de execução de decretos legislativos regionais, regulamentos sobre organização e funcionamento do GR e seus serviços, bem como regulamentos independentes⁸⁹. Como é sublinhado por P. OTERO em relação ao Ministro da República, mas que nesta matéria se mantém em relação ao actual Representante da República, a eficácia do veto sobre os actos do GR não é absoluta, pois se vetar um decreto regulamentar e o GR tiver a apoiá-lo a maioria dos deputados da AL, pode dar-se a transformação do diploma vetado em proposta de decreto legislativo regional, fazendo o GR vencer a sua vontade em oposição ao veto político. Ou seja, «o veto político do Ministro [ou do Representante] da República sobre os decretos provenientes do governo regional só é absoluto se o governo assim o entender, pois a conjugação entre o governo e a assembleia legislativa regional transforma um veto inicialmente absoluto em *meramente suspensivo*.»⁹⁰.

⁸⁸ E, pese embora já não esteja expressamente previsto na CRP, J. BACELAR GOUVEIA refere que o Representante da República poderá também, na sequência de delegação governamental, exercer competências administrativas de superintendência nos serviços do Estado na respectiva Região Autónoma (cfr. *Manual (...)*, Vol II., p. 972).

⁸⁹ Cfr. P. OTERO, «Sistema (...)», pp. 85 e ss.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 87.

Todavia, tendo em conta que a matéria respeitante à organização e funcionamento do GR está, desde 1997, constitucionalmente assegurada à competência exclusiva do GR, não nos parece que, nesta situação concreta, haja fundamento para a sua conversão em decreto legislativo regional, caso a mesma venha a ser vetada pelo Representante da República. Verificando-se um veto nessa circunstância, restará ao executivo a reapreciação da matéria e apresentação de nova proposta de decreto regulamentar regional a instituir a sua própria estrutura orgânica.

3.3. O Ministro da República no EPARAA

O EPRAA começou por atribuir ao Ministro da República para os Açores, como competências administrativas, a coordenação da actividade dos serviços centrais do Estado no tocante aos interesses da Região e a superintendência nas funções administrativas exercidas pelo Estado na Região e sua coordenação com as exercidas pela própria Região (alíneas *f*) e *g*), art. 40.º).

A previsão destas competências manteve-se no EPARAA cujo inicial Título III, que tinha como epígrafe «A soberania da República na Região», acrescentava, numa repetição da previsão constitucional, que caberia ao titular deste órgão assegurar o governo da Região em caso de dissolução ou de suspensão dos órgãos regionais, como se pode ler nas al. *f*), *g*) e *h*) do art. 52.º da sua redacção original.

Com a revisão efectuada ao EPARAA em 1998, este Título III viu a sua epígrafe alterada para «A representação do Estado na Região» e as competências do Ministro da República em matéria administrativa foram alteradas em consonância com a alteração introduzida no cargo pela revisão constitucional de 1997, mantendo-se a competência de assegurar o governo da Região em caso de dissolução dos órgãos regionais.

Finalmente, na última revisão efectuada, o EPARAA veio a acolher as mudanças introduzidas pela revisão constitucional de 2004 e suprimiu as competências administrativas inicialmente atribuídas ao Ministro da República para os Açores, prevendo nas várias alíneas do n.º 1 do art. 107.º que compete ao Representante da República: nomear o Presidente do GR, tendo em conta os resultados eleitorais; nomear e exonerar os restantes membros do GR; assinar e mandar publicar os diplomas

regionais; exercer o direito de veto, designadamente, nos termos dos artigos 278.º e 279.º da CRP.

Das alterações introduzidas nesta última revisão ressalta, ainda, a importância da reestruturação sistemática da matéria relativa ao Representante da República, que está agora no capítulo IV, cuja epígrafe é precisamente «Representante da República», do Título IV, que tem como epígrafe «Órgãos de governo próprio». Esta opção do legislador estatutário não resulta clara, uma vez que quer a CRP, quer o EPARAA⁹¹ apenas prevêem como órgãos de governo próprio a AL e o GR. Acresce que os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas são órgãos de representação da população local, resultando da sua vontade expressa nas eleições realizadas para as Assembleias Legislativas. Quanto ao Representante da República, pese embora a importância que demonstra ter no que diz respeito ao controlo da constitucionalidade dos actos legislativos emanados dos órgãos de governo próprio, o titular do cargo é nomeado pelo PR, ouvido o Governo (art. 230.º, n.º 1, da CRP), pelo que dificilmente poderá ser considerado um órgão de governo próprio das Regiões, apesar de ser um órgão cujo âmbito de actuação se projecta exclusivamente no território de cada Região Autónoma.

No entanto, e com a consciência que esta matéria, só por si, merecia um desenvolvimento que não cabe no escopo deste estudo, basta-nos destacar a perda das competências que eram anteriormente atribuídas ao Ministro da República e que, neste momento, não são dadas ao Representante da República.

⁹¹ Respectivamente nos actuais art. 231.º, n.º 1, e no art. 5.º, n.º1, sendo disposições que se mantêm desde as suas redacções iniciais.

IV – GOVERNO REGIONAL NO EPARAM E EM ORDENAMENTOS ESTRANGEIROS

Com vista a facilitar uma melhor compreensão das opções legislativas em relação ao GR dos Açores, começamos por fazer uma análise sucinta do funcionamento do GR na RAM e nos ordenamentos italiano e espanhol.

1. Região Autónoma da Madeira

1.1. Estatuto Provisório da Região Autónoma da Madeira

O Estatuto Provisório da RAM foi aprovado pelo DL n.º 318-D/76, de 30 de Abril, e posteriormente alterado pelo DL n.º 427-F/76, de 1 de Junho. Apresentava uma estrutura bastante semelhante à do EPRAA, pelo que as referências apresentadas sobre o modo como foi estruturada a autonomia regional dos Açores no seu período inicial são também aplicáveis à Madeira.

Neste âmbito, o principal aspecto a realçar é o facto de o Estatuto Provisório da Madeira ter tido um período de vigência mais prolongado que o açoriano, uma vez que se verificou um impasse na aprovação do EPARAM durante quinze anos (situação com origem política e não jurídica, pelo que a sua análise não cabe neste estudo), enquanto o EPARAA foi aprovado quatro anos após a entrada em vigor do EPRAA.

1.2. Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira

O EPARAM foi aprovado pela L n.º 13/91, de 5 de Julho, alterada pelas Leis n.ºs 130/99, de 21 de Agosto, e 12/2000, de 21 de Junho⁹². Verificam-se algumas diferenças de apresentação formal entre os dois Estatutos. No entanto, na sua maioria, as previsões relativas ao GR são apresentadas de modo bastante semelhante ao visto no âmbito do EPARAA, na redacção que lhe foi dada pela L n.º 61/98, de 27 de Agosto, pelo que faremos apenas algumas menções que entendemos mais pertinentes.

⁹² Nas referências seguintes feitas a artigos sem qualquer outra identificação, iremos debruçar-nos sobre a sua redacção actualmente em vigor.

A garantia que ao GR cabe a competência para executar os actos legislativos na RAM está patente logo no n.º 2 do art. 7.º e a sua responsabilidade política perante a AL apresenta-se claramente no art. 58.º Tal como no EPARAA, no EPARAM estão previstos os poderes dos deputados regionais sobre a acção do GR nas alíneas *f*) e *g*) do n.º 1 do art. 22.º, como requerer informações e publicações oficiais que considerem úteis no exercício do seu mandato ou formular perguntas ao GR sobre quaisquer actos deste ou da administração pública regional. Estão também previstas as competências políticas da AL em relação ao GR nas alíneas *a*), *c*), *d*), *e*), *f*) e *h*) do n.º 1 do art. 36.º, entre as quais a aprovação do programa do GR, aprovação do orçamento regional, incluindo os dos fundos autónomos regionais e os programas de investimento de cada secretaria regional, votação de moções de confiança e de censura ao GR e apreciação da actividade desenvolvida pelo GR no âmbito da intervenção da Região em matéria de construção europeia. Dispõe-se ainda que o GR responde perante a AL, através das comissões desta que podem solicitar a presença dos membros do executivo regional nos seus trabalhos (art. 50.º, n.º5) e como se processa a presença dos membros do GR nas reuniões da AL (art. 53.º).

Relativamente à estrutura do GR e à sua nomeação, estão previstos em termos semelhantes aos do EPARAA (cfr. arts. 56.º e 57.º do EPARAM), apresentando-se como diferença o facto de não estar especificamente estipulado que o GR toma posse perante a AL⁹³. As suas competências estão previstas no art. 69.º de uma forma que, no geral, é bastante semelhante à apresentada para o GR açoriano no art. 60.º da redacção em vigor a partir de 1998, que foi alterada com a última revisão de 2009.

No que diz respeito às situações que implicam demissão do GR da Madeira, o n.º 1 do art. 62.º do EPARAM indica que tal se dá: com o início de nova legislatura; com a apresentação, pelo Presidente do GR, de pedido de exoneração; com a morte ou impossibilidade física duradoura do Presidente do GR; com a aprovação de uma moção de censura por maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções. Fazendo uma leitura comparada com o disposto no n.º 1 do art. 86.º do EPARAA, este último prevê adicionalmente as situações de rejeição do programa do GR e de não aprovação de moção de confiança como causadoras da demissão do GR.

⁹³ Previsão que não constava do texto da CRP à data da última revisão do EPARAM.

Ocorrendo a demissão, e antes da aprovação do seu Programa pela AL, o GR da Madeira fica limitado ao exercício de actos de gestão (art. 63.º), não se apresentando elementos que ajudem a determinar a sua definição, tal como o EPARAA também não fazia até à sua mais recente revisão.

Atrás, referimos as competências atribuídas aos Ministros da República, actualmente Representantes da República, que decorrem directamente da CRP. Nesta matéria, o legislador estatutário açoriano tem escolhido apresentar as competências deste órgão, dando ênfase estatutária a este cargo. Por seu lado, o legislador estatutário madeirense optou por referir que ao Ministro da República (já que esta redacção é anterior à redacção constitucional de 2004) cabem as competências que lhe são constitucionalmente atribuídas e por descrever apenas a sua intervenção no processo legislativo, bem como o processo de assinatura e veto dos diplomas regionais.

O EPARAM prevê ainda, ao longo do seu texto, diversas competências atribuídas ao GR: exercer iniciativa legislativa (art. 44.º); a possibilidade de celebrar protocolos de colaboração com o Governo da República sobre matérias de interesse comum (art. 93.º); a possibilidade de participar, juntamente com a AL, na definição das políticas fiscal, monetária, financeira e cambial, mediante proposta a apresentar aos órgãos de soberania (art. 102.º); ser ouvido pelo Estado em matéria de adopção de medidas tendentes a baixar o custo efectivo do transporte marítimo e aéreo de passageiros e mercadorias interinsular e entre as ilhas do arquipélago e o continente (art. 127.º); conceder benefícios fiscais temporários e condicionados, relativos a impostos de âmbito nacional e regional, em regime contratual, aplicáveis a projectos de investimento significativos, nos termos do Estatuto dos Benefícios Fiscais e legislação complementar em vigor, com as necessárias adaptações, mediante autorização da AL (art. 138.º, n.º 3); a possibilidade de criar serviços fiscais competentes para o lançamento, liquidação e cobrança dos impostos de que é sujeito activo, bem como o poder de regulamentar essas matérias, compreendida na capacidade de a RAM ser sujeito activo dos impostos nela cobrados [art. 140.º, n.º 2, al. *a)* e *b)*].

São ainda atribuídas ao membro do GR responsável pela área das finanças as competências atribuídas pela lei geral ao Ministro das Finanças em matéria de

benefícios e incentivos fiscais, e está prevista a audição do GR no que diz respeito aos benefícios ou incentivos fiscais de interesse ou âmbito nacional ou do interesse específico de mais de uma circunscrição que sejam da competência do Ministro das Finanças (art. 141.º, n.ºs 1 e 2).

Finalmente, o GR e a administração regional podem fixar o quantitativo das taxas, tarifas e preços devidos pela prestação de serviços regionais, pela outorga regional de licenças, alvarás e outras remoções dos limites jurídicos às actividades regionais dos particulares e pela utilização dos bens do domínio público regional (art. 142.º).

2. Ordenamentos italiano e espanhol

Tal como Portugal, também Itália e Espanha estabelecem nas suas Constituições que são Estados unitários, e reconhecem e promovem a existência de entidades autónomas (cfr. art. 5 da CRI e art. 2 da CE), sendo de realçar como principal diferença em relação a Portugal o facto de qualquer um destes dois países poder ser totalmente dividido em entidades autónomas, enquanto a CRP prevê apenas a existência das duas Regiões Autónomas correspondentes aos dois arquipélagos.

Em comum sublinhamos, como referido por C. BLANCO DE MORAIS, o facto de «em qualquer um dos três sistemas, **a capacidade plena de exercício** dos direitos regionais apenas [poder] ser obtida com base no estatuto, a cujas regras de detalhes se deverão conformar os órgãos e os actos do ente politicamente descentralizado. Nesta perspectiva, embora se proponha como realidade instrumental relativamente aos fins superiores que a Constituição atribui à pessoa colectiva territorial, o estatuto é de facto a pauta jurídica fundamental da organização interna do ente; ora como vértice do ordenamento especial que regula desenvolvimento e de forma total os direitos da região, ele conforma-se (tal como acontece analogamente em relação a qualquer ente público personalizado), como genuíno **título jurídico da sua autonomia**»⁹⁴.

⁹⁴ *A Autonomia (...)*, p. 122.

2.1. Regiões italianas

A CRI⁹⁵, no seu art. 5, dispõe que a República Italiana é una e indivisível, reconhece e promove as autonomias locais, que os serviços do Estado seguem a descentralização administrativa e que os princípios e métodos da sua legislação são adequados às exigências da autonomia e da descentralização. Do texto constitucional decorre que o poder atribuído às entidades regionais *«per quanto ampio è giuridicamente circoscritto e delimitato dalla costituzione e dalla legislazione dello stato. Non è dunque un potere giuridicamente pieno ma sempre circoscritto»*⁹⁶, pelo que, tal como no sistema português, as entidades regionais só o são no âmbito das permissões constitucionalmente estabelecidas. A previsão inicial do art. 5 é concretizada na Parte II do Título V (cuja epígrafe é *«Le Regioni, le Provincie, i Comuni»*) da CRI.

Nesse Título, o art. 114 prevê que a República é constituída por Comunas, Províncias, Cidades metropolitanas, Regiões e Estado. Com excepção do Estado, as restantes divisões territoriais são consideradas entes autónomos com estatutos próprios, poderes e funções em obediência aos princípios constitucionais e especifica-se também que Roma se rege pela lei do Estado. Será apenas sobre as previsões relativas às Regiões italianas, por serem mais aproximadas das Regiões Autónomas portuguesas, que agora nos iremos debruçar.

O sistema regional italiano apresenta diferentes regimes consoante o tipo de Regiões. Assim, de acordo com o primeiro parágrafo do art. 116, *«Il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.»*, sendo que as restantes Regiões (Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzi, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria) são dotadas de

⁹⁵ Que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1948 e que tem sido objecto de várias revisões até aos dias de hoje, tendo a última revisão de maior relevo para as Regiões sido concretizada pela *legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*. As referências seguintes a artigos que não se encontrem identificadas são feitas à CRI.

⁹⁶ G. DE VERGOTTINI, «Appendice di aggiornamento», in *Diritto Costituzionale*, 2001, p. 14.

estatutos ordinários⁹⁷. A todas as Regiões é reconhecida autonomia estatutária, legislativa, de direcção política, administrativa, regulamentar e financeira⁹⁸.

A principal diferença entre os dois tipos de estatutos regionais italianos reside na sua origem. Os estatutos especiais são aprovados através de leis constitucionais, sendo objecto de deliberação no Parlamento nacional (art. 116).

Quanto aos estatutos ordinários das restantes quinze Regiões são deliberados pelo respectivo Conselho Regional (*Consiglio regionale*)⁹⁹, por maioria absoluta dos seus membros, com duas deliberações sucessivas, com intervalo não inferior a dois meses. Não se prevê que haja controlo por parte do Governo, já que é uma lei regional que não carece de ser apresentada ao *Commissario del Governo*, mas o Governo pode questionar a legitimidade constitucional do estatuto junto da *Corte costituzionale* até trinta dias após a sua publicação (art. 123). Encontra-se prevista a possibilidade de os mesmos serem apresentados a referendo, até três meses depois da sua publicação, situação em que a sua promulgação e entrada em vigor só pode ocorrer depois de aprovação por maioria dos votos válidos.

Em relação às Regiões com Estatutos especiais, como refere G. DE VERGOTTINI, a estrutura de governo é regulamentada por legislação regional que consagra (em moldes semelhantes ao que acontece nas Regiões com Estatutos ordinários) que a eleição do Presidente é feita por sufrágio directo e universal ao mesmo tempo que a eleição para o Conselho, prevendo igualmente a dissolução do Conselho em caso de demissão do Presidente ou de decisão de falta de confiança em relação a este último. No entanto, esta lei regional (que é aprovada por maioria absoluta) pode criar um sistema de nomeação e uma forma de governo diferentes deste sistema. É também de ter em conta a previsão de o Presidente Regional poder participar em Conselho de Ministros, quando o Governo decidir questões de interesse regional¹⁰⁰, e, ainda em relação a estas cinco Regiões com Estatutos especiais, o facto de apresentarem uma forma de governo parlamentar no qual a Junta se assume como governo regional que age com base na

⁹⁷ Sobre o desenvolvimento inicial das Regiões italianas, v. G. DE VERGOTTINI, «Appendice (...)», pp. 16 e ss.

⁹⁸ Para mais desenvolvimentos sobre estes aspectos, v. M. MIRABELLA *et al.*, *Corso di diritto amministrativo*, 2009, pp. 166 e ss.

⁹⁹ Ou *Assemblea*, como designado por alguns Estatutos.

¹⁰⁰ G. DE VERGOTTINI, «Appendice (...)», p. 19.

relação de confiança com o Conselho, sendo que este último é visto como órgão legislativo, de direcção e controlo¹⁰¹.

Quanto aos Estatutos que seguem as exigências do art. 123 da CRI apresentam a forma de governo da região e os princípios fundamentais da sua organização e funcionamento. Entre as suas características, como refere G. DE VERGOTTINI, sublinha-se «*l'inserimento generalizzato del riferimento alla programmazione come metodo di governo, la previsione di forme di partecipazione del cittadino e dei gruppi ai procedimenti amministrativi, la previsione di forme di consultazione referendaria, la previsione del difensore civico*»¹⁰².

Os vários Estatutos (especiais e ordinários)¹⁰³ vêm concretizar os princípios fundamentais de cada região, densificando as disposições constitucionais. Apresentam em comum a iniciativa legislativa para promover legislação estadual, a participação de delegados regionais na eleição do Presidente da República, o requerimento de referendos de acordo com os artigos 75 e 138, o recurso à *Corte costituzionale* em sede de juízo de legitimidade de conflitos de atribuições, mas também disposições relativas a fusões ou criação de Regiões e a agregação de comunas e províncias a uma região diferente da original (cfr. art. 132)¹⁰⁴.

O art. 117 da CRI prevê que o Estado e as Regiões têm poderes legislativos, indicando quais os poderes exclusivos do Estado e os poderes de competência concorrente. Já o art. 120 dispõe quais as matérias que estão fora do alcance das Regiões, bem como que o Governo se pode substituir aos órgãos das Regiões¹⁰⁵ no caso se verificar desrespeito pelas normas e tratados internacionais ou comunitárias que se revele perigoso para a unidade jurídica ou económica e, em especial, para a protecção dos níveis essenciais das prestações relativas a direitos civis e sociais.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 29.

¹⁰² *Ibidem*, p. 21.

¹⁰³ Que foram, na sua maioria, revistos após 2001 e que se encontram disponíveis em: <http://www.parlamentiregionali.it/documenti/statuti.php>, tal como consultado em 11-10-2009.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 18.

¹⁰⁵ E também aos das cidades metropolitanas, das províncias e das comunas.

São órgãos das Regiões o Conselho Regional, a Junta (*Giunta*) e o Presidente da Junta¹⁰⁶, órgãos cujos membros são eleitos na sequência de sufrágio universal e directo. Quanto ao Conselho Regional, é um órgão equivalente a um parlamento (designação que, também em Itália, está reservada ao Parlamento nacional) e, entre outras, exerce as funções legislativas constitucionalmente atribuídas, procede à aprovação do orçamento, à organização dos serviços regionais e à instituição de entidades administrativas dependentes da região. Os vários estatutos têm concretizado as atribuições destes órgãos apresentando bastantes semelhanças entre si.

A Junta é o órgão executivo das Regiões e o seu Presidente é eleito directamente pelos eleitores da região. Este escolhe os assessores, tendo poderes para os nomear e demitir; representa a região; dirige a sua política e por ela é responsável; promulga leis e emana os regulamentos regionais; dirige as funções administrativas delegadas pelo Estado à região, seguindo as instruções do Governo da República (art. 121, CRI).

Das competências que os estatutos atribuem às Juntas e aos seus Presidentes, resulta que se consagram os poderes executivos e de adopção do seu próprio regulamento, detendo as Juntas a competência regulamentar¹⁰⁷. Apesar de a competência legislativa ser atribuída exclusivamente ao Conselho, as Juntas têm sempre poder de iniciativa legislativa junto do respectivo Conselho, cabendo ainda ao Presidente da Junta a promulgação final das leis e dos regulamentos regionais.

Assim as Juntas devem agir de acordo com a direcção política e administrativa determinada pelo Conselho em diversas áreas, como executar as deliberações deste órgão, exercer a actividade administrativa no âmbito da sua competência, apresentar às Comissões do Conselho documentos sobre os planos e programas que desenvolve, preparar a documentação relativa aos orçamentos, administrar o património da região de acordo com o estabelecido em lei regional, entre outras competências que lhe sejam atribuídas pela CRI, pelo Estatuto ou por lei regional. Note-se também que, a título de

¹⁰⁶ Ou *Presidente della Regione*, de acordo com os Estatutos especiais. Para mais desenvolvimentos sobre os vários órgãos das Regiões italianas, v. V. ITALIA, *Diritto Amministrativo*, 2002, pp. 70 e 71.

¹⁰⁷ Sobre a alteração do art. 121 da CRI, que anteriormente atribuía a competência regulamentar ao Conselho Regional, e a discussão doutrinária e jurisprudencial que se seguiu, concluindo que esta competência cabe à Junta, v. R. CHIEPPA, V. LOPILATO, *Studi di Diritto Amministrativo*, 2007, pp. 77 e ss.

exemplo, alguns Estatutos atribuem às respectivas Juntas competências em matéria de segurança pública.

Dos dois tipos de Estatutos resulta ainda que as competências administrativas podem ser delegadas por lei da República e que, pelo mesmo modo, a delegação pode ser modificada ou revogada, sendo também possível, através de lei do Estado, atribuir competências legislativas em matérias para além das previstas no Estatuto. Por seu turno, as Regiões exercem as funções administrativas delegando-as nas Províncias, Comunas e outras entidades locais.

De acordo com o primeiro parágrafo do art. 126, caso se verifique a prática de actos contrários à CRI, graves violações da lei ou motivos de segurança nacional, o Presidente da República pode, por *decreto motivato*, dissolver o Conselho Regional e demitir o Presidente da Junta. O decreto é adoptado depois de ouvida uma comissão de deputados e senadores para as questões regionais. Os segundo e terceiro parágrafos deste mesmo artigo prevêm que o Conselho Regional pode exprimir a sua falta de confiança (*sfiducia*) em relação ao Presidente da Junta, através de moções subscritas por, pelo menos, um quinto dos seus membros e aprovadas por maioria absoluta, e que a aprovação dessa moção de censura, assim como o impedimento permanente, a morte e a demissão voluntária do Presidente, implicam a demissão deste último e a dissolução do Conselho. O mesmo acontece na sequência da demissão da maioria dos membros do Conselho. Nota-se aqui uma diferença em relação ao ordenamento português, onde a demissão do GR não acarreta a dissolução da AL, não estando também prevista que a demissão de deputados provoque tal dissolução.

Quanto às relações entre as Regiões e o Estado, a CRI previa no seu art. 126 a existência de Comissários do Governos (*Commissario del Governo*), a quem cabia, nas respectivas Regiões, a superintendência das funções administrativas exercidas pelo Estado na região e a sua coordenação com as funções regionais. No entanto, esse artigo foi revogado pela redacção introduzida pela *legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, cabendo agora essas atribuições ao *prefetto* (cargo equiparável ao de governador civil – cfr. *Decreto Legislativo 20 maggio 1999, n. 300, art. 11, 3º c*).

2.2. Comunidades Autónomas espanholas

A CE¹⁰⁸ consagra, no seu art. 2, a unidade do Estado espanhol e reconhece e garante a autonomia das suas diferentes nações e regiões, bem como a solidariedade entre todas elas. Fá-lo num modelo de Estado unitário regional bastante mais flexível que o português ou o italiano, já que não identifica exactamente quais as regiões em que o seu território está dividido e, como sublinham MARTÍN MATEO e DíEZ SANCHEZ, «*a este respecto la Constitución resulta escasamente dogmática, siendo su principal característica el carácter abierto de su sistema de distribución territorial del poder, lo que contrasta com los definidos rasgos de otras Constituciones.*»¹⁰⁹.

No seu Título VIII, a CE debruça-se sobre a organização territorial do Estado, prevendo, nos seus artigos 143 a 158, a existência de dois grupos de Comunidades Autónomas. Um dos grupos é constituído pelas Comunidades que podiam aceder imediatamente ao regime de autonomia, por no passado terem sujeitado a plebiscito projectos de estatutos de autonomia e por, à data da entrada em vigor da CE, terem regimes provisórios de autonomia, de acordo com a segunda disposição transitória da CE, sem necessidade da exigência, prevista no n.º 2 do art. 148, de aguardar pela passagem de cinco anos desde a aprovação do seu Estatuto, para ampliar as suas competências, seguindo antes o disposto no art. 151¹¹⁰. O outro grupo é composto pelas restantes Comunidades para as quais foi prevista a possibilidade de progressivamente acederem a um regime de autonomia semelhante ao vivido pelas primeiras, seguindo o disposto nos artigos 143 e ss¹¹¹.

Na realidade, esta distinção constitucional entre Comunidades com Estatutos de autonomia plena e imediata ou de autonomia gradual ou diferida¹¹² resultou numa difícil aplicação prática, decorrente das ambições das diferentes Comunidades e das

¹⁰⁸ Texto original de 27 de Dezembro de 1978. Nesta secção, as referências a artigos devem entender-se como feitas à CE.

¹⁰⁹ R. MARTÍN MATEO, J. J. DíEZ SANCHEZ, *Manual de Derecho Administrativo*, 2007, p. 149.

¹¹⁰ Grupo que seria composto por *Cataluña, País Vasco e Galicia*.

¹¹¹ Para uma abordagem crítica à opção da CE de não elencar as Comunidades Autónomas, bem como sobre as diferenças que permite que existam entre estas, v. R. PARADA, *Derecho Administrativo*, Vol. II, 2007, p. 112.

¹¹² Na distinção apresentada por R. MARTÍN MATEO, J. J. DíEZ SANCHEZ, *Manual (...)*, p. 149. A. L. ALONSO DE ANTONIO, J. A. ALONSO DE ANTONIO referem-se a Comunidades com autonomia plena ou com autonomia limitada (*Derecho Constitucional Español*, 2002, p. 569)

dificuldades inerentes à mudança da estrutura do próprio Estado espanhol, de centralizado para autonómico¹¹³.

Verifica-se que a CE prevê no n.º 2 do seu art. 147 quais os elementos mínimos que os Estatutos devem apresentar, como a denominação da Comunidade que melhor corresponde à sua identidade histórica, a delimitação do seu território, a denominação, organização e sede das instituições autónomas, as competências que cabem à Comunidade (em respeito pelo constitucionalmente estabelecido), bem como as bases para as transferências dos serviços a elas correspondentes. O n.º 3 desse mesmo artigo prevê que a revisão do Estatuto é feita de acordo com o estabelecido no seu próprio texto.

Os órgãos das Comunidades Autónomas, como determina o art. 152, são a Assembleia Legislativa (*Asamblea Legislativa*¹¹⁴), eleita por sufrágio universal, o Conselho de Governo (*Consejo de Gobierno*¹¹⁵), ao qual cabe funções executivas e administrativas, e o Presidente, eleito pela Assembleia de entre os seus membros e nomeado pelo Monarca.

O mesmo artigo 152 prevê ainda a existência de um Tribunal Superior de Justiça que, como referem A. L. ALONSO DE ANTONIO, J. A. ALONSO DE ANTONIO, encina a organização judicial no âmbito territorial da Comunidade Autónoma, sem prejuízo da jurisdição do Supremo Tribunal. No entanto, não se trata de um órgão autónomo, já que está integrado no poder judicial único e independente do Estado¹¹⁶.

Cabe ao Presidente a direcção do Conselho de Governo e a representação da respectiva Comunidade, sendo o mesmo e os restantes membros do Conselho politicamente responsáveis perante a Assembleia. É de sublinhar que esta previsão

¹¹³ Sobre a implantação do sistema autonómico espanhol e dificuldades que enfrenta, v. J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo*, Vol. I, 2002, pp. 534 e ss.; v. também F. BALAGUER CALLEJÓN *et al.*, *Derecho Constitucional*, Vol. I, 2001, pp. 264 e ss. Sobre os diferentes modos de acesso à autonomia e sua incidência na definição da organização das Comunidades Autónomas, *ibidem*, pp. 244 e ss.

¹¹⁴ Também designada por *Parlamento*, *Cortes* ou *Junta General*, consoante a opção feita nos diferentes Estatutos.

¹¹⁵ Também designado por *Gobierno*, *Junta*, *Consejo Ejecutivo*, *Diputación Foral* ou *Diputación General*, consoante a opção feita nos diferentes Estatutos.

¹¹⁶ In *Derecho (...)*, p. 573.

apenas se aplicaria às Comunidades que podiam aceder ao processo de autonomia imediata. Em relação às restantes Comunidades, a CE não impõe um esquema organizativo, situação que podia levar a assumpções contraditórias, como a vontade do legislador constitucional ser no sentido destas últimas Comunidades apenas terem autonomia administrativa e não política ou, pelo contrário, que as Comunidades podiam optar pelo modelo descrito no art. 152 ou por outro que entendessem mais adequado¹¹⁷. Na prática, verificou-se que todos os Estatutos vieram a seguir o modelo organizativo apresentado na CE.

Relativamente às Assembleias Legislativas, estas têm em comum o facto de os seus membros serem eleitos por sufrágio directo, para legislaturas de quatro anos, e as suas funções concretizam-se no exercício do poder legislativo, aprovação dos orçamentos, autorização da atribuição de confiança ao Presidente e controle do Conselho de Governo.

Quanto ao poder executivo, é exercido pelo Presidente e pelo Conselho de Governo, mantendo o Presidente a responsabilidade política perante a Assembleia e ficando sujeito à sua censura ou confiança. Aliás, a generalidade dos Estatutos prevêem a possibilidade de demissão do Presidente, caso a Assembleia nele não deposite a sua confiança, e também prevêem a sua remoção do cargo na sequência da aprovação de uma moção de censura, o que se estende ao respectivo Conselho de Governo¹¹⁸. Tais disposições permitem caracterizar o sistema de governo regional como parlamentar.

Em relação às suas funções cabe ao Presidente: representar a respectiva Comunidade; representar ordinariamente o Estado na Comunidade, mas sem permitir que haja uma confusão com as funções do Delegado do Governo, pois o Presidente tem uma representação a um nível mais global, que justifica que realize funções que, a nível central, correspondem às do Monarca, como promulgar leis da Assembleia Legislativa, convocar eleições para a Assembleia ou convocá-la e demiti-la (nas Comunidades em que os Estatutos o permitem); nomear os membros do Conselho de Governo e assinar os decretos que esse órgão emana. Também compete ao Presidente a direcção do Conselho

¹¹⁷ Neste sentido, v. J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios (...)*, pp. 541 e ss.; F. BALAGUER CALLEJÓN *et al.*, *Derecho (...)*, Vol. I, pp. 261.

¹¹⁸ Neste sentido, v. R. MARTÍN MATEO, J. J. Díez SANCHEZ, *Manual (...)*, p. 167.

de Governo, exercendo deste modo competências executivas governamentais em sentido estrito.

Finalmente, o Conselho de Governo é o órgão colegial de direcção e coordenação política de cada Comunidade e, com algumas variações entre Estatutos, exerce funções semelhantes às previstas no art. 97¹¹⁹. É integrado pelo Presidente e Conselheiros por ele nomeados, aos quais cabem responsabilidades em diferentes matérias.

Existe ainda a previsão da existência de um Delegado, nomeado pelo Governo (art. 154), a quem cabe dirigir a administração do Estado no território da Comunidade Autónoma e coordená-la, quando seja caso disso, com a administração própria da Comunidade, de acordo com a Lei 6/1997, de 14 de Abril, de *Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*.

Às Comunidades Autónomas são atribuídas competências para legislarem, para desenvolverem legislação, para regulamentar, bem como competências executivas, como referido no art. 148. Os Estatutos das Comunidades instituídas por procedimento imediato podiam assumir, desde o início, todas estas competências e quaisquer outras, com excepção das competências exclusivas do Estado previstas no art. 149. Quanto às Comunidades que tinham de aceder gradualmente à respectiva autonomia, os seus Estatutos podiam assumir as competências previstas no art. 148, n.º 1, e, passados cinco anos, podiam assumir outras competências para além das indicadas nesse artigo, mas sempre com respeito pela reserva do art. 149¹²⁰. Relativamente às competências sobre matérias que não sejam chamadas a si pelos estatutos, essas correspondem supletivamente ao Estado, sendo que, em caso de conflito entre ordenamentos estadual e regional, prevalecem as normas estaduais sempre que não sejam matérias de exclusiva competência das Comunidades.

Por fim, existem limites de competências para além das constitucionalmente previstas que se concretizam, como refere SANTAMARÍA PASTOR, através de leis

¹¹⁹ Artigo que dispõe sobre as competências gerais do Governo.

¹²⁰ Sobre o carácter não exaustivo da lista de competências apresentada na CE, v. J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios (...)*, Vol. I, pp. 562 e ss.

orgânicas como as do poder judicial, das forças e corpos de segurança do Estado e de financiamento das Comunidades Autónomas. Segundo este mesmo autor, há também a ter em conta os decretos reais de transferências, diplomas cujo objectivo era apresentar os bens, créditos e funcionários a transferir pelo Estado para o desempenho das competências atribuídas pelo Estatuto à respectiva Comunidade Autónoma. No entanto, a prática revelou que estes diplomas apresentavam anexos com referências específicas ao sector objecto de transferência, concretizando a transferência de competências para além das previsões constitucionais¹²¹.

¹²¹ *Ibidem*, pp. 568 e ss.

V – COMPETÊNCIAS DO GR

1. As competências do GR no EPARAA

Debruçando-nos agora sobre o GR dos Açores, mantendo presente que «o exercício do poder administrativo não se esgota na prática de actos individuais e concretos (os actos administrativos), mas envolve também a produção de normas gerais e abstractas de execução das disposições legais – os regulamentos administrativos»¹²², e que a competência administrativa se revela mais abrangente que a competência legislativa, por não estar sujeita aos mesmos limites¹²³.

Desde logo, relativamente às opções formais do legislador sobre a apresentação das competências do GR, há a realçar que só na versão de 2009 se optou pela sua divisão clara em três artigos diferentes, consoante a sua natureza. Assim, o actual capítulo II do Título IV, reservado ao GR, apresenta os seguintes artigos com as respectivas epígrafes: o art. 88.º dispõe sobre as competências políticas; o art. 89.º sobre as competências regulamentares; e o art. 90.º sobre as competências executivas.

Também é de sublinhar a opção do legislador estatutário de introduzir as competências do GR em matéria tributária neste capítulo, já que anteriormente estas competências se encontravam no Título relativo ao Regime Económico e Financeiro, apesar de serem especificamente atribuídas ao GR¹²⁴. Assim, na actual redacção do EPARAA apenas as especificações relativas às competências do GR no âmbito das relações da Região com outras pessoas colectivas públicas e as suas competências em matérias de relações internacionais não estão apresentadas nesta divisão dedicada às competências do GR.

1.1. Competências Políticas

Analisando as várias disposições com maior atenção, constatamos que a competência política, tal como prevista no art. 88.º, não denota diferenças de fundo em

¹²² J. M. DE ALBUQUERQUE CALHEIROS, R. MEDEIROS, «As Regiões Autónomas e a Aplicação das Directivas Comunitárias», in *Estudos de Direito Regional*, p. 867.

¹²³ No mesmo sentido, D. FREITAS DO AMARAL, *Curso (...)*, Vol. I, p. 709.

¹²⁴ Como era claro no art. 96.º, na redacção de 1987, e no art. 103.º, na redacção de 1998.

relação ao que a anterior versão do EPARAA já apresentava. De um modo geral, verificamos que algumas alíneas viram a sua ordem alterada e, noutras, o legislador optou por proceder a alterações no texto, de modo a torná-lo mais claro, ou por dividir as mais complexas em mais que uma alínea.

Nos termos do previsto neste art. 88.º, cabe ao GR: conduzir a política da Região; pronunciar-se sobre as questões da competência dos órgãos de soberania que digam respeito à Região; participar na elaboração dos planos nacionais; participar na definição e execução das políticas fiscal, monetária, financeira e cambial, de modo a assegurar o controlo regional dos meios de pagamento em circulação e o financiamento dos investimentos necessários ao desenvolvimento económico-social da Região; participar na definição das políticas respeitantes às águas interiores, ao mar territorial, à zona contígua, à zona económica exclusiva e à plataforma continental contíguas ao arquipélago; apresentar à AL propostas de decreto legislativo regional, de referendo regional e antepostas de lei; elaborar o seu programa e apresentá-lo, para aprovação, à AL; elaborar as propostas de plano de desenvolvimento económico e social da Região; elaborar a proposta de orçamento e submetê-la à aprovação da AL; apresentar à AL as contas da Região; participar na definição das posições do Estado Português no âmbito do processo de construção europeia em matérias de interesse da Região; participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente digam respeito à Região e administrar os benefícios deles decorrentes; estabelecer relações de cooperação com entidades regionais estrangeiras, nomeadamente através da negociação e ajuste de acordos; representar a Região em organizações que tenham por objecto fomentar o diálogo e a cooperação inter-regional; participar no processo de construção europeia, mediante representação nas respectivas instituições regionais e nas delegações envolvidas em processos de decisão comunitária, quando estejam em causa matérias do interesse regional.

Em matéria de competência política, são ainda de considerar as previsões relacionadas com a audição do GR pelo Governo da República e com a participação do primeiro na determinação e condução da política externa, que estão consagradas nos Títulos V e VI respectivamente, que adiante serão abordados com mais atenção.

1.2. Competências regulamentares

No que à competência regulamentar diz respeito, o art. 89.º prevê que cabe ao GR a competência exclusiva para aprovar a sua própria organização e funcionamento (al. *a*) do n.º 1 e n.º 2). Como está previsto no n.º 1 desse artigo, cabe-lhe também: regulamentar a legislação regional; regulamentar actos jurídicos da União Europeia e elaborar os regulamentos necessários ao eficaz funcionamento da administração regional autónoma e à boa execução das leis.

Temos a sublinhar que, tal como acontece ao Governo em relação ao controlo exercido pelo PR à sua actividade regulamentar através de decretos regulamentares e de regulamentos independentes (cfr. art. 112.º, n.º 6, CRP), também os diplomas regulamentares emanados do GR, mesmo os independentes, devem ser objecto de controlo por parte do Representante da República (cfr. art. 233.º, n.º 4, CRP)¹²⁵.

Além disso, realçamos que, pela primeira vez, é incluída no texto do EPARAA a competência para regulamentar actos jurídicos da União Europeia. Tal decorre da revisão 2004 de CRP, que atribuiu às Regiões Autónomas a competência para transpor actos jurídicos da União nos termos do seu art. 112.º [pela segunda parte da al. *x*] do n.º 1 do art. 227.º], sendo que o legislador estatutário atribuiu esse poder à AL dentro dos limites gerais do poder legislativo regional (art. 40.º, EPARAA), reservando o poder de os regulamentar ao GR¹²⁶.

1.3. Competências executivas

Resta-nos, por fim, referir as competências executivas atribuídas ao GR. Tal como mencionamos em relação às competências políticas, também a redacção do n.º 1 do art. 90.º não apresenta inovações de fundo em relação ao previsto na versão de 1998 do EPARAA sobre esta matéria. Assim, de acordo como n.º 1 deste artigo, cabe ao GR:

¹²⁵ Como referem J. MIRANDA, R. MEDEIROS, *Constituição (...)*, Tomo II, anotação XXVII ao art. 112.º, p. 277

¹²⁶ Sobre esta matéria, J. MIRANDA, em texto inicialmente publicado em 1985, já referia o «problema da concretização das directivas das Comunidades Europeias» e alvitrava que o «interesse específico regional se afigura título bastante para habilitar as regiões e interferir nessa tarefa, tanto mais que da integração de Portugal nas Comunidades resulta a integração das normas provenientes dos seus órgãos, sejam exequíveis ou não, na ordem interna portuguesa» [«O Interesse (...)», p. 48]. Só em 2004 a CRP veio a prever explicitamente esta matéria que o EPARAA veio agora concretizar.

exercer poder executivo próprio; dirigir os serviços e actividades de administração regional autónoma; coordenar a elaboração do plano e do orçamento regionais e velar pela sua boa execução; adoptar as medidas necessárias à promoção e desenvolvimento económico e social e à satisfação das necessidades colectivas regionais; administrar e dispor do património regional e celebrar os actos e contratos em que a Região tenha interesse; administrar, nos termos do presente EPARAA e da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, as receitas fiscais cobradas ou geradas na Região, bem como a participação nas receitas tributárias do Estado, e outras receitas que lhe sejam atribuídas e afectá-las às suas despesas; exercer poder de tutela sobre as autarquias locais; superintender nos serviços, institutos públicos e empresas públicas e nacionalizadas que exerçam a sua actividade exclusiva ou predominantemente na Região, e noutros casos em que o interesse regional o justifique; proceder à requisição civil e à expropriação por utilidade pública, nos termos da lei; praticar todos os actos exigidos pela lei respeitantes aos funcionários e agentes da administração regional autónoma; exercer as demais funções executivas que lhe sejam cometidas por lei.

Por seu turno, o n.º 2 deste mesmo art. 90.º apresenta uma inovação em relação àquela que tinha sido a opção nos textos estatutários até esta última alteração ao introduzir, na secção do EPARAA dedicada às competências do GR, as que lhe são atribuídas em matéria tributária. Deste modo, cabe-lhe, nos termos da lei: lançar, liquidar e cobrar impostos e taxas através de serviços próprios ou recorrendo aos serviços do Estado; arrecadar as receitas de outros impostos, taxas ou receitas equivalentes; exercer a posição de sujeito activo nas relações tributárias em que a Região seja parte; conceder benefícios fiscais¹²⁷.

2. Cooperação, participação e audição

2.1. Cooperação entre Governo da República e GR

Pese embora este estudo esteja a ser desenvolvido no âmbito da autonomia regional, não nos podemos abster de realçar que, de acordo com a CRP, o Governo é o

¹²⁷ Sobre o sistema económico-financeiro regional, v. J. MIRANDA, R. MEDEIROS, *Constituição* (...), Tomo III, anotações VIII e IX ao art.º 227.º, pp. 321 e ss.; v. também, E. PAZ FERREIRA, «As finanças públicas e o financiamento regional», in *História dos Açores*, Vol. II, pp. 455 e ss.

órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública (art. 182.º). Nesta matéria sublinhamos, tal como consta da anotação de J. MIRANDA ao artigo acima referido, que «a condução da política geral do País compreende quer a política interna, quer a política externa, uma e outra, pelo seu entrosamento cada vez mais forte e nítido na época actual, indissociáveis e necessariamente congruentes. *Governar* não se compadece com fraccionamentos ou compartimentações»¹²⁸. Todavia, relativamente à sua acção no âmbito da administração pública, estão excluídos do seu poder de direcção, superintendência e tutela a administração das Regiões Autónomas¹²⁹, atendendo à disposição da al. g) do n.º 1 do art. 227.º, que prevê que cabe às Regiões Autónomas exercer o poder executivo próprio.

A CRP dispõe no art. 229.º sobre a cooperação entre os órgãos de soberania e os órgãos de governo próprio, onde se começa por prever que os órgãos de soberania asseguram, em cooperação com os órgãos de governo próprio, o desenvolvimento económico e social das Regiões Autónomas, visando, em especial, a correcção das desigualdades derivadas da insularidade (n.º 1), e que os órgãos de soberania ouvirão sempre, relativamente às questões da sua competência respeitantes às Regiões Autónomas, os órgãos de governo regional (n.º 2)¹³⁰. Refere-se que as relações financeiras entre a República e as Regiões Autónomas são reguladas através da lei prevista na al. t) do art. 164.º (n.º 3)¹³¹ e finalmente que o Governo da República e os Governos Regionais podem acordar outras formas de cooperação envolvendo, nomeadamente, actos de delegação de competências, estabelecendo-se em cada caso a correspondente transferência de meios financeiros e os mecanismos de fiscalização aplicáveis (n.º 4).

Em relação ao significado de «questões respeitantes às regiões autónomas», J. MIRANDA apresenta a seguinte descrição, por referência ao Ac. TC n.º 684/99, «o

¹²⁸ J. MIRANDA, R. MEDEIROS, *Constituição (...)*, Tomo II, anotação III ao art.º 182.º, p. 630.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 631. Tal como estão excluídos a administração eleitoral, a administração acessória de órgãos de soberania e as entidades administrativas independentes.

¹³⁰ Matéria regulada pela Lei n.º 40/96, de 31 de Agosto (regula a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas), que também se reflecte no art. 142.º do Regimento da AR n.º 1/2007, de 20 de Agosto, e no art. 23.º do Regimento do Conselho de Ministros do XVII Governo Constitucional, alterado e republicado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 198/2008, de 30 de Dezembro.

¹³¹ Actualmente, Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro, que aprova a Lei de Finanças das Regiões Autónomas e que, nos seus artigos 51.º e ss., indica especificamente quais as competências administrativas regionais em matéria fiscal.

direito de audição garantido às regiões autónomas refere-se a actos que, sendo de competência dos órgãos de soberania, incidam de forma particular – diferente daquela em que afectam o resto do país – sobre uma ou ambas as regiões ou versem sobre interesses predominantemente regionais»¹³². O mesmo autor refere ainda que «o dever de audição abrange actos da função governativa ou política *stricto sensu*, da legislativa e da administrativa. Não abrange actos de revisão constitucional, nem de função jurisdicional»¹³³.

Assim resulta a atribuição de competências políticas ao GR no que diz respeito à sua participação na definição das posições do Estado português no âmbito do processo de construção europeia e nas negociações de tratados e acordos internacionais, desde que estejam em causa, em todas essas áreas, matérias de interesse regional.

2.2. Cooperação e participação dos órgãos de governo próprio previstas pelo EPARAA

A matéria relativa à cooperação, participação e audição dos órgãos de governo próprio encontra-se desenvolvida no Título V, cuja epígrafe é «Relação da Região com outras pessoas colectivas públicas». Aí são estabelecidos os princípios da cooperação, em geral, entre a Região e outras pessoas colectiva, referindo-se quais os instrumentos de cooperação com a República, acordos ou quaisquer outros meios de cooperação adequados à prossecução de objectivos comuns (art. 109.º). Também se especifica o modo como os acordos de cooperação se podem desenvolver entre o Governo da República e o GR (art. 110.º), tal como a forma como se pode verificar a delegação de poderes do Governo da República no GR (art. 112.º) e o modo como a Região pode, através do seu Governo, estabelecer relações especiais de coordenação, colaboração ou cooperação com outras entidades públicas como a RAM, regiões administrativas e demais autarquias locais ou suas associações (art. 113.º).

¹³² «Sobre a Audição dos Órgãos das Regiões Autónomas pelos Órgãos de Soberania», in *Estudos em Homenagem à Professora Doutora Isabel Magalhães Collaço*, Vol. II, 2002, p. 783.

¹³³ *Ibidem*, p. 785.

Em relação à delegação de competências inicialmente mencionada no n.º 4 do art. 229.º da CRP¹³⁴, esta vem ser concretizada pelo art. 112.º (mais uma nova previsão do texto de 2009), apresentando-se como uma lei habilitadora da delegação constitucionalmente prevista, que afigura características diferentes da transferência de competências atrás mencionadas (v. *supra* pp. 34 e 35). Pelo seu uso poderá ser possível um alargamento das competências administrativas do GR já que, por via de resolução do Conselho de Ministros, podem-lhe ser delegadas competências para o exercício da função administrativa, através da emissão de regulamentos, prática e celebração de actos administrativos (n.º 1), bem como o exercício conjunto de competências (n.º 2), mas também poderes de coordenação dos serviços do Estado na Região com serviços regionais (n.º 3). Nestes actos de delegação aplica-se, com as devidas adaptações, o CPA¹³⁵ (n.º 5), havendo como distanciamento em relação ao regime desse Código o facto desta delegação de poderes não se extinguir pela mudança dos titulares de cada um dos Governos (n.º 4).

Da pesquisa efectuada, não encontramos registo de realização desta delegação. No entanto, algumas questões práticas poder-se-ão, desde já, levantar, como quais as competências que podem vir a ser delegadas já que «se estamos no domínio da *reserva executiva do Governo da República*, a delegação não é constitucionalmente admissível (...) se estamos no *âmbito das competências dos órgãos regionais*, o poder executivo dos governos regionais é próprio e não delegado»¹³⁶. Continua o mesmo autor que «a única interpretação que confere à disposição em causa [art. 229.º, n.º 4, da CRP] um sentido útil é a que situa as competências do Governo da República delegáveis nos governos regionais numa zona de fronteira ou de transição entre a *reserva executiva do Governo da República* e o *âmbito das competências dos órgãos regionais*, isto é, numa espécie de “terra de ninguém”. O legislador nacional, a quem cabe sempre decidir sobre se a execução de um determinado regime nos Açores e na Madeira há-de caber ao

¹³⁴ Artigo em que «o legislador constitucional [se] preocupou em criar um regime que possibilitasse a delegação de competências de “superintendência dos serviços do Estado na Região” no executivo regional, em substituição da possibilidade de delegação no Ministro da República (entretanto extinto) – como pode ser comprovado pela consulta dos trabalhos preparatórios da VI revisão. Assim, a ideia do legislador era permitir ao Governo da República “delegar” a superintendência dos seus serviços descentralizados na Região nos respectivos Governos Regionais, desde que com o seu acordo. Tal delegação de competências implicará a transferência de meios financeiros e de mecanismos de fiscalização para o Governo Regional.» (R. MEDEIROS *et al.*, *Enquadramento (...)*, p. 146).

¹³⁵ Que se debruça sobre a delegação de poderes nos seus artigos 35.º e ss.

¹³⁶ D. FREITAS DO AMARAL, *Curso (...)*, Vol. I, p. 712.

próprio Governo da República ou aos governos e administrações regionais, adopta uma solução de meio-termo: reserva ao Governo da República a titularidade das competências de execução, mas delega o seu exercício nos governos regionais»¹³⁷.

Importa, portanto, prestar uma especial atenção ao modo como se irão desenvolver os poderes do delegante de emitir directivas ou instruções vinculativas, sobre a forma como os poderes delegados devem ser exercidos, ou mesmo às consequências de uma eventual avocação ou revogação de actos praticados ao abrigo de delegação (tal como previsto no art. 39.º do CPA), competências garantidas ao órgão delegante, a quem interessa acompanhar o modo como as competências delegadas são aplicadas, isto é, como se irão desenvolver as relações entre os dois tipos de Governo, já que são dois órgãos independentes, não havendo neste momento qualquer modo de controlo do Governo da República sobre o GR.

2.3. Audição dos órgãos de governo próprio

No capítulo sobre a audição dos órgãos de governo próprio pelos órgãos de soberania (Capítulo II do Título V), o art. 114.º do EPARAA previa as situações de audição dos órgãos de governo regional pelo PR antes da dissolução da AL e da marcação da data para a realização de eleições regionais ou de referendo. No entanto, o Ac. TC n.º 403/2009 veio declarar a inconstitucionalidade deste artigo, considerando que a «reserva de Constituição em matéria de poder do Presidente da República e o carácter taxativo dos seus poderes compreende-se como expressão de um princípio do equilíbrio institucional de poderes, cujos termos só o poder constituinte poderá alterar», concluindo pela violação dos artigos 133.º, al. j), e 110.º, n.º 2, da CRP.

Ainda neste capítulo, está previsto o dever de audição da Região, através do seu GR, pelos órgãos de soberania, sobre o exercício das suas atribuições e competências políticas e quando participem, no âmbito das instituições comunitárias, no exercício de competências políticas, sempre que estiverem em causa matérias que digam respeito à Região (art. 115.º). O GR também deve ser ouvido pelo Governo da República sobre o exercício de competências administrativas, bem como quando participe, no âmbito das

¹³⁷ *Ibidem*.

instituições comunitárias, no exercício de competências administrativas, sobre matérias que digam respeito à Região (art. 117.º). Quanto à audição sobre o exercício de competências legislativas deve ser feita apenas através da AL (art. 116.º).

A forma simples que reveste a audição é a de emissão de parecer fundamentado (n.º 1, art. 118.º) e encontrava-se prevista a possibilidade de a AR e o Governo da República poderem adoptar o procedimento de audição qualificada, em casos específicos com influência em determinadas áreas da autonomia, como iniciativas legislativas susceptíveis de serem desconformes com qualquer norma do EPARAA, iniciativas legislativas ou regulamentares que visassem a suspensão, redução ou supressão de direitos, atribuições ou competências regionais ou, finalmente, iniciativas legislativas destinadas à transferência de atribuições ou competências da administração do Estado para as autarquias locais dos Açores (n.º 1, art. 119.º).

Todavia, esta última forma de audição foi objecto de apreciação pelo TC que considerou, igualmente no seu Ac. n.º 403/2009, que «o artigo 119.º, n.º 2, não se limita a especificar os princípios que os órgãos de soberania devem respeitar ou ponderar: obriga-os a fundamentar a sua proposta de âmbito nacional, perante os órgãos regionais, à luz dos princípios de protecção da autonomia regional, como se eles não fossem uma parte do todo nacional, mas antes um destinatário externo nele não integrado» e, em relação à «norma contida no artigo 119.º, n.º 4, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores é susceptível de subverter, totalmente, a lógica e o fundamento do dever de audição, recortado no artigo 229.º, n.º 2, da Constituição. Não se trata já de atender ao que o órgão regional diz a respeito de actos normativos de alcance nacional, mas sim de negociar esses actos normativos com a Região». Sustentando que a inconstitucionalidade destes n.ºs 2 e 4 implica a inconstitucionalidade dos restantes números do artigo, conclui-se nesse Acórdão que o art. 119.º é inconstitucional por violação dos artigos 229.º, n.º 2, 110.º, n.º 2, e 225.º, n.º 3, da CRP¹³⁸.

¹³⁸ Acresce que, como escreve J. MIRANDA, «Seja qual for a modalidade que revistam, nenhum dos poderes de participação das regiões autónomas equivale a poder de decisão. Do que se trata é de tornar patente o interesse regional, fazendo-o conjugar activamente com o interesse nacional; mas a síntese recai sobre os órgãos de soberania» («Sobre a Audição (...)», p. 788), donde prever a possibilidade de negociação também se aproximaria da constituição de um limite ao poder de decisão final dos órgãos de soberania.

Finalmente, o art. 120.º estipula que os órgãos de governo próprio podem pronunciar-se por sua iniciativa sobre matérias de competência dos órgãos de soberania que digam respeito à Região, através da emissão de parecer fundamentado, que deve ser tomado em conta pelos órgãos de soberania na sua actuação. Esta é, assim, mais uma previsão que vem reforçar a importância do papel das autonomias e da intervenção da AL e do GR junto dos órgãos de soberania.

3. Região Autónoma e relações internacionais

É também atribuído pelo EPARAA um destaque apreciável ao desenvolvimento das relações internacionais da Região. Nesta matéria cabe ao GR um papel relevante, uma vez que lhe é atribuído a competência para participar na determinação e condução da política externa da República quando estejam em causa matérias que digam respeito à Região¹³⁹, como se pode ler no n.º 1 do art. 121.º O n.º 2 desse mesmo artigo procede à enumeração dessas matérias (conceito inicialmente apresentado na al. *x*), do n.º 1, do art. 227.º, da CRP), como: as matérias susceptíveis de implicações especiais nas suas atribuições e competências [al. *a*)]; a condição de região ultraperiférica e a insularidade [al. *d*)]; a utilização de bases militares no território regional [al. *e*)]; ou o património cultural localizado na Região [al. *m*)]. Este direito de participação na política externa confere ainda à Região direitos específicos referidos no n.º 3 do mesmo art. 121.º, como a possibilidade de requerer à República a celebração ou a adesão a tratados ou acordos internacionais que se afigurem adequados à prossecução dos objectivos fundamentais da Região [al. *a*)]; de ser informada, pela República, da negociação de tratados ou acordos [al. *b*)]; de participar, integrada na delegação portuguesa, na negociação de tratados ou acordos internacionais e em outras negociações internacionais ou cimeiras [al. *c*)]; de participar nas representações portuguesas perante organizações internacionais [al. *d*)]; de dirigir aos órgãos de soberania, através da AL ou do GR, as observações e propostas que entenda pertinentes no âmbito das alíneas anteriores do presente número [al. *e*)].

O n.º 4 desse art. 121.º prevê igualmente que, no âmbito das suas atribuições e competências próprias, a Região deve executar, no seu território, os tratados e acordos

¹³⁹ Sobre a consagração inicial do direito de participação da RAA em negociações de tratados e acordos internacionais em matérias que lhe digam respeito e menção das primeiras negociações em que a RAA esteve presente, v. Á. MONJARDINO, «Poder (...)», pp. 426 e ss.

internacionais, bem como as decisões vinculativas de organizações internacionais. Sendo uma competência executiva cabe, pela sua natureza, ao GR.

Nesta matéria, realçamos que o art. 123.º vem dispor que a acção da Região, no âmbito da política externa e dos negócios estrangeiros, é exercida pelo GR, sob orientação e fiscalização da AL. Deste artigo resulta também que a Região tem de coordenar a sua actuação internacional com as orientações definidas pelos órgãos de soberania, com competência em matéria de política externa, e que os serviços de representação externa do Estado prestam-lhe o auxílio necessário para a prossecução da sua política de cooperação externa. O motivo desta disposição parece-nos claro: por um lado reflecte a responsabilidade política que o GR tem perante a AL; por outro lado procura-se garantir a uniformidade das posições do país em termos de política externa.

4. Actos de gestão corrente

Interessa também perceber a partir de que momento o GR pode exercer a plenitude das competências que lhe cabem, uma questão que demonstra relevância sob o ponto de vista da relação entre os vários órgãos constitucionalmente previstos com âmbito de acção exclusivo na Região, tendo em conta, nomeadamente, o atrás referido (v. *supra* p. 41 e ss) sobre o facto de o Representante da República não dispor de competências para assegurar o governo da Região em caso de dissolução dos órgãos regionais, como cabia ao Ministro da República.

Após revisão constitucional de 2004, o art. 234.º passou a prever que apenas as Assembleias Legislativas¹⁴⁰ podem ser dissolvidas pelo PR (n.º1). A dissolução desse órgão implica a demissão do GR que fica limitado, no exercício das suas funções governativas, à prática de actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos

¹⁴⁰ Sobre a possibilidade de dissolução e demissão dos órgãos de governo próprio em comparação com a demissão do Governo da República, verifica-se que existe «uma diferença fundamental entre o Governo Regional e o Governo da República. Enquanto o último é duplamente responsável – perante o Presidente da República e perante a Assembleia da República –, o primeiro depende exclusivamente da confiança da Assembleia Legislativa. A responsabilidade política exclusiva perante a Assembleia constitui, aliás, uma marca do sistema parlamentar regional que também saiu reforçado com a previsão, após a VI revisão constitucional, de que o Governo Regional toma posse perante a Assembleia Legislativa e não perante o Representante da República.» (R. MEDEIROS *et al.*, *Enquadramento (...)*, pp. 103 e 104).

negócios públicos até à tomada de posse do novo governo após a realização de eleições (n.º 2).

No art. 81.º, o EPARAA dispõe sobre o início e a cessação de funções do GR, sendo de sublinhar que, de acordo com o seu n.º 5, em caso de demissão do GR¹⁴¹, o seu Presidente permanece em funções e só é exonerado na data de posse do novo titular do cargo. Também nesta matéria, o EPARAA vem desenvolver o constitucionalmente disposto, já que na CRP apenas se prevê como sendo de gestão o momento posterior à demissão do GR na sequência da dissolução da AL (cfr. n.º 2, art. 234.º).

Assim, tal como acontece com o Governo da República¹⁴², e reflectindo as alterações constitucionais relacionadas com o Representante da República, o n.º 6 do art. 81.º estipula que, antes da aprovação do seu programa pela AL ou após a sua demissão, o GR se limita à prática dos actos estritamente necessários a assegurar a gestão corrente dos negócios públicos, donde se conclui que o GR é detentor do uso das suas competências de um modo pleno após a aprovação do seu programa e até que se concretize uma das situações previstas para a sua demissão.

Sobre o requisito de existência de «estrita necessidade», este «terá de ser verificado com base numa ponderação a dois níveis: em primeiro lugar, cabe verificar se tal medida se pode qualificar como urgente e inadiável; depois, importa analisar se o objectivo último afirmado pelo Governo para justificar a prática do acto em causa visa a prossecução de um interesse público de relevo, e se se deve considerar adequada à realização do objectivo invocado»¹⁴³.

Neste art. 81.º, o legislador definiu, pela primeira vez na história do EPARAA, o que considera serem actos estritamente necessários a assegurar a gestão corrente dos negócios públicos, já que o seu n.º 7 dispõe que estes são os actos que cumulativamente

¹⁴¹ De acordo com as várias alíneas do n.º 1 do art. 86.º do EPARAA, implicam a demissão do GR: o início de nova legislatura, a apresentação de pedido de demissão pelo Presidente do GR ao Representante da República, a morte ou impossibilidade física duradoura do Presidente do GR, a rejeição do programa do GR, a não aprovação de moção de confiança e a aprovação de moção de censura, previsão que se revela semelhante à apresentada nas alíneas do n.º 1 do art. 195.º da CRP para a demissão do Governo da República.

¹⁴² Cfr. art. 186.º, n.º 5, da CRP. Para mais desenvolvimentos sobre este artigo, v. J. MIRANDA, R. MEDEIROS, *Constituição (...)*, Tomo II, pp. 646 e 647.

¹⁴³ R. MEDEIROS *et al.*, *Enquadramento (...)*, p. 113.

sejam urgentes ou inadiáveis; tenham como objectivo a prossecução de um interesse público de relevo; sejam adequados à realização do objectivo invocado, seja ele de administração ordinária, de manutenção do funcionamento ou de conservação, de mera execução ou concretização de medidas tomadas em momento anterior à demissão do GR.

Apesar de alguns destes conceitos como a urgência do acto ou a sua inadiabilidade serem necessariamente amplos e carecerem de especial análise e concretização casuística, este é um esforço válido para balizar a actividade de um governo de gestão que se inclui num diploma desta natureza. Destacamos o referido por D. FREITAS DO AMARAL quando afirma que «os Governos de gestão devem poder praticar todos os actos compreendidos na função administrativa, excepção feita aos chamados actos de alta administração ou de administração extraordinária, que só serão legítimos em caso de urgência»¹⁴⁴, referindo ainda o autor que devem ser considerados excluídos da competência dos Governos de gestão os actos da função política e da função legislativa, com excepção da situação de urgência.

Também nesta situação temos de ter em conta as especificidades do regime de governo insular. Ora, considerando que o GR não tem competências legislativas, apenas lhe resta a possibilidade de praticar actos de administração ordinária e actos urgentes da função política. Em suma, o governo de gestão pode continuar a execução das actividades que começou a desenvolver quando exercia a plenitude das suas competências, sem poder introduzir mudanças políticas no rumo a seguir, a não ser que estas sejam justificadas por uma situação excepcional.

5. Análise geral das competências do GR

Numa visão sinóptica, constatamos que as maiores diferenças entre o Governo da República e o GR se centram no facto do primeiro ser detentor de competência legislativa (art. 198.º, CRP), ao contrário do segundo, e no facto de o Governo da República ser responsável perante o PR e perante a AR (artigos 190.º e 191.º, CRP), enquanto o GR apenas é responsável perante a AL.

¹⁴⁴ D. FREITAS DO AMARAL, *Governo de Gestão*, 2002, p. 33

Ressalvando as diferentes competências atribuídas a cada um destes órgãos de governo, que resultam da sua própria natureza, verificamos, todavia, uma aproximação das previsões estatutárias sobre o GR em relação ao constitucionalmente estabelecido sobre o Governo da República, sobretudo no que diz respeito às disposições relativas à composição de ambos, ao respectivo início e cessação de funções e às situações que podem resultar nas respectivas demissões¹⁴⁵. Realçamos ainda que, nos dois textos (constitucional e estatutário), a apresentação formal das competências dos respectivos governos é feita em diferentes artigos, consoante a sua natureza.

Numa alusão final à RAM, e salvaguardando que o EPARAM não sofreu qualquer revisão após a revisão constitucional de 2004, a estrutura dos dois governos regionais portugueses não apresenta diferenças de maior entre si. Também a maioria das previsões referentes às competências atribuídas aos respectivos governos regionais são bastante semelhantes, isto é, são as necessárias ao bom exercício do poder executivo que lhes cabem, em respeito pelos princípios constitucionalmente estabelecidos.

Reportando-nos aos ordenamentos estrangeiros que serviram de inspiração para a criação das actuais Regiões Autónomas portuguesas, os vários governos regionais apresentam um elenco de competências bastante semelhante ao nacional. Contudo, sublinhamos que esses ordenamentos individualizam o cargo de presidentes das Regiões italianas e espanholas nas respectivas constituições, juntamente com assembleias legislativas e juntas ou conselhos de governo, o que não se verifica na CRP.

Estes ordenamentos também concretizam que os seus presidentes regionais têm competência para promulgar diplomas regionais, competência que no caso das Regiões Autónomas é atribuída ao Representante da República, que assina e manda publicar os diplomas regionais, tal como também pode exercer o direito de veto, caso o entenda pertinente. Nesta matéria as autonomias portuguesas, apesar das alterações introduzidas com a criação do cargo de Representante da República (nomeado e exonerado pelo Presidente da República, ouvido o Governo, sem que esteja constitucionalmente

¹⁴⁵ Em relação ao Governo, correspondem respectivamente os artigos 183.º, 186.º e 195.º da CRP.

prevista intervenção das Regiões Autónomas), ainda apresentam características muito próprias, com uma forte influência deste último órgão na vida política regional.

Para finalizar esta breve leitura comparada de ordenamentos, salientamos que o ordenamento italiano apresenta ainda a previsão dos seus presidentes regionais poderem participar em Conselhos de Ministros, quando nestes se estejam a discutir matérias com interesse regional, situação que não tem equivalente nas previsões indicadas de participação dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas.

Relativamente ao EPARAA, com a sua última revisão foram aprofundados alguns aspectos relacionados com as competências do GR como a competência de regulamentar de actos jurídicos da União Europeia e a previsão de se poder verificar delegação de competências do Governo da República. Estas novas previsões vêm abrir caminho para um alargamento efectivo das competências regulamentares e executivas já detidas pelo GR que merecerá um acompanhamento especial para verificar da sua aplicação prática, para além de reflectir uma intenção de aprofundamento da cooperação entre os órgãos de soberania e os de governo próprio.

Quanto à audição dos órgãos de governo próprio pelos órgãos de soberania, esta também foi revista. No entanto, no que diz respeito directamente ao GR, as alterações de maior relevo (como a sua audição pelo Presidente da República antes da dissolução da AL e da marcação de data para a realização de eleições ou de referendo regional e o modo de audição qualificada) foram consideradas inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional, através do seu Acórdão n.º 403/2009. Deste modo, a intenção que o legislador estatutário apresentou de aprofundar a intervenção dos órgãos de governo próprio nas situações de maior relevo para a vida da RAA – como é a sua própria dissolução e demissão, e atribuir uma maior importância ao modo de audição destes órgãos e à vontade expressa pelos órgãos de governo próprio, estabelecendo, em caso de discordância de pareceres relativos às iniciativas legislativas de maior relevo para a vida da Região, a previsão de criação de comissões bilaterais com vista a encontrar uma posição alternativa de acordo entre os dois tipos de órgãos – extrapolou as previsões constitucionais nesta matéria não sendo válida.

Finalmente, o texto estatutário, pela primeira vez, apresenta indicações sobre quais são os actos necessários para assegurar a gestão corrente dos negócios públicos. Esta é uma previsão que revela importância directa no âmbito da administração da Região já que, também pela primeira vez, é ao GR que cabe o exercício destes actos de gestão em todas as alturas que tal se justifica, mesmo após a sua demissão – na sequência da revisão da previsão que atribuía ao Ministro da República a competência para assegurar o governo da Região em caso de dissolução dos órgãos de governo próprio. Reforça-se, deste modo, a atribuição de competências ao GR em todos os momentos da sua existência e garante-se que a administração da RAA é sempre assegurada tendo por base os resultados das eleições regionais.

CONCLUSÕES FINAIS

Na sequência do estudo empreendido, somos levados a apresentar as conclusões que se seguem:

1. As pretensões de autonomia administrativa dos açorianos tiveram reflexo na publicação do Decreto ditatorial de 1895, que institucionalizou o primeiro modelo de autonomia, ao abrigo do qual os distritos açorianos podiam requerer autorização para aplicar a organização administrativa que consistia na existência de uma Junta Geral em cada distrito, com competências consultivas e deliberativas, sendo estas últimas de natureza administrativa e financeira. A Junta Geral tinha ainda o poder para nomear uma Comissão Distrital à qual cabia executar as suas deliberações.
2. Com o advento da República, foi aprovada a L n.º 88, de 7 de Agosto de 1913, que apresentava previsões relativas à administração das ilhas em moldes aproximados aos das aplicáveis aos restantes distritos do continente português. Esta lei foi revogada pelo Decreto n.º 15 035, de 16 de Fevereiro de 1928, que instituíu um regime semelhante ao vivido durante a monarquia, mas com as receitas dos distritos reforçadas.
3. A Constituição de 1933 veio estabelecer que a divisão e a organização das ilhas adjacentes seria regulada por lei especial e ao seu abrigo foi aprovado o Estatuto dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes, que qualificou os distritos insulares como pessoas morais de direito público dotadas de autonomia administrativa e financeira. Criou como órgão de administração autónoma a Junta Geral, que exercia as suas atribuições e competências directamente ou por intermédio de uma Comissão Executiva. Este Estatuto estabelecia igualmente o regime financeiro aplicável a estes distritos, com previsão de receitas e despesas próprias.
4. Após o 25 de Abril de 1974, foi criada uma Junta Regional da Madeira e outra nos Açores.
5. Entre outras funções, competia às Juntas Regionais apresentar propostas de reestruturação dos órgãos periféricos do Governo Central nos Açores e propor aos Ministérios envolvidos a criação de comissões mistas, para identificação das funções a transferir progressivamente da administração central para a regional,

- bem ainda preparar um projecto de diploma sobre o estatuto de autonomia e órgãos de administração para cada um dos arquipélagos.
6. A CRP foi o primeiro texto constitucional a prever em detalhe a matéria relacionada com a autonomia dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, não deixando margem para dúvidas sobre o facto de Portugal se caracterizar como um Estado unitário regional parcial, do qual fazem parte duas Regiões Autónomas com poderes políticos, legislativos e administrativos específicos, dentro dos limites constitucionalmente impostos.
 7. O regime autonómico é inicialmente referido no art. 6.º da CRP e desenvolvido em maior detalhe no Título VII dedicado às Regiões Autónomas.
 8. Os órgãos de governo próprio estão indicados no n.º 1 do art. 231.º, sendo eles as Assembleias Legislativas e os Governos Regionais, que possuem poderes políticos, legislativos (exclusivamente atribuídos às Assembleias Legislativas) e administrativos.
 9. Inicialmente a CRP previa que os poderes das Regiões Autónomas estavam limitados pela aplicação do conceito de interesse específico, que apesar de, numa primeira análise, incidir sobre a capacidade legislativa das Assembleias Legislativas, prolongava-se na acção administrativa atribuída aos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, apresentando-se como um dos limites ao seu poder regulamentar. Este conceito só veio a ser suprimido com a revisão constitucional de 2004.
 10. Com a revisão da CRP de 2004, o art. 234.º, que dispõe sobre a dissolução dos órgãos de governo próprio, sofreu mudanças relevantes no que diz respeito ao fundamento da dissolução, já que foi suprimida a exigência de haver a prática de actos graves contrários à CRP; além disso agora apenas a AL pode ser dissolvida (pelo PR, ouvidos o Conselho de Estado e os partidos nelas representados). No entanto, essa situação acarreta como consequência para o GR a sua demissão e o facto de ficar limitado à prática de actos de gestão corrente até à tomada de posse do novo executivo, já não cabendo ao Representante da República a atribuição que cabia ao Ministro da República de assegurar o governo da Região.
 11. O sistema de governo das Regiões Autónomas consubstancia um sistema parlamentar, embora não na sua forma típica, uma vez que estamos perante o governo de Regiões Autónomas integradas num Estado unitário.

12. A opção do legislador constitucional relativa às autonomias reflecte-se nos textos estatutários desde os Estatutos Provisórios, sendo projectadas no seu texto as especificidades regionais acima referidas, como o facto de o GR ser nomeado pelo Representante da República, mas ser apenas perante a AL que tem responsabilidade política, bem como o facto de a AL ser o único órgão de governo próprio que pode ser dissolvido pelo PR.
13. O EPRAA vigorou entre 1976 e 1980 e apresentou a organização autonómica nos moldes que viriam a ser desenvolvidos no EPARAA, com a indicação de princípios gerais, a descrição das competências e estrutura dos órgãos de governo próprio, bem como previsões sobre o modo como se conduzia a administração regional e o regime económico e financeiro.
14. Pela L n.º 39/80, de 5 de Agosto, foi aprovado o EPARAA, que sofreu três revisões, a última das quais introduzida pela L n.º 2/2009, de 12 de Janeiro, que lhe conferiu a sua redacção actual e que estabelece os princípios fundamentais da Região Autónoma; o seu regime económico e financeiro; o estatuto e a eleição da AL; a função, estrutura e responsabilidade do GR, bem como as respectivas competências. Faz ainda referência às atribuições do Representante da República e debruça-se sobre a relação da Região com outras pessoas colectivas públicas, no âmbito da cooperação e audição, sobre as relações internacionais e sobre a organização das administrações públicas que operam no território regional.
15. O GR é o órgão executivo de condução da política da Região e é o órgão superior da administração regional. Quanto à sua constituição integra o Presidente e Secretários Regionais, podendo ainda incluir Subsecretários e, desde 1998, Vice-Presidente. No seu conjunto constituem o Conselho do GR, sendo que ao Presidente cabe representar, dirigir e coordenar o GR, além de poder ter a seu cargo qualquer dos departamentos governamentais.
16. Concretiza-se a responsabilidade política do GR perante a AL, numa vertente objectiva (com o recurso aos meios de controlo directo atribuídos à AL) e numa vertente subjectiva (através da influência directa da AL na actividade do Governo, por exemplo, ao conceder autorizações para determinadas acções executivas ou ao poder aprovar moções de confiança e de censura, que podem culminar com a sanção extrema da possibilidade de demissão do GR pela AL).

17. Actualmente o Presidente do GR é nomeado pelo Representante da República, consoante os resultados das eleições para a AL, ouvidos os partidos políticos nela representados. Os restantes membros do GR também são nomeados e exonerados pelo Representante da República, sob proposta do Presidente do GR, e num reforço da autonomia regional e do reconhecimento da importância dos órgãos de governo próprio, a revisão constitucional de 2004 passou a prever que o GR tome posse perante a AL, disposição que foi reiterada pelo texto estatutário.
18. É possível distinguir o poder executivo próprio atribuído ao GR (execução de leis e regulamentos regionais, bem como de normas nacionais, nas matérias estatutariamente definidas) do poder executivo delegado (o poder conferido por acto de delegação de competências, sem referência estatutária).
19. O poder regulamentar regional resulta num poder partilhado entre os órgãos de governo próprio; à AL cabe exclusivamente, de acordo com a CRP, o poder de regulamentar a legislação emanada dos órgãos de soberania e ao GR é atribuída estatutariamente a competência de regulamentar legislação regional.
20. A CRP instituiu a figura do Ministro da República para cada Região Autónoma mas, com a revisão constitucional de 2004, operou-se a mudança da designação do cargo para Representante da República e suprimiram-se as previsões relativas às competências administrativas que eram atribuídas ao cargo inicial e à capacidade para assegurar o governo da Região, mantendo apenas competências políticas.
21. O EPARAA tem vindo a reproduzir as disposições constitucionais relativas ao Ministro da República, agora Representante da República, sendo de sublinhar que inicialmente o fazia num Título cuja epígrafe era «A soberania da República na Região» e que agora esta matéria está integrada no Título relativo aos órgãos de governo próprio, opção que não resulta clara já que a CRP não o prevê como um dos órgãos de governo próprio.
22. Os ordenamentos estrangeiros cuja estrutura mais se aproxima do português são o italiano e o espanhol, representando, ao todo, três sistemas de Estados unitários regionalizados, que têm em comum o facto de as respectivas Regiões apenas atingirem a plenitude das competências constitucionalmente previstas por via da criação de Estatutos regionais.

23. Itália divide as suas vinte Regiões em dois tipos. Cinco delas têm Estatutos especiais, adoptados por lei constitucional, as restantes quinze são dotadas de Estatutos ordinários, aprovados por leis regionais.
24. São órgãos das Regiões o Conselho Regional (órgão de estrutura parlamentar, com competência legislativa), a Junta (órgão executivo das Regiões) e o Presidente da Junta, órgãos cujos membros são eleitos na sequência de sufrágio universal e directo.
25. São atribuídas às Juntas e aos seus Presidentes competências executivas e de adoptar o seu próprio regulamento. É-lhes também atribuída competência regulamentar e, apesar da competência legislativa ser atribuída exclusivamente ao Conselho, as Juntas têm sempre poder de iniciativa legislativa junto do respectivo Conselho e cabe ao Presidente da Junta a promulgação final das leis e dos regulamentos regionais.
26. Cabe ainda a cada Presidente representar a Região, dirigir a sua política e ser por ela responsável, dirigir as funções administrativas delegadas pelo Estado na Região, convocar a Junta, à qual preside e coordena a respectiva actividade administrativa, superintender os serviços regionais, apresentar o orçamento ao Conselho, entre outras conferidas pela CRI, pelo Estatuto ou por Lei.
27. As Juntas agem de acordo com a direcção política e administrativa determinada pelo Conselho em diversas áreas, executam as deliberações do Conselho, exercem a actividade administrativa no âmbito da sua competência, apresentam às Comissões do Conselho documentos sobre os planos e programas que desenvolve, preparam a documentação relativa aos orçamentos, administram o património da Região de acordo com o estabelecido em lei regional, entre outras competências que lhe sejam atribuídas pela CRI, pelo Estatuto ou por lei.
28. As competências administrativas podem ser delegadas por lei da República nas Regiões e, pelo mesmo modo, a delegação pode ser modificada ou revogada.
29. Caso se verifique a prática de actos contrários à CRI, graves violações da lei ou motivos de segurança nacional, o Presidente da República pode, por *decreto motivato*, dissolver o Conselho Regional e demitir o Presidente da Junta. Encontra-se também previsto que o Conselho Regional pode exprimir a sua falta de confiança (*sfiducia*) em relação ao Presidente da Junta e que a aprovação dessa moção de censura em relação ao Presidente, assim como a sua demissão, o seu

impedimento permanente, a sua morte ou demissão voluntária implicam a demissão da Junta e a dissolução do Conselho.

30. Em Espanha, também está constitucionalmente garantido que o Estado é unitário e, nos artigos 143 a 158 da CE, encontra-se prevista a existência de dois grupos de Comunidades Autónomas. Um dos grupos é constituído pelos territórios que podiam aceder imediatamente ao regime de autonomia, por no passado terem sujeitado a plebiscito projectos de estatutos de autonomia e por, à data da entrada em vigor da CE, terem regimes provisórios de autonomia. O outro grupo é composto pelas restantes Comunidades, para as quais foi prevista a possibilidade de progressivamente acederem a um regime de autonomia semelhante ao vivido pelas Regiões do primeiro grupo.
31. Os órgãos das Comunidades Autónomas são a Assembleia Legislativa, eleita por sufrágio universal, o Conselho de Governo, ao qual cabem funções executivas e administrativas, sendo o órgão colegial de direcção e coordenação política de cada Comunidade, e o Presidente do Conselho, eleito pela Assembleia, de entre os seus membros, e nomeado pelo Monarca, prevê-se ainda a existência de um Tribunal Superior de Justiça.
32. Cabe ao Presidente a direcção do Conselho de Governo e a representação da respectiva Comunidade, sendo o mesmo e os restantes membros do Conselho de Governo politicamente responsáveis perante a Assembleia.
33. É de sublinhar que a CE apenas previa que esta estrutura fosse aplicável às Comunidades cujos Estatutos tivessem sido aprovados pelo procedimento especial previsto no art. 151. No entanto, verifica-se que as restantes Comunidades vieram a seguir o mesmo modelo organizativo.
34. Em relação às funções do Presidente, verifica-se, na generalidade das Comunidades, que lhe cabe representar a respectiva Comunidade, representar ordinariamente o Estado na Comunidade (mas sem permitir que haja uma confusão com as funções do Delegado do Governo), promulgar leis da Assembleia Legislativa, convocar eleições para a Assembleia ou convocá-la e demiti-la (nas Comunidades em que os Estatutos o permitem), nomear os membros do Conselho de Governo e assinar os decretos que esse órgão emana.
35. Existe ainda a previsão da existência de um Delegado nomeado pelo Governo, a quem cabe dirigir a administração do Estado no território da Comunidade

- Autónoma e coordená-la, quando seja caso disso, com a administração própria da Comunidade.
36. As competências sobre matérias que não sejam chamadas a si pelos estatutos correspondem supletivamente ao Estado sendo que, em caso de conflito entre ordenamentos estadual e regional, prevalecem as normas estaduais sempre que não sejam matérias de exclusiva competência das Comunidades.
 37. Por fim, existem limites de competências para além das constitucionalmente previstas, que se concretizam através de leis orgânicas, como as do poder judicial, das forças e corpos de segurança do Estado e de financiamento das Comunidades Autónomas. Há também a ter em conta os decretos reais de transferências, diplomas cujo objectivo era apresentar os bens, créditos e funcionários a transferir pelo Estado para o desempenho das competências atribuídas pelo Estatuto à respectiva Comunidade Autónoma.
 38. Quanto ao GR, tal como previsto no EPARAA, são-lhe atribuídas competências específicas que estão divididas em três artigos: o art. 88.º relativo às competências políticas, o art. 89.º às competências regulamentares e o art. 90.º às competências executivas.
 39. Estas previsões, apesar das alterações na apresentação em relação à anterior redacção do EPARAA, não apresentam diferenças substanciais no que ao seu texto diz respeito, sendo de sublinhar, no entanto, que na redacção actual as competências em matéria tributária estão incorporadas neste capítulo dedicado às competências específicas do GR.
 40. As Regiões Autónomas exercem as competências que lhes são atribuídas por leis emanadas dos órgãos de soberania; assim, a atribuição de competências administrativas foi concretizada através de um conjunto de leis e decretos-lei avulsos, pelos quais se levou a cabo a delegação inicial de competências dos órgãos de soberania nos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas.
 41. Note-se que, no que diz respeito às competências regulamentares, de todas as enunciadas no art. 89.º do EPARAA, apenas a aprovação da sua própria organização e funcionamento é da competência exclusiva do GR e assume a forma de Decreto Regulamentar Regional.
 42. Os restantes actos regulamentares do GR (resoluções, portarias ou despachos normativos) devem apenas seguir o regime jurídico da publicação, identificação

- e formulário dos actos normativos na RAA. São actos independentes, não devendo obediência aos regulamentos emanados do Governo da República.
43. No entanto, as previsões relativas às competências do GR não se esgotam nos três artigos acima referidos; estão também previstas as suas competências no âmbito da cooperação institucional com o Governo da República, nomeadamente, através do exercício de delegação de poderes em obediência ao disposto no CPA.
 44. Encontra-se igualmente regulado o exercício do direito de participação, pronúncia e audição da Região Autónoma, indicando-se as matérias objecto desse direito, bem como a forma como é exercido.
 45. Estão também especificadas as competências do GR em matéria de Relações Internacionais, cabendo-lhe participar na determinação e condução da política externa da República quando estejam em causa matérias que lhe digam respeito.
 46. Dispõe-se ainda que a acção no âmbito da política externa e dos negócios estrangeiros da Região é exercida pelo GR, sob orientação e fiscalização da AL, tal como se dispõe que a Região tem de coordenar a sua actuação internacional com as orientações definidas pelos órgãos de soberania com competência em tal matéria, e que os serviços de representação externa do Estado prestam o auxílio necessário para a prossecução da sua política de cooperação externa. Estas previsões reflectem a responsabilidade política que o GR tem perante a AL e, por outro lado, garantem a uniformidade das posições do país em termos de política externa.
 47. O EPARAA dispõe que antes da aprovação do seu programa pela AL ou após a sua demissão o GR se limita à prática dos actos estritamente necessários a assegurar a gestão corrente dos negócios públicos, donde se conclui que o GR é detentor do uso das suas competências de um modo pleno após a aprovação do seu programa e até que se concretize uma das situações previstas para a sua demissão.
 48. Neste mesmo artigo, o legislador estatutário apresenta, pela primeira vez, critérios para o que considera serem actos estritamente necessários a assegurar a gestão corrente dos negócios públicos.
 49. Tendo em conta que o GR não tem competências legislativas, em situação de gestão apenas lhe resta a possibilidade de praticar actos de administração ordinária e actos urgentes da função política. Em suma, o governo de gestão

pode continuar a execução das actividades que começou a desenvolver quando exercia a plenitude das suas competências, sem poder introduzir mudanças políticas no rumo a seguir, a não ser que estas sejam justificadas por uma situação excepcional.

50. As maiores diferenças entre o Governo da República e o GR centram-se no facto do primeiro ser detentor de competência legislativa, ao contrário do segundo, e no facto de o Governo da República ser responsável perante o PR e perante a AR, enquanto o GR apenas é responsável perante a AL.
51. A estrutura dos dois governos regionais portugueses não apresenta diferenças de maior entre si, são as necessárias ao bom exercício das competências executivas que lhes cabem, em respeito pelos princípios constitucionalmente estabelecidos.
52. Relativamente aos ordenamentos estrangeiros que serviram de inspiração na criação das actuais Regiões Autónomas portuguesas, os vários governos regionais apresentam, também, um elenco de competências bastante semelhante, que reflecte a sua influência.
53. Como principais diferenças em relação ao ordenamento nacional, as constituições italiana e espanhola destacam o cargo de presidentes das Regiões italianas e espanholas como um dos órgãos regionais, juntamente com assembleias legislativas e juntas ou conselhos de governo e esses ordenamentos concretizam que os seus presidentes regionais têm competência para promulgar diplomas regionais.
54. O ordenamento italiano apresenta ainda a previsão dos seus presidentes regionais poderem participar em Conselhos de Ministros, quando nestes se estejam a discutir matérias com interesse regional.
55. Com a última revisão do EPARAA foram aprofundados alguns aspectos relacionados com as competências do GR como a competência de regulamentar de actos jurídicos da União Europeia e a previsão de se poder verificar delegação de competências do Governo da República, o que vem abrir caminho para um alargamento efectivo das competências regulamentares e executivas já detidas pelo GR.
56. A relação com os órgãos de soberania, também foi revista, no entanto, no que diz respeito à acção desenvolvida pelo GR, as alterações de maior relevo foram consideradas inconstitucionais pelo TC.

57. Pela primeira vez, o EPARAA indica, ainda que de maneira incipiente, quais os actos necessários para assegurar a gestão corrente dos negócios públicos. Previsão de relevo já que, numa fórmula que atribui maior dignidade ao governo da Região, o texto estatutário prevê que este cabe ao GR em todos os momentos da sua existência.

BIBLIOGRAFIA

ALONSO DE ANTONIO, ANGÉL LUIS/ALONSO DE ANTONIO, JOSÉ ANTONIO

- *Derecho Constitucional Español*, 3ª ed., Madrid, Universitas, 2002

AMARAL, DIOGO FREITAS DO

- *Curso de Direito Administrativo*, 3ª ed., Coimbra, Almedina, Vol. I, 2006

- *Governo de Gestão*, 2ª ed., Cascais, Principia, 2002

AMARAL, MARIA LÚCIA

- «Questões Regionais e Jurisprudência Constitucional», in *Estudos de Direito Regional*, org. Jorge Miranda, Jorge Pereira da Silva, Lisboa, Lex, 1997

- *A Forma da República, Uma Introdução ao Estudo do Direito Regional*, Coimbra, Coimbra Editora, 2005

ARAGÓN REYES, MANUEL/AGUADO RENEDO, CÉSAR

- «Los Estatutos de Autonomía Regional en El Ordenamiento Portugués», in *Perspectivas Constitucionais – Nos 20 Anos da Constituição de 1976*, org. Jorge Miranda, Coimbra, Coimbra Editora, Vol. I, 1996

BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO (coord.)/CÂMARA VILLAR, GREGORIO/LÓPEZ AGUILAR, JUAN FERNANDO/CANO BUESO, JUAN/BALEGUER CALLEJÓN, MARÍA LUISA/RODRÍGUEZ, ÁNGEL

- *Derecho Constitucional*, 1.ª ed., Madrid, Tecnos, Vol. I, 1999 (reimp. 2001)

CALHEIROS, J. M. DE ALBUQUERQUE/MEDEIROS, RUI

- «As Regiões Autónomas e a Aplicação das Directivas Comunitárias», in *Estudos de Direito Regional*, org. Jorge Miranda, Jorge Pereira da Silva, Lisboa, Lex, 1997

CANOTILHO, J. J. GOMES

- «Os Estatutos das Regiões Autónomas. Em Torno de um Conceito Material de Estatuto», in *A Autonomia no Plano Jurídico, I Centenário da Autonomia dos Açores*, Ponta Delgada, Jornal de Cultura, 1995

CHIEPPA, ROBERTO/LOPILATO, VINCENZO

- *Studi di Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2007

COUTINHO, JOSÉ LUÍS PEREIRA

- «Existe uma proibição do retrocesso na regionalização efectuada?», in *Direito e Justiça*, Vol. X, Tomo 1, 1996

- «Lei Regional», in *DJAP*, Lisboa, Vol. V, 1993

FERREIRA, EDUARDO PAZ

- «As finanças públicas e o financiamento regional», in *História dos Açores. Do descobrimento ao século XX*, dir. Artur Teodoro de Matos *et al.*, Angra do Heroísmo, Instituto Açoriano de Cultura, Vol. II, 2008

FERREIRA, FERNANDO AMÂNCIO

- *As Regiões Autónomas na Constituição Portuguesa*, Coimbra, Almedina, 1980

FERREIRA, MANUEL

- *A Galeria Ressuscitada – A Autonomia e os Primeiros Autonomistas*, Ponta Delgada, Nova Gráfica, 1997

GOUVEIA, JORGE BACELAR

- *Manual de Direito Constitucional*, 2.^a ed., Coimbra, Almedina, Vol. II, 2007

- *Novos Estudos de Direito Público*, Lisboa, Âncora, 2002

- *O Estado de Excepção no Direito Constitucional*, Coimbra, Almedina, Vol. II, 1998

GOUVEIA, PAULO PEREIRA

- *Estudo sobre o Poder Legislativo das Regiões Autónomas*, Coimbra, Almedina, 2003

ITALIA, VITTORIO

- *Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2002

LEITE, JOSÉ GUILHERME REIS

- «Novas formas de governação das ilhas: divisões e autonomias fracassadas», in *História dos Açores. Do descobrimento ao século XX*, dir. Artur Teodoro de Matos *et al.*, Angra do Heroísmo, Instituto Açoriano de Cultura, Vol. II, 2008

- *Política e Administração nos Açores de 1890 a 1910*, Ponta Delgada, Jornal de Cultura, Vol. I, 1995

MACHETE, PEDRO

- «Elementos para o Estudo das Relações entre os Actos Legislativos do Estado e das Regiões Autónomas no Quadro da Constituição Vigente», in *Estudos de Direito Regional*, org. Jorge Miranda, Jorge Pereira da Silva, Lisboa, Lex, 1997

MARTÍN MATEO, RAMON/DÍEZ SANCHEZ, JUAN JOSÉ

- *Manual de derecho administrativo*, 26.^a ed., Cizur Menor, Aranzadi, 2007

MEDEIROS, RUI

- «Âmbitos e Limites da Autonomia Administrativa Regional», in *A Autonomia no Plano Jurídico, I Centenário da Autonomia dos Açores*, Ponta Delgada, Jornal de Cultura, 1995

MEDEIROS, RUI/FIDALGO DE FREITAS, TIAGO/LANCEIRO, RUI

- *Enquadramento da Reforma do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores*, polic., 2006

MEDEIROS, RUI/SILVA, JORGE PEREIRA DA

- *Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores Anotado*, Lisboa, Principia, 1997

MIRABELLA, MAURIZIO/DI STEFANO, MASSIMO/ALTIERI, ANDREA

- *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2009

MIRANDA, JORGE

- «A Autonomia Legislativa das Regiões Autónomas após a Revisão Constitucional de 2004», in *Scientia Iuridica*, Tomo LIV, n.º 302, Abril/Junho 2005

- *As Constituições Portuguesas*, Lisboa, Livraria Petrony, 1976
- «Estatuto das Regiões Autónomas e Lei das Finanças Regionais», in *O Direito*, Ano 139, n.º 1, 2007
- «Estatutos das Regiões Autónomas», in *Estudos de Direito Regional*, org. Jorge Miranda, Jorge Pereira da Silva, Lisboa, Lex, 1997
- *Manual de Direito Constitucional*, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, Tomo III, 1998
- «O Interesse Específico das Regiões Autónomas», in *Estudos de Direito Regional*, org. Jorge Miranda, Jorge Pereira da Silva, Lisboa, Lex, 1997
- «Sobre a Audição dos Órgãos das Regiões Autónomas pelos Órgãos de Soberania», in *Estudos em Homenagem à Professora Doutora Isabel Magalhães Collaço*, org. Rui Manuel de Moura Ramos, Coimbra, Almedina, Vol. II, 2002
- «Solidariedade e Autonomia», in *A Autonomia no Plano Jurídico, I Centenário da Autonomia dos Açores*, Ponta Delgada, Jornal de Cultura, 1995

MIRANDA, JORGE/MEDEIROS, RUI

- *Constituição Portuguesa Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora, Tomo II e III, 2006 e 2007

MONJARDINO, ÁLVARO

- «A criação da autonomia regional e as suas instituições», in *História dos Açores. Do descobrimento ao século XX*, dir. Artur Teodoro de Matos *et al.*, Angra do Heroísmo, Instituto Açoriano de Cultura, Vol. II, 2008
- «Poder regional e poder central: dificuldades e acertos», in *História dos Açores. Do descobrimento ao século XX*, dir. Artur Teodoro de Matos *et al.*, Angra do Heroísmo, Instituto Açoriano de Cultura, Vol. II, 2008

MORAIS, CARLOS BLANCO DE

- *A Autonomia Legislativa Regional – Fundamentos das relações de prevalência entre actos legislativos estaduais e regionais*, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1993.
- *O Ministro da República – Digressão sobre as Figuras Comissariais do Estado em Regiões Autónomas*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1995

MOTA, ARISTIDES MOREIRA DA

- *Autonomia Administrativa dos Açores – Campanha de Propaganda em 1893, Reprodução de artigos publicados na Autonomia dos Açores*, 2.ª ed., Ponta Delgada, Jornal de Cultura, 1994 (1.ª ed., Ponta Delgada, Typ. Commercial, 1905)

OTERO, PAULO

- «Sistema de Governo e Controlo da Actividade Regional», in *Direito e Justiça*, Vol. X, Tomo 1, 1996

PARADA, RAMÓN

- *Derecho Administrativo*, 19ª ed., Madrid, Marcial Pons, Vol. II, 2007

SALEMA, MARGARIDA

- «Autonomia Regional», in *Estudos de Direito Regional*, org. Jorge Miranda, Jorge Pereira da Silva, Lisboa, Lex, 1997

SILVA, JORGE PEREIRA DA

- «Algumas questões sobre o poder regulamentar regional», in *Perspectivas Constitucionais – Nos 20 anos da Constituição de 1976*, org. Jorge Miranda, Coimbra, Coimbra Editora, Vol. I, 1996
- «O Conceito de Interesse Específico e os Poderes Legislativos Regionais», in *Estudos de Direito Regional*, org. Jorge Miranda, Jorge Pereira da Silva, Lisboa, Lex, 1997
- «Região Autónoma», in *DJAP*, Lisboa, Vol. VII, 1996

SANTAMARÍA PASTOR, JUAN AFONSO

- *Principios de Derecho Administrativo*, 4.^a ed., Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, Vol. I, 2002

VAZ, MANUEL AFONSO

- «Regionalização Total ou Descentralização Parcial?», in *Direito e Justiça*, Vol. X, Tomo 1, 1996

VERGOTTINI, GIUSEPPE DE

- «Appendice di aggiornamento», in —, *Diritto Costituzionale*, 3.^a ed., Padova, CEDAM, 2001

VITORINO, ANTÓNIO

- «Os poderes legislativos das Regiões Autónomas», in *Estudos de Direito Regional*, org. Jorge Miranda, Jorge Pereira da Silva, Lisboa, Lex, 1997

JURISPRUDÊNCIA

- Ac. TC n.º 42/85, publicado no Diário da República, I Série, n.º 80, 6 de Abril de 1985
- Ac. TC n.º 268/88, publicado no Diário da República, I Série, n.º 293, 21 de Dezembro de 1988
- Ac. TC n.º 308/89, disponível em:
<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19890308.html>, consultado em 10-07-2009
- Ac. TC n.º 220/92, publicado no Diário da República, I A, de 28 de Julho de 1992
- Ac. TC n.º 395/93, publicado no Diário da República, I Série, n.º 172, 24 de Julho de 1993
- Ac. TC n.º 120/99, disponível em:
<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19990120.html>, consultado em 10-07-2009
- Ac. TC n.º 684/99, disponível em:
<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19990684.html>, consultado em 21-07-2009
- Ac. TC n.º 278/01, disponível em:
<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20010278.html>, consultado em 10-07-2009
- Ac. TC n.º 81/03, disponível em:
<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20030081.html>, consultado em 21-07-2009
- Ac. TC n.º 18/2007, disponível em:
<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20070018.html>, consultado em 21-07-2009
- Ac. TC n.º 403/2009, disponível em:
<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20090403.html>, consultado em 11-10-2009

ÍNDICE

Notas prévias	3
Siglas e abreviaturas	4
Introdução.....	5
I – Perspectiva Histórica.....	8
1. Diplomas autonomistas desde 1895 até 1974.....	8
1.1. Decreto ditatorial de 2 de Março de 1895	8
1.2. Primeira República	9
1.3. Estado Novo.....	10
2. Após o 25 de Abril de 1974.....	11
2.1. Criação da Junta Administrativa e de Desenvolvimento Regional	11
2.2. Alterações introduzidas na administração dos Açores	12
2.3. Juntas Regionais como ensaio do actual sistema de administração das Regiões Autónomas	14
II – As Regiões Autónomas na CRP	16
1. Regiões Autónomas na CRP.....	16
1.1. Portugal como Estado unitário regional	16
1.2. Diferença entre as Regiões Autónomas e outras formas de divisão territorial. 18	
1.3. Órgãos de governo próprio e poderes que lhes são atribuídos	18
1.4. Poderes exclusivos das Assembleias Legislativas.....	20
1.5. Poderes administrativos conferidos às Regiões Autónomas	21
1.6. Conceito de interesse específico para as Regiões Autónomas	22
1.7. Dissolução dos órgãos de governo próprio.....	24
1.8. Estatutos Político-Administrativos	25
1.9. Sistema de governo nas Regiões Autónomas	26
1.10. Autonomia político-administrativa como limite material de revisão constitucional.....	27
III – Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores	28
1. Estatuto Provisório da Região Autónoma dos Açores.....	28
1.1. Estrutura.....	28

1.2. Competências da Assembleia Regional.....	29
1.3. Disposições relativas ao GR.....	29
2. Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.....	31
2.1. Estrutura.....	31
2.2. Governo Regional.....	31
2.3. GR como órgão executivo.....	32
2.4. Poder regulamentar regional.....	35
2.5. Poder regulamentar do GR.....	37
2.6. Responsabilidade política do GR.....	39
3. A soberania da República na Região.....	40
3.1. Competências administrativas anteriormente atribuídas pela CRP ao Ministro da República.....	40
3.2. Alterações introduzidas com a criação do cargo de Representante da República.....	41
3.3. O Ministro da República no EPARAA.....	43
 IV – Governo Regional no EPARAM e em ordenamentos estrangeiros.....	 45
1. Região Autónoma da Madeira.....	45
1.1. Estatuto Provisório da Região Autónoma da Madeira.....	45
1.2. Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira.....	45
2. Ordenamentos italiano e espanhol.....	48
2.1. Regiões italianas.....	49
2.2. Comunidades Autónomas espanholas.....	54
 V – Competências do GR.....	 59
1. Competências do GR no EPARAA.....	59
1.1. Competências políticas.....	59
1.2. Competências regulamentares.....	61
1.3. Competências executivas.....	61
2. Cooperação, participação e audição.....	62
2.1. Cooperação entre Governo da República e GR.....	62
2.2. Cooperação e participação dos órgãos de governo próprio previstas pelo EPARAA.....	64
2.3. Audição dos órgãos de governo próprio.....	66

3. Região Autónoma e relações internacionais.....	68
4. Actos de gestão corrente.....	69
5. Análise geral das competências do GR	71
Conclusões Finais	75
Bibliografia.....	85
Jurisprudência.....	89