

O GOVERNO DAS ILHAS PORTUGUESAS NO FINAL DO SÉCULO XX*

por
Arnaldo Ourique**

1. Objecto e enquadramento

Com o título *O governo das ilhas portuguesas no final do Século XX* vou falar da história que vem de 1976 até ao fim do Século XX¹. Nesta narrativa descritiva, hermenêutica e dogmática², vou tentar responder à multifacetada pergunta: o que é, como é e qual o poder do governo das ilhas no último quartel do Século XX³?

Tais questões têm um valor acrescido: primeiro, porque vivemos ainda essa realidade; segundo, porque trata-se de uma existência verdadeiramente nova nos anais da História dos Açores e da Madeira.

* Comunicação parcialmente apresentada no Colóquio “Portugal e a governação das ilhas”, organizado pela Universidade dos Açores, Universidade Nova de Lisboa e Câmara Municipal da Praia da Vitória entre 28 a 30 de Novembro de 2002, no Salão Nobre da Câmara Municipal.

** Mestre em Direito Regional pela Faculdade de Direito de Lisboa.

¹ Embora englobando franjas periféricas, uma de 1974 e 1975 e outra de 2000 aos nossos dias.

² Feita na base de uma observação diária do ordenamento jurídico. Ver: Diário da República Electrónico: www.dr.incm.pt; documentos preparatórios dos diplomas da Assembleia da República: <http://debates.parlamento.pt>; Jornal Oficial dos Açores: www.pg.raa.pt/jo/; Jornal Oficial da Madeira: www.gov-madeira.pt/joram/.

³ A imagem de governo das ilhas comporta não só a componente político-administrativa, mas outras importantes facções que aqui não vou tratar, como a administração da justiça, a administração fiscal, financeira e económica, e a administração municipal.

Não existe um estudo unitário sobre a evolução do poder político do governo das ilhas. Existe, é certo, estudos sobre muitos aspectos desse poder do ponto de vista histórico, e é aliás na base desses estudos que confiamos algumas das nossas ideias históricas sobre essa evolução, mas não há de todo aquela análise que está por fazer. E enquanto não estiver totalmente arrumada esta temática, qualquer estudo sobre o governo das ilhas no âmbito dos poderes políticos está incompleto.

2. Os períodos da história política e administrativa das ilhas

Divido a história política do governo das ilhas em três períodos:

- i) o primeiro período, *antiguidade da autonomia administrativa*, do Século XV a 1895;
- ii) o segundo período, *adaptação da autonomia administrativa*, de 1895 a 1976;
- iii) e o terceiro período, de 1976 aos nossos dias, *criação da autonomia político-administrativa*^{4/5}.

Tal arrumação obedece àquela falta de estudo unitário, porque talvez pudessemos dividi-lo não em três mas em cinco períodos: um período inicial de quase total liberdade nessa governação, abrangendo o capitão-do-donatário e a partir de 1580 o governador geral e depois o capitão-mor; um segundo período, com início em 1766, com a capitania-geral; um terceiro período, do liberalismo, as primeiras leis administrativas e a primeira Constituição portuguesa de 1822; um quarto período, com o

⁴ Cif. o meu livrinho *Breve anotação sobre a evolução da autonomia dos Açores*, Praia da Vitória, Junho de 2001. De salientar que, quanto à periodização, no presente texto existem já um ou dois pormenores mais trabalhados, designadamente a individualização de três fases no primeiro período e não duas como se assinalava antes, embora ali se indicassem indícios de certos caminhos. Por outra banda, é preciso ater-se que se trata de uma divisão jurídica, atende-se não à evolução do pensamento nem à dinâmica social, mas aos diplomas.

⁵ Existe muita documentação sobre elementos que ajudam a interpretar a História dos Açores e da Madeira. Por consultar, pode ver-se: ISABEL BRANQUINHO, *Alguns núcleos documentais relacionados com os arquipélagos dos Açores e da Madeira existentes em arquivos e bibliotecas de Lisboa*, no site: <http://www.ceha-madeira.net/arquivos/ilhas.html>.

famoso Decreto de 2 de Março de 1895; e por fim um quinto período, da democracia, do Estado de Direito democrático. De todo o modo, mantenho aquela divisão tripartida por isto: é que a partir de 1895 para os Açores e um pouco mais tarde para a Madeira, é feita uma lei especial consagrando o governo das ilhas com autonomia administrativa, e a partir de 1976 dá-se aquilo que designo de quarta e quinta Revolução de Abril: a consagração de uma autonomia política com órgãos próprios eleitos directamente pelo povo das ilhas e totalmente plasmada na Constituição da República⁶.

O primeiro período tem três fases.

No início⁷, logo após o povoamento das ilhas, são distintos dois tipos de governo: o “governo temporal” à conta do donatário dos arquipélagos, o qual, nas palavras de Vitorino Nemésio:

«exercia todos os poderes soberanos, salvo as penas de morte e «*talhamento de membro*», através dos seus capitães, reservando-se o exclusivo do sal, das moendas de pão e serras de água»^{8/9}.

⁶ Por outro lado, até, verifica-se que aqueles três períodos coincidem com certa evolução histórica do Estado português: o primeiro, com a *Estado Absoluto* e o *Estado Constitucional Liberal* (Constituições de 1822, 1826-Carta, 1838 e 1911); o segundo com o *Estado Constitucional Autocrático* (Constituição de 1933); e o terceiro com o *Estado Constitucional Democrático de Direito* (Constituição de 1976).

⁷ Sobre os séculos XV e XVI, ver: FRANCISCO DE ATHAYDE M. DE FARIA E MAIA, *Capitães do Donatário – 1439-1766*, 4ª ed., Ponta Delgada, 1988; “*Capitão-Donatário*”, in DICIONÁRIO da História de Portugal, dirigido por Joel Serrão, vol. I, pp. 472-477; *Arquivo do Açores*, vol. I: pp. 6, 7, 57, 104 e ss., 118-140, vol. II: pp. 58 e ss., 61, 68, vol. III: pp. 13-16, 45, 204, 209, 320, 321, 344, 387, vol. IV: pp. 34, 39 e ss., 42, 45, 48, 49, 52, 59, 158-160, 167, 394, 437 e ss., 493, vol. V: pp. 103, 120, 128, 134, 157, 374, 416, vol. VIII: pp. 123, 414, vol. X: p. 494, vol. XIII: pp. 393, vol. XIV: pp. 3; VELHO ARRUDA, *Colecção de documentos relativos ao Descobrimento e Povoamento dos Açores*, Ponta Delgada, 1932; JOÃO MARINHO DOS SANTOS, *Os Açores nos Sécs. XV e XVI*, vol. II, Ponta Delgada, 1989; FRANCISCO FERREIRA DRUMOND, *Apontamentos topográficos, políticos, civis e eclesiásticos para a história das nove ilhas dos Açores servindo de suplemento aos anais da Ilha Terceira*, fixação do texto por JOSÉ GUILHERME REIS LEITE, Angra do Heroísmo, 1990.

⁸ *Vida e obra do Infante D. Henrique*, 3ª ed., Lisboa, 1967, p.76.

⁹ O capitão-do-donatário detinha localmente todos os poderes do Donatário, servindo este apenas para efeitos de apelação que poderia chegar ao rei. Detinha a jurisdição administrativa, civil e criminal, á excepção da chamada *jurisdição plena*, como a pena de morte, a cunhagem de moeda, o talhamento de membros e a alienação de território.

E o outro tipo, o “governo espiritual”, à conta, embora parcialmente¹⁰, do poder da Ordem de Cristo^{11/12}.

Ou seja, tínhamos nos primórdios não um mas vários governos locais que detinham um enormíssimo poder discricionário, sendo que, o almoxarife tinha como função, conforme Lei das Sesmarias, acompanhar o capitão-do-donatário na atribuição de terras¹³, o contador percorria as ilhas em fiscalização da actividade do almoxarife e este prestava-lhe contas quanto à receita e à despesa¹⁴, o contador-mor que, superintendente do contador, vivia e tinha sede em Angra¹⁵, o escrivão dos contos, cujo titular era nomeado pelo rei e estava anexo à Contadoria, o seu papel era precisamente fazer a escrituração das contas do almoxarifado e o feitor da fazenda, que era o delegado do rei, do poder central para as questões comerciais¹⁶, o qual, como delegado do rei, será o embrião do actual cargo de Ministro da República, representante do Estado na região autónoma, sendo que, como dizia, estes órgãos seriam a componente e estrutura desses governos.

Por isso mesmo pode dizer-se que nos Açores e na Madeira, existiu um modelo de autonomia política e administrativa muito próxima e nalguns aspectos mais profunda, em teoria geral, do que a actual. E não estamos a contar com o poder judicial, com as corregedorias, os juizes de fora, os chanceleres, os escrivães da correição, os tabeliães, os ouvidores do capitão-do-donatário, quer o civil quer o eclesiástico e os loco-tenente¹⁷, nem com o poder municipal nem o caso especial de Angra que inclusiva-

¹⁰ Na Madeira e Porto Santo, o poder espiritual; nos Açores, igualmente, com excepção das ilhas de S. Miguel e Santa Maria que abrangia os dois poderes.

¹¹ Que no fundo se tratava, através de metade dos dízimos, do sustento do clero, das igrejas e dos seus ornamentos, e tendo como objectivo a celebração de missas por alma daqueles e seus familiares.

¹² Nalgumas ilhas o poder espiritual era igual ao poder da Ordem de Cristo no território do continente português: um governo através de comendadores, e que nas ilhas distribuíam terras sem formalidades.

¹³ *Arquivo dos Açores*, vol. I, p.57 e vol. III, p.45.

¹⁴ *Arquivo dos Açores*, vol. IV, p.46 e 59.

¹⁵ *Arquivo dos Açores*, vol. V, p.128.

¹⁶ JACINTO MONTEIRO, *Alguns aspectos da história açoriana nos séculos XV-XVI*, IAC, Angra do Heroísmo, 1982, p.89.

¹⁷ *Arquivo dos Açores*, vol. III, p.204, vol. IV, p.167, 493 e vol. V, p.103, 120, 134 e 157.

mente tenha um provedor da fazenda real com jurisdição sobre todas as ilhas, enfim «Angra era uma Corte em miniatura, incluindo a sede do Bis-pado»¹⁸.

A reforma pombalina de 1766^{19/20} criou o cargo de capitão-general equiparado a quase um vice-rei tendo em conta os seus vastos poderes²¹, uma Capitania Geral dos Açores com sede na Ilha Terceira o que personificava a unificação de poderes, já que, nas palavras de Avelino de Meneses, era:

«insustentável a persistência nas ilhas de uma organização política própria, cuja postura simultaneamente autónoma e feudalizante contrasta com os propósitos de racionalidade e centralização que individualizaram o século das Luzes»²².

Tratava-se de um único governo para todas as ilhas²³ e com regimento próprio²⁴, governo que era coadjuvado por delegados político-militares nas outras ilhas, governo aliás que tinha, além do poder político e administrativo, os poderes judiciais, fiscais e militares e completa tutela sobre os municípios²⁵, e que inclusivamente controlava a vida económica das ilhas, conforme nos diz Reis Leite:

«através duma política fortemente intervencionista em todas as actividades produtivas»²⁶.

¹⁸ JACINTO MONTEIRO, *Alguns...*, p.99.

¹⁹ Sobre esta, ver: AVELINO DE FREITAS DE MENESES, *Os Açores nas encruzilhadas de Setecentos (1740-1770)*, Ponta Delgada, 1993, especialmente pp. 321 e ss; JOSÉ GUILHERME REIS LEITE, *O códice 529 – Açores*, Angra do Heroísmo, 1988.

²⁰ Porque, como se sabe, as capitanias foram apenas extintas, o que restava delas bem entendido, por Decreto de 2 de Agosto de 1766. Ver documento em JOSÉ GUILHERME REIS LEITE, *O códice...*, p.23.

²¹ AVELINO DE FREITAS DE MENESES, *Os Açores nas encruzilhadas de Setecentos (1740-1770)*, Ponta Delgada, 1993, p. 321.

²² *Os Açores...*, p. 323.

²³ Tal ideia surgiu e teve alguma experiência em 1642, com D. João IV, em sequência da Restauração. JOSÉ GUILHERME REIS LEITE, *O códice...*, p. 7.

²⁴ Ver documento em JOSÉ GUILHERME REIS LEITE, *O códice...*, pp. 28-35.

²⁵ Coadjuvado igualmente por duas importantes instituições que presidia, também com sede em Angra, a *Junta da Fazenda*, que supervisionava a arrecadação das receitas régias e com o intuito de «concentração financeira», e a *Junta da Justiça* que administrava a justiça, incluindo a pena de morte.

²⁶ JOSÉ GUILHERME REIS LEITE, *O códice...*, p. 13.

Era, pois, um governo centralizado nos governadores e no capitão-general, com sede em Angra; os *juizes de fora*, além do que já faziam antes, administrar a justiça, tinham agora a função de transmitir as directivas do capitão-general e presidiam aos municípios; os *corregedores*, que antes tinham a seu cargo a administração régia nas ilhas, agora, além de garantir as ordens régias, eram o «braço direito do governador»; no plano do funcionalismo público, atendia-se agora mais à preparação das pessoas do que ao laços pessoal, familiar e de amizade.

Veja-se, pois, quão grande era este modelo de autonomia.

Com o liberalismo, com a consagração de um Estado Constitucional²⁷ e com as primeiras leis administrativas²⁸ e os Códigos Administrativos²⁹, verifica-se uma nova forma de descentralização e de desconcentração de poderes. No princípio, 1832, existia a Província dos Açores com um Perfeito e com sede em Angra, mas logo no ano seguinte passam a existir duas províncias, oriental e ocidental. E com a consagração da forma dos distritos, concelhos e freguesias com o Código Administrativo de 1836, foram criados três distritos, oriental, central e ocidental. Com o Código Administrativo de 1836 começa aquele modelo de administração que, mais coisa menos coisa, vigorou, nos Açores e na Madeira, até 1895, ora província ou distrito, ora junta geral ou junta distrital, com os seus órgãos distritais como a junta e a comissão e o governador civil como representante do governo central. Um modelo de autonomia que moldou durante cerca de século e meio a administração portuguesa continental e insular e cuja vivência nos séculos XIX e XX influenciou o modelo autonómico consagrado nos Açores e na Madeira por decorrência do Primeiro Movimento Autonomista dos Açores.

²⁷ Constituição de 1822.

²⁸ Decreto nº23 de 16 de Maio de 1832, de MOUZINHO DA SILVEIRA. A província era governada por um prefeito na Junta Geral da Província; a comarca era governada por um delegado daquela na Junta da Comarca; e o concelho era governado por um provedor na Câmara Municipal do Concelho. Todos eles eram de nomeação régia

²⁹ Ver as suas estruturas em MARCELO CAETANO, *Estudos de História da Administração Pública Portuguesa*, organização e prefácio de Diogo Freitas do Amaral, Lisboa, 1994, p.359 e seguintes.

Entra-se assim no segundo período, de 1895 a 1976, *adaptação da autonomia administrativa*, que possui cinco fases³⁰: 1ª fase, Primeiro Movimento Autonomista, A Livre Administração dos Açores pelos Açorianos, de 1895 a 1913; a 2ª fase, Primeira República, de 1913 a 1928; a 3ª fase, Segundo Movimento Autonomista, Livre Governo dos Açores, de Fevereiro a Julho de 1928; a 4ª fase, Unitarismo do Estado Novo, de 1928 a 1974; e a 5ª fase, Transição para a democracia, de 1974 a 1976³¹.

Digo período de *adaptação da autonomia administrativa* e isso já diz tudo. Na verdade, tratou-se, não de um sistema novo, mas da manutenção do que existia antes em todo o território nacional. Ou seja: um governador civil, que representava o governo central, e os órgãos distritais: junta e comissão. Foi esse o sistema, com pormenores mais financeiros do que de estrutura administrativa, que moldou todo este segundo período.

Na 1ª fase, o distrito da Horta manteve-se distante dos modelos arquitetados para os restantes distritos açorianos, sustentando-se com o sistema de autonomia administrativa consagrado nos Códigos Administrativos de 1895 e de 1896, isto é, o modelo aplicado em todos os distritos continentais, com uma comissão distrital, secretário geral e governador civil, sem junta geral, sem uma organização de auto governo próprio, mas também sem os encargos dos impostos distritais, que na verdade eram um suplemento aos impostos do Estado. Os distritos de Angra do Heroísmo e de Ponta Delgada, em virtude do Decreto de 2 de Março de 1895 (este decreto permitia que os distritos tomassem a liberdade de o utilizar ou não. O distrito de Ponta Delgada adoptou-o através do Decreto de 18 de Novembro de 1895, e o de Angra do Heroísmo por Decreto de 6 de Outubro de 1898), adquiriram um modelo de autonomia administrativa que,

³⁰ Sobre todo este período, ver um dos meus relatórios, ainda no prelo, *Autonomia Administrativa dos Açores antes de 1976*.

Ver ainda: LUÍS DA SILVA RIBEIRO, *Obras IV – Escritos Político-Administrativos*, estudo introdutório e organização de CARLOS ENES, Angra do Heroísmo, 1996; SAES FURTADO, *Caminhos cruzados – o processo democrático e a deriva independentista dos Açores*, in *Atlântida*, vol. XLVI, Instituto Açoriano de Cultura, Angra do Heroísmo, 2001; CARLOS CORDEIRO, *Nacionalismo, regionalismo e autoritarismo nos Açores durante a I República*, Lisboa 1999.

³¹ As designações das três primeiras fases são de JOSÉ GUILHERME REIS LEITE, *A autonomia dos Açores na legislação portuguesa 1892 – 1947*, ed. da Assembleia Legislativa Regional dos Açores, Horta, 1987.

além de não ser novo porque era uma cópia do Código Administrativo de 1886, era mais cara ao cidadão açoriano: se por um lado, detinham a junta geral, comandando os seus destinos, por outro tinham nas decisões mais importantes o aval obrigatório do governo.

Na segunda fase, vigorou o sistema da Lei nº88 de 1913 nos três distritos açorianos e no distrito do Funchal. Esta lei retirou aos distritos a sua lei especial, fazendo do sistema legal da autonomia administrativa um mero capítulo numa lei geral de toda a administração distrital e local do país. Os distritos estavam sujeitos ao novo tipo de aprovação das deliberações provisórias que eram aprovadas pela maioria das câmaras do respectivo distrito. O distrito da Horta passa a utilizar a mesma lei que os outros dois distritos, mas enquanto estes usufruem de um título especial de normas, a Horta mantém-se fiel à autonomia nacional. A autonomia orgânica é igual no território continental e insular, a junta geral, a comissão executiva e o governador civil.

Na terceira fase, vigorou o Decreto 15035 nos Distritos Angra do Heroísmo e Ponta Delgada. Num primeiro momento, o Decreto nº15035 de 1928 também nada adianta à autonomia administrativa: além de manter um modelo que permitia a divisão restrita de distritos, ainda assim mantinha o distrito da Horta a uma outra velocidade. Esta é a fase mais pequena, nem sequer tem um ano de vida. Mas, em contraponto, é uma fase de grande movimentação autonómica conforme se percebe pela quantidade das propostas. Duas características diferentes: uma, volta-se a criar uma lei especial para os distritos dos Açores; outra, mantém-se a mesma estrutura orgânica, junta geral, comissão executiva e governador civil. O distrito da Horta continuava com o sistema anterior.

Na quarta fase, vigorou sobretudo o Estatuto administrativo das ilhas adjacentes de 1940. É necessária competência para criar os seus serviços, mas não a possuíam, porque era competência do governo; é necessário poder criar normas de funcionamento dos seus serviços, mas não o tinham, porque o governo podia dar-lhes orientações técnicas; é necessário que os principais titulares de sua organização administrativa sejam eleitos pelo povo, o que não acontecia; é necessário um orçamento com alguma liberdade de acção, o que não acontecia porque, além da receita não cobrir a despesa, ainda tinham os distritos de pagar 2% ao Estado. Um estatuto muito severo para as autonomias dos distritos, e mais ainda para o distrito da Horta que durante mais de quarenta anos se tinha mantido

com uma autonomia simples, sem receitas distritais e sem grande folga para fazer o seu próprio desenvolvimento, mas simultaneamente sem onerar os seus cidadãos com impostos distritais.

Na quinta e última fase, destaca-se a Junta Regional dos Açores e os Projectos de Estatuto autonómico. Das propostas revistas verificamos que a influência da autonomia administrativa baseada nas juntas gerais e na divisão do território insular em distritos é fortemente influenciadora. Existem ideias claras sobre o poder político, mas não tão claras quanto ao poder legislativo; e há ainda quem entendesse não ter utilidade ou conveniência tal capacidade. Uma única proposta, no sentido da autonomia por lei constitucional, e duas que preferem a autonomia por lei ordinária. Pode dizer-se que há, pelo grande número de propostas, um terceiro movimento autonómico, que eu designaria de Governo Democrático dos Açores, caracterizado essencialmente pelos princípios da autonomia regional, da solidariedade nacional e da autonomia política³².

E aqui entramos no terceiro período, de 1976 aos nossos dias.

3 Terceiro período – Último quartel do Século XX³³

3.1 Preliminares

Se na resenha histórica do governo das ilhas verificamos que estas foram governadas diferentemente devido ao “governo local” no primeiro

³² Das propostas saliente-se as mais importantes: das comissões autonómicas dos distritos de Angra do Heroísmo e de Ponta Delgada de 1893: a de Angra, pela primeira vez, uma proposta em que se mira uma autonomia administrativa para as ilhas no seu todo, a região, e não para os distritos: cada distrito com a sua junta geral, mas os Açores com um órgão comum, o congresso açoriano eleito pelo povo dos Açores; é nesta proposta que está possivelmente a origem do actual modelo de representação regional; a de Ponta Delgada, porque eventualmente as origens do princípio da solidariedade nacional e do princípio da subsidiariedade para com o arquipélago.

³³ Sobre todo este período, pode ver-se a respectiva legislação que consagra as bases do sistema autonómico:

- os textos constitucionais, ver JORGE MIRANDA, *As Constituições Portuguesas de 1822 ao Texto Actual da Constituição*, Lisboa, 1984; JORGE MIRANDA e JORGE SILVA, *Constituição da República Portuguesa*, 3ª ed., Lisboa, 2002;

período ou ao “governo distrital” no segundo, o mesmo não acontece com o terceiro período, em que o governo é regional, já não é meramente administrativo, mas também político³⁴ e legislativo.

3.2 organização do governo das ilhas³⁵

A organização política e administrativa do governo das ilhas é quadrangular: um parlamento e um governo³⁶, uma administração pública regional³⁷ e um Ministro da República³⁸. Parlamento e governo, são os dois órgãos de governo próprio da região autónoma. O Ministro da República, representante do Estado na região, fiscaliza a acção dos órgãos regionais.

- os textos estatutários, ver RUI MEDEIROS E OUTRO, *Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores – Anotado*, Lisboa, 1997; FERNÃO REBELO DE FREITAS, *Da autonomia política – Estatuto da Região Autónoma da Madeira – Notas e Comentários*, Lisboa, 2001;

- textos legais diversos: DORINDA GOMES e NUNO CUNHA RODRIGUES, *Legislação fundamental sobre as regiões autónomas*, Coimbra, 2001; ver indicação de alguns em JORGE MIRANDA e JORGE SILVA, *Constituição ...*, p. 274;

- textos históricos da construção inicial das autonomias: JORGE MIRANDA, *Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição*, 1º e 2º vol., Lisboa, 1978; Diário da Assembleia CONSTITUINTE, nº121 a 126, de 18, 20, 24 a 26 de Março de 1976; INSTITUTO Açoriano de Cultura, *Para uma Autonomia dos Açores*, vários textos sobre a criação do Estatuto Político-Administrativo dos Açores, Angra do Heroísmo, 1979;

- textos jurisdicionais: ACÓRDÃOS do Tribunal Constitucional, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, volumes 1 a 34, dos anos de 1983 a 1996; *PARECERES da Comissão Constitucional*, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa.

³⁴ No sentido aristotélico do termo. NORBERTO BOBBIO, “Política”, *Dicionário de Política*, 5ª ed., vol. 2, L-Z, Brasil, 1983. Político também é o acto do cidadão...; não é o sentido aqui perspectivado; cif. NUNO ROGEIRO, *O que é Política*, Lisboa, 1993.

³⁵ Não conheço a existência de qualquer estudo sobre este período. Pode ver-se algumas comunicações e estudos parcelares: PAULO OTERO, *Sistema de governo e controlo da actividade regional: vantagens e defeitos das soluções em vigor*, in *Direito e Justiça*, vol. X, tomo I, Lisboa, 1996; JOSÉ GUILHERME REIS LEITE, *Sobre a autonomia dos Açores*, Ponta Delgada, 1990; JOÃO BOSCO MOTA AMARAL, *O desafio insular*, Ponta Delgada, 1989.

³⁶ Artº231º da Constituição.

³⁷ Artº227º, nº1, alínea g) da Constituição; artº85º e seguintes do Estatuto dos Açores e artº76º e seguintes do Estatuto da Madeira.

³⁸ Artº230º e 233º da Constituição.

3.3 o governo legislativo das ilhas^{39/40}

O alcance parlamentar do governo das ilhas compreende a capacidade de arrear a legislação estadual na sua aplicação nos arquipélagos: em primeiro lugar, pode criar leis sobre todas as matérias concorrenciais, desde que com *interesse específico* e, caso exista *lei geral da República* sobre a matéria, respeite os seus princípios fundamentais; em segundo lugar, pode criar leis sobre matéria já ou não legislada pelo Estado mas que não são constitucionalmente de reserva do Estado, se fundamentar o *interesse específico* e se obtiver autorização para o efeito; em terceiro lugar, pode criar leis de desenvolvimento de leis estaduais sobre algumas matérias e em função do *interesse específico*; em quarto lugar, pode regulamentar as leis estaduais^{41/42}.

3.4 o governo político das ilhas

O governo político tem capacidade de produzir aqueles regulamentos habituais de um governo propriamente dito, designadamente a resolução

³⁹ Sobre este poder, ver o meu livro *Os limites jurídico-constitucionais do poder legislativo regional*, Praia da Vitória, Setembro de 2001.

⁴⁰ Sobre o sistema legislativo, pode ver-se, em especial: JORGE MIRANDA: *A Autonomia Legislativa Regional e o Interesse Específico das Regiões Autónomas in Estudos Sobre a Constituição*, Vol. I, Lisboa, 1977, republicado em *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997; PAULO OTERO, *A Competência Legislativa das Regiões Autónomas*, in “Revista Jurídica”, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, nº8, 1986, republicado em *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, com algumas alterações derivadas da Revisão Constitucional de 1989; BLANCO DE MORAIS, *A Autonomia Legislativa Regional – Fundamentos das Relações de Prevalência entre Actos legislativos estaduais e Regionais*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1993, republicado, parcialmente, da p.420 a 494 em *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997; RICARDO PINTO e OUTROS, *Ciência Política – Direito Constitucional*, Oeiras, 2000; LUÍS CABRAL DE MONCADA, *Lei e Regulamento*, Coimbra, 2002; MARIA ESTEVES, *Estudos de Direito Constitucional*, Coimbra, 2001; BARBOSA DE MELO e OUTRO, *Estudo e Projecto de Revisão Constitucional*, Coimbra, 1981.

⁴¹ Artº227º e 232º da Constituição.

⁴² Artº32º, alínea a) e 34º, nº2 do Estatuto dos Açores; artº38º, alínea a) e 41º, nº3 do Estatuto da Madeira. A acção político-administrativa do parlamento regional abrange não só a competência legislativa, mas também a competência para dirigir recomendações quer ao executivo regional quer aos órgãos do Estado, através especialmente de resoluções, prática muito mais acentuada na Madeira do que nos Açores.

normativa, a portaria, o despacho normativo e o regulamento administrativo *stricto sensu*⁴³, como também e especialmente o poder de criar um tipo de acto normativo que, não sendo ainda acto legislativo, tem no entanto uma natureza muito próxima: o decreto regulamentar regional⁴⁴. Tais diplomas são um dos pilares do ordenamento jurídico dos Açores e da Madeira, porque não só é através deles que se aprovam as orgânicas públicas e muitos comandos da sociedade civil e do associativismo de interesse público, como também fazem a regulamentação da legislação autonómica – o decreto legislativo regional da assembleia legislativa regional⁴⁵.

3.5 o governo administrativo das ilhas⁴⁶

A organização executiva do governo das ilhas é tridimensional: a organização puramente administrativa, a organização político-administrativa e a organização regional do Estado nos arquipélagos. As duas primeiras são exclusivamente realizadas por órgãos da pessoa colectiva região autónoma, enquanto a terceira são-no por órgãos da pessoa colectiva Estado. Se a organização político-administrativa nas duas regiões autónomas são idênticas, designadamente com as secretarias regionais e as direcções regionais, se também a organização regional do Estado, designadamente os tribunais, os serviços fiscais e os serviços de segurança, são idênticos nas duas regiões autónomas, o mesmo não

⁴³ São também regulamentos, bem entendido, mas é muito diferente o *poder regulamentar administrativo* do *poder regulamentar político*, ou seja, a portaria e o despacho normativo são actos normativos praticados no âmbito do desenvolvimento da administração e não tanto do desenvolvimento das leis. Veja-se, a este propósito, o meu estudo sobre *O poder normativo do governo regional*, policopiado, tese do meu mestrado em Direito Regional na Faculdade de Direito de Lisboa.

⁴⁴ Artº61º do Estatuto dos Açores; artº70º do Estatuto da Madeira.

⁴⁵ Artº112º, nº1 da Constituição e artº34º do Estatuto dos Açores e artº41º do Estatuto da Madeira.

⁴⁶ Sobre este tema não existem estudos além do que estou neste momento a defender a título de tese de mestrado em Direito Regional: ver nota 43. Pode, no entanto, consultar-se as seguintes comunicações: JOSÉ GUILHERME REIS LEITE, *Sobre a autonomia dos Açores*, Ponta Delgada, 1990; JOÃO BOSCO MOTA AMARAL, *O desafio insular*, Ponta Delgada, 1989. Veja-se algumas referências dispersas em: RUI MEDEIROS E OUTRO, *Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores – Anotado*, Lisboa, 1997; FERNÃO REBELO DE FREITAS, *Da autonomia política – Estatuto da Região Autónoma da Madeira – Notas e Comentários*, Lisboa, 2001.

acontece com a organização administrativa: enquanto nos Açores funcionam mais serviços simples e dependentes das orgânicas dos departamentos, dependentes da nomenclatura hierárquica, na Madeira abundam mais os serviços com autonomia administrativa e financeira ou institutos, onde existe mais dependência legal e normativa e não tanto ou nenhuma hierárquica, consoante os casos. Os serviços regionais do Estado, são serviços simples e funcionalmente dependentes directamente dos respectivos ministérios, embora uns com particularidades especiais, como os tribunais, e estão sob a tutela representativa do Ministro da República na região autónoma, estão, pois, sob os comandos nacionais, alheios à realidade insular quer nos aspectos da unidade de sistema quanto à relação entre cidadão e administração pública, quer no aspecto da unidade de sistema relativamente ao modelo de objectivos a atingir, quer ainda quanto à unidade de sistema no âmbito do funcionalismo público. Do outro lado, os serviços político-administrativos, as secretarias regionais, com várias direcções regionais, os quais perseguem mais a vontade e orientação política do membro do governo, do que os objectivos precisos dessas unidades orgânicas. Ou seja, as direcções regionais, com excepções atendendo à natureza de cada qual, estão ligadas mais ao poder político do que à sociedade, já que, por um lado, têm a função de preparar os comandos normativos e contratuais que regulam toda a actividade respectiva e, por outro lado, têm a função de dirigir pormenorizadamente os serviços de natureza administrativa que, estes sim, ligados à actividade da comunidade.

3.6 limites, limitações⁴⁷ e fiscalização do governo das ilhas⁴⁸

O governo das ilhas está, como tudo na vida, organizado dentro de um conjunto de restrições – e que naturalmente não contamos com aquelas que são da geografia, do clima, da mentalidade, da história, enfim contamos com restrições legais e constitucionais. As restrições são muitas:

⁴⁷ Sobre os limites e as limitações, ver o meu *Os limites jurídico-constitucionais do poder legislativo regional*, Praia da Vitória, Setembro de 2001.

⁴⁸ Sobre o regime da fiscalização preventiva, ver o meu livro *Verificação preventiva da constitucionalidade e da legalidade nas Regiões Autónomas – um sistema incompleto?*, Praia da Vitória, Fevereiro de 2002.

No plano legislativo:

A) quanto aos limites constitucionais, o limite *interesse específico*⁴⁹ é, além daqueles que a própria Constituição da República enumera⁵⁰, o que o parlamento regional determinar como tal. Por isso diplomas sem fundamento do seu *interesse específico* tem permitido ao Ministro da República

⁴⁹ Ver, quanto à doutrina: JORGE MIRANDA: *A Autonomia Legislativa Regional e o Interesse Específico das Regiões Autónomas in Estudos Sobre a Constituição*, Vol. I, Lisboa, 1977, pp. 307-316. Republicado em *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, pp. 11-18; *Que lições se podem tirar de uma experiência de 18 anos?*, in “Direito e Justiça”, Vol. X, Tomo I, 1996, pp.47-55, especialmente p.53; *O Interesse Específico das Regiões Autónomas*, in “A Autonomia como Fenómeno Cultural e Político”, Instituto Açoriano de Cultura, Angra do Heroísmo, 1987, pp.105-118, especialmente p.109. Republicado em *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, pp.37-49; *Funções, Órgãos e Actos do Estado*, Lisboa, 1990, pp. 324-326. *Manual de Direito Constitucional – Actividade Constitucional do Estado*, Tomo V, Coimbra, 1997, p.396; *Manual de Direito Constitucional – Actividade Constitucional do Estado*, Tomo V, Coimbra, 1997, pp.395 e 396; *Lei*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. V, 1993, pp.393-394; *Um Projecto de Revisão Constitucional*, Coimbra, 1980, pp.103 e 161 e ss; *Ideias para uma Revisão Constitucional em 1996*, projecto apresentado na Assembleia da República para a Revisão Constitucional de 1997, in *Dicionário da Revisão Constitucional em CD-Rom*, de José Magalhães, Editorial Notícias, Lisboa, 1998. PAULO OTERO, *A Competência Legislativa das Regiões Autónomas*, in “Revista Jurídica”, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, nº8, 1986, pp.149-167. Republicado em *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, pp.19-36, com algumas alterações derivadas da Revisão Constitucional de 1989. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA: *Constituição da República Portuguesa – Anotada*, 1ª ed., Coimbra, 1980, anotação VII ao artº229º, p.419, 2ª ed., 1985, anotação VI ao artº229º, p.358, 3ª ed., 1993, pp.853-854. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, 6ª ed. revista, 2ª reimp., Coimbra, 1996, p. 889. BLANCO DE MORAIS: *A Autonomia Legislativa Regional – Fundamentos das Relações de Prevalência entre Actos legislativos estaduais e Regionais*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1993, especialmente pp.419 e 458. Republicado, parcialmente, da p.420 a 494 em *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, pp.201-241; *Análise Sinóptica das Relações Inter-Legislativas entre o Estado e as Regiões com Autonomia Político administrativa*, em *Cadernos de Ciência e Legislação*, Instituto Nacional de Administração, nº16, 1996, p.69; *As Competências Legislativas das Regiões Autónomas no Contexto da Revisão Constitucional de 1997*, in *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 57, Lisboa, 1997, pp. 983-1042, especialmente p.989. JORGE PEREIRA DA SILVA, *O Conceito de Interesse Específico e os Poderes Legislativos Regionais*, in *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, pp. 297-319. MARGARIDA SALEMA, *Autonomia Regional*, primeiro em conferência e depois em *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, pp. 51-59, especialmente pp.55 e 56. ANTÓNIO VITORINO, *Os Poderes Legislativos das Regiões Autónomas na Segunda Revisão Constitucional*, in *Cadernos de Ciência e Legislação*, Instituto Nacional de Administração, nº3, 1992, pp.25-45, especialmente pp.28, 29 e 33. Republicado em *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, pp.147-164. AMÂNCIO FERREIRA, *As Regiões Autónomas na Constituição Portuguesa*, Coimbra, 1980, p83. ÁLVARO MONJARDINO, *Sobre os Limites da Autonomia*,

e ao Tribunal Constitucional⁵¹ determinarem com alguma superficialidade aquele valor⁵². O limite das matérias de reserva dos órgãos de soberania⁵³

“Atlântida”, vol. II, Instituto Açoriano de Cultura, Angra do Heroísmo, 1988, pp.11 e 13. Republicado em *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, pp. 639-673. MÁRIO DE BRITO, *Competência Legislativa das Regiões Autónomas*, in *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, pp.243-259, especialmente p.251. MANUEL AFONSO VAZ: *Lei e Reserva da Lei*, Porto, 1996, pp.453 e 469; *Revisão Constitucional de 1997 – Sistema de Actos Legislativos*, Cadernos de Ciência e Legislação, Instituto Nacional de Administração, nº19-20, Abril – Dezembro, 1997, pp.93-104, especialmente pp.96 e 97. MARIA LÚCIA AMARAL, *Questões Regionais e Jurisprudência Constitucional: para o Estudo de uma Actividade Conformatora do Tribunal Constitucional*, in *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, pp.261-296, em particular p.285. PEDRO 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*, Lisboa, 1997, pp.87-145, especialmente pp.99, 100, 103 e notas 32 e 42. JOSÉ MAGALHÃES, *Dicionário da Revisão Constitucional*, Lisboa, 1999, p.172. ALEXANDRE PINHEIRO e MÁRIO FERNANDES, *Comentário à IV Revisão Constitucional*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 1999, p.498. JORGE LACÃO, *Constituição da República Portuguesa – 4ª Revisão*, Texto Editora, 3ª ed., 1998, p.132. ANTÓNIO ARAÚJO, *A Revisão Constitucional de 1997 – Um Ensaio de História Político-Constitucional*, Coimbra, 1999, pp. 185 e 186.

Ver também: artº135º, alínea b) do texto constitucional de 1971, Constituição de 1933; artº31º, nº1 do Estatuto Orgânico de Macau, Lei nº1/76, de 17 de Fevereiro; ante-projecto de 1975 e projecto de 1976 do Estatuto dos Açores, artº19º. *Para uma Autonomia dos Açores*, Instituto Açoriano de Cultura, Angra do Heroísmo, 1979, p.117; trabalhos da Constituinte de 1974/1976, *Para uma Autonomia dos Açores*, Instituto Açoriano de Cultura, Angra do Heroísmo, 1979, pp.189 e seguintes e no Diário da Assembleia Constituinte, nº121 a 126, de 18, 20, 24 a 26 de Março de 1976, artº3º, nº1, alínea a) e 8º, nº4, alínea b), in JORGE MIRANDA, *Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição*, 1º vol., Lisboa, 1978, p.384, 432 e 827 e *Para uma Autonomia dos Açores*, Instituto Açoriano de Cultura, Angra do Heroísmo, 1979, p.192

⁵⁰ Artº228º da Constituição da República.

⁵¹ Criado em 1982, entrou em funcionamento em Maio de 1983. Já antes tinha sido defendido a criação de um tal órgão, optando-se pelo sistema de concentração. Na Assembleia Constituinte, em 1975/76, por razões históricas, optou-se por concentração num órgão militar, Conselho da Revolução, então «órgão de garantia da Constituição», JORGE MIRANDA, *A Constituição de 1976 – Formação, Estrutura, Princípios Fundamentais*, Lisboa, 1978, p.146. Mas, não só a defesa de um Tribunal Constitucional esteve presente nos trabalhos preparatórios da Constituição de 1976, através de JORGE MIRANDA (*Diário da Assembleia Constituinte*, nº96, 17 de Dezembro de 1975, pp.3099-3100 e 31105) e do Projecto do CDS (*Diário da Assembleia Constituinte*, suplemento ao nº13, 7 de Julho de 1975); como também antes, para a Revisão Constitucional de 1971 da Constituição de 1933 (MIGUEL GALVÃO TELES, *A concentração da competência para o conhecimento jurisdicional da inconstitucionalidade*, in “O Direito”, Lisboa, 1971, pp.173-210, especialmente 204).

Sobre este órgão, cif. CARDOSO DA COSTA, *O Tribunal Constitucional Português: a sua origem histórica*, em BAPTISTA COELHO (coordenador), *Portugal- O Sistema po-*

é duplo, porque abrange aquelas que a Constituição da República tipifica, mas também aquelas que pela sua filosofia sejam da própria natureza do Estado e não de órgãos infra-estaduais. O *princípio fundamental de lei geral da República*⁵⁴ é um limite duplo porque abrange o sentido constitucional

lítico e constitucional, Lisboa, 1989, pp.913-923; GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, 6ª edição, 2ª reimpressão, Coimbra, 1996, pp.761-763; idem, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra, 1991, p.244.

Para uma análise comparativa em termos mundiais, ver VITALINO CANAS, *Introdução às Decisões de Provimento do Tribunal Constitucional*, 2ª edição, Lisboa, 1994, pp.21-37.

⁵² Ver, especialmente, acórdãos 348/83, 42/85, 33/86 e 37/87; mas também a Comissão Constitucional: pareceres 15/78 e 11/78. Ver pp. 107-109 do meu *Os limites...*

⁵³ Ver, quanto à doutrina: GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa – Anotada*, Coimbra, 1ª ed., 1980, p.420; 2ª ed., 1985, p.359; 3ª ed., 1993, p.855; GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional – Tópicos de Estudo*, Universidade de Coimbra, 1976-77, p.515; JORGE MIRANDA, *A Autonomia Legislativa Regional e o Interesse Específico*, in *Estudos Sobre a Constituição*, Vol. I, Lisboa, 1977, pp. 307-316. Republicado em *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, p. 312; IDEM, *O Interesse Específico das Regiões Autónomas*, in “A Autonomia como Fenómeno Cultural e Político”, Instituto Açoriano de Cultura, Angra do Heroísmo, 1987, p.111. Republicado em *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, pp.37-49; PAULO OTERO, *A Competência Legislativa das Regiões Autónomas*, in “Revista Jurídica”, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, nº8, 1986, pp.163 e 157. Republicado em *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, pp.19-36, com algumas alterações derivadas da Revisão Constitucional de 1989; AMÂNCIO FERREIRA, *As Regiões Autónomas na Constituição Portuguesa*, Coimbra, 1980, p.80; BLANO DE MORAIS, *A Autonomia Legislativa Regional – Fundamentos das Relações de Prevalência entre Actos Legislativos Estaduais e Regionais*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 1993, pp.430 e 431; IDEM, *As Competências Legislativas das Regiões Autónomas no Contexto da Revisão Constitucional de 1997*, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 57, Lisboa, Dezembro de 1997, pp.983-1042, especialmente p.986; JORGE PEREIRA DA SILVA, *O Conceito de Interesse Específico e os Poderes Legislativos Regionais*, in *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, pp. 300 e 301; RUI MEDEIROS e OUTRO, *Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores – Anotado*, Lisboa, 1997, p.114; RUI MEDEIROS, *Autonomia Regional*, primeiro em conferência e depois em *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, pp. 51-59, especialmente p.58; ANTÓNIO VITORINO, *Os Poderes Legislativos das Regiões Autónomas na Segunda Revisão Constitucional*, in *Cadernos de Ciência e Legislação*, Instituto Nacional de Administração, nº3, 1992, pp.25-45, especialmente pp.30 e 31. Republicado em *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, pp.147-164; MÁRIO DE BRITO, *Competência Legislativa das Regiões Autónomas*, in *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, pp.243-259, especialmente p.249; MARIA LÚCIA AMARAL, *Questões Regionais e Jurisprudência Constitucional: para o Estudo de uma Actividade Conformatora do Tribunal Constitucional*, in *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, pp.261-296, em particular p.285; AFONSO VAZ, *Lei e Reserva da Lei*, Porto, 1996, pp.461 e 462.

Ver a jurisprudência: Pareceres da Comissão Constitucional nº10/78, nº9/80, nº1/76, 1/77, nº5/77, nº7/77, nº19/77, nº13/78, nº21/80, nº5/78, nº10/78, nº9/80, nº28/89, nº33/80, nº26/81,

do que é *lei geral da República* e o sentido subjectivo e legal do que é *princípio fundamental*. Apesar de ter sido criado na Revisão Constitucional de 1997 com a melhor das intenções⁵⁵, é o pior elemento do sistema autono-

nº21/82, nº29/81, nº28/82, nº32/82; Acórdãos do Tribunal Constitucional nº1/84, nº14/84, nº124/84, nº57/85, nº130/85, nº164/86, nº105/87, nº108/87, nº404/87, nº85/88, nº95/88, nº249/88, nº268/88, nº296/88, nº278/89, nº47/90, nº107/90, nº161/90, nº170/90, nº172/90, nº204/90, nº448/91, nº433/93, nº452/93, nº138/94, nº583/96, nº330/99, nº91/84, 82/86, nº160/86, nº228/86, nº326/86, nº333/86, nº348/86, nº313/86, nº37/87, nº46/87, nº190/87, nº206/87, nº91/88, nº257/88, nº246/90, nº254/90, nº139/90, nº280/90, nº92/92, nº212/92, nº220/92, nº256/92, nº273/92, nº306/92, nº327/92, nº328/92, nº348/93, nº235/94, nº431/94, nº637/95, nº496/97, nº330/99, nº134/2000 e nº4/2000.

⁵⁴ Quanto à doutrina, ver: JORGE MIRANDA: *A Autonomia Legislativa Regional e o Interesse Específico das Regiões Autónomas in Estudos Sobre a Constituição*, Vol. I, Lisboa, 1977, pp. 307-316. Republicado em *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, p.313; *O Interesse Específico das Regiões Autónomas*, em “Autonomia Como Fenómeno Cultural e Político”, Instituto Açoriano de Cultura, Angra do Heroísmo, 1987, pp.110 e ss. Republicado em *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, pp.37-49; *Região Autónoma*, in *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, pp.621-637, especialmente p.634; *Manual de Direito Constitucional – Actividade Constitucional do Estado*, Tomo V, Coimbra, 1997, p.391; *Revisão Constitucional de 1997 – Sistema de Actos Legislativos*, Cadernos de Ciência e Legislação, Instituto Nacional de Administração, nº19-20, Abril – Dezembro, 1997, pp.63-92, especialmente p.63; *Funções, Órgãos e Actos do Estado*, Lisboa, 1990, p.311. *Lei*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. V, 1993, p.393. PAULO OTERO: *A Competência Legislativa das Regiões Autónomas*, in “Revista Jurídica”, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, nº8, 1986, p.158. Republicado em *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, pp.19-36; *Revisão Constitucional de 1997 – Sistema de Actos Legislativos*, Cadernos de Ciência e Legislação, Instituto Nacional de Administração, nº19-20, Abril – Dezembro, 1997, pp.123-147, especialmente pp.124 e 125. GOMES CANOTILHO: *Direito Constitucional – Tópicos de Estudo*, Universidade de Coimbra, 1976-77, p.516; *Revisão Constitucional de 1997 – Sistema de Actos Legislativos*, Cadernos de Ciência e Legislação, Instituto Nacional de Administração, nº19-20, Abril – Dezembro, 1997, pp.40-46, especialmente p.42. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA: *Constituição da República Portuguesa – Anotada*, 1ª ed., Coimbra, p.420, 2ª ed., p.359 e 3ª ed., p.854. BLANCO DE MORAIS: *A Autonomia Legislativa Regional – Fundamentos das Relações de Prevalência entre Actos legislativos estaduais e Regionais*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1993, especialmente pp.524 e ss, 529 e 533. Republicado, parcialmente, da p.420 a 494 em *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, pp.201-241; *Revisão Constitucional de 1997 – Sistema de Actos Legislativos*, in Cadernos de Ciência e Legislação, Instituto Nacional de Administração, Lisboa, nº19-20, Abril e Dezembro, 1997, pp.9-40, especialmente pp.14-16; *As Competências Legislativas das Regiões Autónomas no Contexto da Revisão Constitucional de 1997*, in Revista da Ordem dos Advogados, ano 57, Lisboa, 1997, pp. 983-1042, especialmente pp.1010 e ss. JORGE PEREIRA DA SILVA, *O Conceito de Interesse Específico e os Poderes Legislativos Regionais*, in *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, pp. 299 e 300. ISALTINO MORAIS, FERREIRA DE ALMEIDA e LEITE PINTO, *Constituição da República Portuguesa Anotada e Comentada*, Lisboa, 1983, p.234. MARGARIDA SALEMA, *Autonomia Regional*, primeiro em conferência e depois em *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, pp. 51-59, especialmente pp.55, 58 e 59. AMÂNCIO FERREIRA, *As Regiões Autónomas na Constituição Portuguesa*, Coimbra, 1980, especial-

mico: primeiro, porque coloca na mão do legislador nacional o poder discricionário para dizer o que seja lei dessa natureza e permite, como já aconteceu, infelizmente⁵⁶, que se considere que o *princípio fundamental* é o que decorre directamente da Constituição da República relativamente à matéria. E só não é fácil perceber esse carácter negativo porque as regiões autónomas, especialmente os Açores, já há muito tempo que se divorciaram da capacidade para produzir leis regionais.

mente pp.80, 93 e 98. BABOSA DE MELO, CARDOSO DA COSTA e VIEIRA DE ANDRADE, *Estudo e Projecto de Revisão Constitucional*, Coimbra, 1981, pp.263-273, especialmente p.266. Procuradoria-geral DA REPÚBLICA: Parecer nº92/88, in *Pareceres da Procuradoria-Geral da República*, vol. III, Lisboa, sem data, p.579 e no Parecer nº93/87, in *Diário da República*, II Série, 27 de Setembro de 1988. MANUEL AFONSO VAZ: *Lei e Reserva da Lei*, Porto, 1996, pp.452, 453 e nota 237, *in fine*; *Revisão Constitucional de 1997 – Sistema de Actos Legislativos*, Cadernos de Ciência e Legislação, Instituto Nacional de Administração, nº19-20, Abril – Dezembro, 1997, pp.93-104, especialmente pp.94 e 95. JOSÉ MAGALHÃES: *Dicionário da Revisão Constitucional*, Lisboa, 1999, pp.143 e 144. ALEXANDRE PINHEIRO e MÁRIO FERNANDES: *Comentário à IV Revisão Constitucional*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 1999, pp.25, 301, 303, 304 e 309. ÁLVARO MONJARDINO, *Sobre os Limites da Autonomia*, “Atlântida”, vol. II, Instituto Açoriano de Cultura, Angra do Heroísmo, 1988, pp.8-59, especialmente p.17. Republicado em *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, pp. 639-673. PEDRO 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*, Lisboa, 1997, pp.87-145, especialmente pp.120 e 121. MÁRIO DE BRITO, *Competência Legislativa das Regiões Autónomas*, in *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, pp.243-259, especialmente p.251. ANTÓNIO ARAÚJO, *A Revisão Constitucional de 1997 – Um Ensaio de História Político-Constitucional*, Coimbra, 1999, p.118, 189 e parte final da anotação 594. MARIA LÚCIA AMARAL: *Questões Regionais e Jurisprudência Constitucional: para o Estudo de uma Actividade Conformadora do Tribunal Constitucional*, in *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, pp.261-296, em particular pp.291 e 292; *Revisão Constitucional de 1997 – Sistema de Actos Legislativos*, Cadernos de Ciência e Legislação, Instituto Nacional de Administração, nº19-20, Abril – Dezembro, 1997, pp.105-121, especialmente pp.107 e 110.

E quanto à jurisprudência: Pareceres da Comissão Constitucional: nº5/77, nº16/82; acórdãos do Tribunal Constitucional: nº91/84, nº57/85, nº58/85, nº130/85, nº82/86, nº326/86, nº313/86, nº267/87, nº63/88, nº257/88, nº133/90, nº215/90, nº259/90, 363/94, nº631/99.

Ver ainda: o Acto Colonial, texto de 1938, Aprovado pelo Decreto-Lei nº22465, de 11 de Abril de 1993, nos termos do artº132º da Constituição de 1933 e Lei nº1966, de 23 de Abril de 1939. Artº41º, nº1 do Estatuto Orgânico de Macau, Lei nº1966, de 23 de Abril de 1939. Artº22º/2/a) projecto de estatuto provisório dos Açores, in *Para uma Autonomia dos Açores*, Instituto Açoriano de Cultura, Angra do Heroísmo, 1979, pp.429 e 435.

⁵⁵ ALEXANDRE PINHEIRO e OUTRO, *Comentário à IV Revisão Constitucional*, Lisboa, 1999, p. 267.

⁵⁶ Acórdão nº631/99, publicado em DR, IS, nº300, de 28-12-1999.

B) quanto aos limites estatutários, sublinho o princípio da *permanência mínima*, o qual obriga que os órgãos autonómicos não devam governar no sentido de diminuir os direitos dos cidadãos insulares relativamente aos direitos dos outros cidadãos portugueses no continente; o princípio da *primazia institucional*, que obriga a que os órgãos de soberania não devam governar sobre assuntos em que são competentes e suficientes os órgãos próprios da região autónoma⁵⁷; e os princípios *do destinatário* e *do território*: aquele significa, embora não em absoluto, que a região apenas pode legislar para os açorianos e madeirenses, aquele outro, que em absoluto apenas pode legislar no respectivo território.

C) quanto aos limites legais, por exemplo, o *princípio da legitimidade*, cada órgão regional participa na cooperação nacional dentro do seu âmbito estrito⁵⁸; e o *princípio da especificidade formal*, sobre a forma dos diplomas feitos nas regiões⁵⁹.

Depois, as limitações:

I) quanto às limitações constitucionais, como o *interesse nacional* e a *unidade do Estado*, limitações que o Ministro da República e a Comissão Constitucional/Conselho da Revolução⁶⁰ e o Tribunal Constitucional

⁵⁷ Dois princípios que falei, pela primeira vez, num programa no Rádio Clube de Angra em 11 de Abril de 2001, intitulado *Nos 25 anos da autonomia constitucional*.

⁵⁸ Por exemplo, artº4º da Lei nº40/96, de 31 de Agosto, audição dos órgãos de governo próprio.

⁵⁹ Artº16, da Lei 74/98, de 11 de Novembro, publicação, identificação e formulário dos diplomas.

⁶⁰ Até 1982 funcionou o Conselho de Revolução que tinha competência para, preventivamente, declarar a inconstitucionalidade; tal declaração era feita com base num parecer obrigatório, mas não vinculativo, da Comissão Constitucional.

Sobre o Conselho da Revolução: a sua natureza, ver JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I, 6ª edição, Coimbra, 1997, pp.365-367); MARCELO REBELO DE SOUSA, *O Valor Jurídico do Acto Inconstitucional*, Lisboa, 1988, pp.88-98; idem, *Direito Constitucional I - Introdução à Teoria da Constituição*, Braga, 1979, pp.385-396; sobre o seu funcionamento nos primeiros tempos, JORGE MIRANDA, *A Constituição de 1976 – Formação, Estrutura, Princípios Fundamentais*, Lisboa, 1978, p.489; Sobre a experiência de 1976 a 1982/3, ver ARMANDO MENDES, *O Conselho da Revolução e a Comissão Constitucional na Fiscalização da Constitucionalidade das Leis*, em BAPTISTA COELHO (coordenador), *Portugal- O Sistema político e constitucional*, Lisboa, 1989, pp.925-940; cif. artº146º, alínea a), texto constitucional de 1976; e ainda, artº284º, alínea a), texto constitucional de 1976, e artº16º, alínea a) do seu Estatuto aprovado pelo Decreto-Lei nº503-F/76, de 30 de Junho.

Sobre a Comissão Constitucional: Sobre esta comissão, ver JORGE MIRANDA, *Comissão Constitucional*, in “Verbo”, vol.19, Lisboa, 1984, pp.847-849 e MIGUEL LOBO ANTUNES, *A Comissão Constitucional e a Fiscalização da Constitucionalidade das Leis*, in *Análise Social*, revista do Instituto de Ciências Sociais, 3ª Série, vol. XX, 2º e 3º, Lisboa, 1984, pp.309-336.

têm utilizado para impedir a construção do Direito Regional; os princípios do *Direito comunitário soberano*⁶¹, da *soberania*, da *solidariedade* e da *igualdade*.

II) quanto às limitações estatutárias, que distingo o princípio da *especificidade material*, quanto a regras básicas de construção do Direito positivo⁶².

III) e quanto às limitações legais, atente-se aos de natureza fiscal⁶³, e o princípio da *economicidade*⁶⁴, por exemplo.

Verifica-se assim, que os limites tem que ver com a actuação dos órgãos infra-estaduais e do Estado, e com o desenvolvimento da própria autonomia das regiões insulares, enquanto as limitações tem que ver com a estrutura da República. Os limites *interesse específico*, matérias de reserva dos órgãos de soberania e o *princípio fundamental de lei geral da República*, são componentes da criação do Direito; os limites da *permanência mínima* e da *primazia institucional* inserem-se especialmente no âmbito do princípio da *separação de poderes*; enquanto os limites princípios da *legitimidade* e da *especificidade formal*, tem mais que ver com as relações de cooperação institucional. As limitações referentes aos princípios da *soberania* e da *unidade do Estado* fazem parte da estrutura da República, já os princípios do *interesse nacional*, da *solidariedade* e da *igualdade* são importantes elementos do sistema democrático.

A fiscalização, realizada pelo Ministro da República, tem dois processos distintos: uma fiscalização preventiva, antes da assinatura e publicação das leis e uma fiscalização sucessiva, realizada após a publicação dos diplomas. Distingue-se a fiscalização preventiva pela sua dimensão técnica e política, possuindo dois procedimentos diversos: por um lado, através dum veto político que consiste na devolução do diploma com

⁶¹ Porque as directivas apenas são adaptadas por diplomas legais do Governo e da Assembleia da República, Lei e Decreto-Lei.

⁶² Por exemplo, quanto aos procedimentos, elaboração, discussão, aprovação, execução, Lei de Enquadramento dos orçamentos regionais dos Açores e da Madeira, respectivamente: Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro e Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

⁶³ Art.º 32.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro.

⁶⁴ Lei de Finanças das Regiões Autónomas, Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro.

mensagem fundamentada ao parlamento; do outro, um veto jurídico, que é a remessa do diploma ao Tribunal Constitucional⁶⁵.

A experiência deste terceiro período mostra-nos o seguinte: numa primeira fase, que foi uma fase de permissão em virtude da inexperiência, os parlamentos criaram alguns diplomas com substância legislativa, mas a partir de 1982 a criação legislativa é pobre, incidindo mais em criação de normas de adaptação dos diplomas estaduais do que em criação de regimes jurídicos próprios e, na maioria das vezes, mera adaptação orgânica⁶⁶. Tal atitude deveu-se, por um lado, à falta de imaginação e por outro à falta co-

⁶⁵ Nas regiões autónomas da Dinamarca, Ilhas Feroe e Gronelândia, o Alto Comissário não dispõe de nenhum sistema jurídico de fiscalização preventiva.

Em Espanha não existe fiscalização preventiva, pelo que o Delegado do Governo Central das regiões autónomas não têm ao seu dispor qualquer meio de verificação preventiva da constitucionalidade dos diplomas regionais. Ver artigos 2º, 137º a 139º, 143º a 158º e 161º, nº2, todos da Constituição Espanhola de 1978. Foi consultada a versão em castelhano no site: www.la-moncloa.es.

Em Itália existe fiscalização preventiva para as regiões especiais, as regiões autónomas de Sicília, Sardegnia, Adige, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia e Trentino-Alto. Mas os projectos de lei dos parlamentos regionais não são enviados ao Tribunal Constitucional pelo Comissário do Governo, mas sim pelo próprio Governo da República.

⁶⁶ Que, curiosamente, nem é absolutamente necessária em virtude dos Estatutos Político-Administrativos, embora em absoluto conveniente. Na verdade, nos termos estatutários, artigos 3º, 46º, 60º, 67º, 91º e 92º do Estatuto dos Açores e artigos 6º, 55º, 69º, 74º, 76º e 78º do Estatuto da Madeira, os serviços regionais têm a sua competência perfeitamente delimitada nas leis orgânicas dos departamentos o que, facilmente, se faz a correspondência dos serviços nacionais para os serviços regionais. Ou seja, a direcção-geral da administração da Administração Pública Central corresponde nos Açores e na Madeira à direcção regional correspondente. Mas é em absoluto conveniente, porque podem existir situações duvidosas e, especialmente, porque ainda existem juristas que não têm tal entendimento, defendendo que enquanto não se der a adaptação orgânica regional não se aplica o diploma estadual.

A) Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores: Lei nº39/80, de 5 de Agosto, Lei 9/87, de 26 de Março, Lei nº61/98, de 27 de Agosto.

Nos Açores, decorre do VIII governo regional, está previsto no Decreto Regulamentar Regional nº33/2000/A, de 11 de Novembro, alterado pelo Decreto Regulamentar Regional nº15/2001/A, de 14 de Novembro, e tem a seguinte arquitectura:

Estrutura política: Presidente (com competência ao nível das relações com os órgãos de soberania, com o Ministro da República, com o parlamento regional, com outras regiões autónomas, relações com comunidades açorianas, tratados internacionais e comunicação social, cooperação externa e emigração e relações externas, ciência, tecnologia e informática), Secretário regional da presidência para as finanças e planeamento (finanças, património e planeamento, assuntos europeus e privatizações), Secretário regional da educação e cultura (educação, cultura, desporto e juventude, trabalho, emprego e formação

ragem democrática para produzir um conjunto de regras importantes para o ordenamento jurídico e, por outra banda e talvez especialmente por isso, devido à forte incidência das declarações de desconformidade constitucional por parte, numa primeira fase, da Comissão Constitucional/Conselho da

profissional), Secretário regional da habitação e equipamento (habitação, obras públicas, protecção civil, transportes terrestres, inspecção regional dos bombeiros), Secretário regional dos assuntos sociais (saúde e igualdade de oportunidades, segurança social e luta contra as dependências), Secretário regional da economia (comércio, indústria, energia e comunicações, transportes aéreos e marítimos, turismo e defesa do consumidor), Secretário regional da agricultura e pescas (agricultura, silvicultura, pecuária e pescas, gestão de recursos florestais, parques florestais e desenvolvimento rural), Secretário regional do ambiente (gestão dos recursos híbridos e faunísticos, de reservas naturais, urbanismo, ordenamento do território e orlas costeiras, fiscalização e educação ambiental), Secretário regional adjunto da presidência (assuntos parlamentares e eleitorais, e estatística, administração pública regional e local, inspecção administrativa regional, relações entre o parlamento e partidos e polícia administrativa), Subsecretário regional do planeamento e assuntos europeus (competência que o presidente e o secretário regional da presidência para as finanças e planeamento lhe delegarem em conjunto).

Estrutura político-administrativa (muitos serviços não têm lei orgânica própria, estando inseridos nas respectivas secretarias regionais. Alguns exemplos: Secretaria regional do ambiente, Decreto Regulamentar Regional nº12/2000/A, de 18 de Abril, com a direcção regional do ambiente, direcção regional do ordenamento do território e dos recursos híbridos e serviços simples de ilha; secretaria regional da agricultura e pescas, Decreto Regulamentar Regional nº13/2000/A, de 8 de Maio, com a direcção regional do desenvolvimento agrícola, direcção regional dos recursos florestais e direcção regional das pescas; e secretaria regional da economia, Decreto Regulamentar Regional nº17/98/A, 15 de Maio, com a direcção regional do comércio, indústria e energia, direcção regional do turismo e direcção regional dos transportes e comunicações. E, a par das direcções regionais, todo um conjunto amplo de serviços simples e órgãos consultivos: juntas autónomas dos portos, conselho regional de turismo, conselho regional das pescas, conselho consultivo florestal regional, conselho consultivo para a ciência e tecnologia), composta:

- pelas direcções regionais (Exemplo: Direcção regional da ciência e tecnologia, do Decreto Regulamentar Regional nº33/2000/A, de 11 de Novembro. Direcção regional dos assuntos europeus, Decreto Regulamentar Regional nº33/2000/A, de 11 de Novembro);

- pelos serviços personalizados (Exemplo: Inspeção Regional de Actividades Culturais dos Açores, decreto regulamentar regional nº16/2001/A, de 27 de Novembro; fundo regional da ciência e tecnologia, Decreto Regulamentar Regional nº1/2001/A, de 12 de Fevereiro e Decreto Legislativo Regional nº5/2000/A, de 21 de Março);

- e pelos serviços simples (Delegações em diversas ilhas da ADSE, passaportes e licenças, serviço regional de estatísticas dos Açores, Decreto Regulamentar Regional nº9/98/A, de 29 de Abril e Decreto Regulamentar Regional nº8/99/A, de 29 de Maio; serviços de ambiente de ilha, Decreto Regulamentar Regional nº12/2000/A, de 18 de Abril; serviços de desenvolvimento agrícola em diversas ilhas e serviços florestais diversos, Decreto Regulamentar Regional nº13/2000/A, de 8 de Maio).

B) Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira: Lei nº13/91, de 5 de Junho, Lei nº130/99, de 21 de Agosto.

Revolução e a partir de 1983 do Tribunal Constitucional e, claro está, dos juízos de valor negativos por parte do Ministro da República, especialmente o dos Açores. Os vetos jurídicos são em muito maior número no caso dos Açores do que na Madeira, no entanto aquela indisponibilidade para a criação de leis é idêntica nas duas regiões autónomas. São muitas as matérias

Na Madeira, está em vigor o VII governo regional, aprovado pelo Decreto Regulamentar Regional nº43/2000/M, de 12 de Dezembro (Declaração de Rectificação nº16-P/2000, de 3 de Novembro), que tem a seguinte a estrutura:

Estrutura política: Presidente, Vice-presidente (com competência nos assuntos europeus, administração pública, assuntos parlamentares, comunicação social, comércio, indústria e energia), Secretário regional dos recursos humanos (áreas do ambiente, água, saneamento básico e florestas, parque natural, pescas, agro-pecuária e habitação), Secretário regional do turismo e cultura (áreas do turismo e cultura), Secretário regional do equipamento social e transportes (obras públicas, estradas, urbanismo e litoral, portos, aeroportos, transportes terrestres, ordenamento do território), Secretário regional dos assuntos sociais (hospitais, saúde pública e segurança social e protecção civil), Secretário regional de educação (educação, desporto e formação profissional educação especial e novas tecnologias, e comunicações), Secretário regional do plano e finanças (áreas do plano, finanças, orçamento, património e estatística) e Secretário regional do ambiente e dos recursos naturais.

Estrutura político-administrativa (como nos Açores, também na Madeira muitos dos serviços não têm orgânica separada em lei própria, estando antes incluídas nas leis orgânica das secretarias regionais: exemplos: secretaria regional do turismo e cultura, Decreto Regulamentar Regional nº24/2000/M, de 25 de Março, direcção regional dos assuntos culturais e direcção regional do turismo; secretaria regional do plano e finanças, Decreto Regulamentar Regional nº1-A/2001/M, de 13 de Março, direcção regional de estatística, direcção regional de planeamento e finanças, direcção regional de informática, direcção regional de orçamento e contabilidade, direcção regional do património e direcção regional de finanças):

- direcções regionais (Exemplo: Direcção regional do trabalho, Decreto Regulamentar Regional nº3/2001/M, de 15 de Maio; direcção regional de estradas, direcção regional de obras públicas, direcção regional de transportes terrestres, Decreto Regulamentar Regional nº7/2001/M, de 11 de Maio);

- muitas sociedades e institutos (Exemplo: Sociedade de desenvolvimento do porto, Instituto do desenvolvimento empresarial, Agência regional de energia e ambiente, Centro de empresas e inovação e ambiente, Laboratório regional de engenharia civil, Horários do Funchal, Aeroportos e navegação aérea da Madeira, Administração de portos da RAM, Instituto do vinho da Madeira, Parque natural da Madeira e Instituto de Habitação da Madeira);

- serviços personalizados (Exemplos. Fundo especial para a extinção da colónia, fundo madeirense do seguro de colheitas e fundo regional de intervenção e garantia agrícola. Mais à frente daremos em pormenor outros exemplos a propósito desta matéria);

- e serviços simples (Serviço de defesa do consumidor, Decreto Regulamentar Regional nº16/2001/M, de 9 de Julho; laboratório regional de veterinária, Decreto Regulamentar Regional nº30/2001/M, de 20 de Novembro).

que as duas regiões podiam ter aproveitado para criar um ordenamento jurídico moderno: primeiro, em matéria de organização da administração pública, do ambiente, do ordenamento do território, do desporto, da educação e da cultura; segundo, em matérias importantes da organização económica e financeira; e terceiro, embora mais dificilmente tendo em conta a paupérrima realidade política, um conjunto de diplomas estruturantes da *fundamentalidade* da região autónoma⁶⁷. Mesmo na participação dos órgãos regionais na feitura de lei estadual para as regiões, verifica-se subaproveitamento: por exemplo, os Estatutos, que são preparados e propostos pelos parlamentos regionais, no entanto, vejam-se a falta de estrutura ao nível dos poderes e a continuação das omissões que a Constituição da República possui no âmbito da fiscalização preventiva e que os Estatutos podiam e deviam preencher ou esclarecer⁶⁸.

No plano governativo:

Os limites constitucionais assinalados para o parlamento não se aplicam aos comandos normativos do governo. Apenas o decreto regulamentar regional está sujeito ao veto político, não existindo aqui veto jurídico. Existe a possibilidade de o governo, na presença de uma recusa de assinatura, remeter esse diploma como proposta de decreto legislativo junto do parlamento, embora tal sistema seja hoje inviável relativamente aos diplomas sobre a sua organização e funcionamento que, na Revisão Constitucional de 1997, passou a competência exclusiva do executivo⁶⁹.

⁶⁷ Nos Açores – caso único, foi feito algo que indicia tal preocupação: o Decreto Regional nº30/82/A, de 28 de Outubro, que criou a estrutura base da organização político-administrativa. Trata-se, portanto, de o único exemplo em que perspectivamos preocupações ao nível de sistema.

As organizações infra-estaduais, exactamente por força da sua natureza de infra-estadual, devem ter a preocupação de criar bases fundamentais, bases essa que ficam ou vão ficando consolidados no ordenamento e que por isso, vão sendo parte integrante dos princípios gerais da República. Tal sistema daria assim uma segurança ao nível das relações institucionais entre os órgãos infra e estaduais, relações que no mais importante não ficariam dependentes de situações circunstanciais.

⁶⁸ Papel importante existe na relação entre o Ministro da República e o parlamento na aprovação dos diplomas do orçamento regional: prefere-se deixar passar as irregularidades na fase de verificação preventiva e só depois desencadear a fiscalização sucessiva, evitando assim prejuízos irreversíveis especialmente na aprovação do orçamento regional.

⁶⁹ Existem, por outro lado, todo um conjunto de actos normativos que não estão sujeitos ao controlo preventivo do Ministro da República, mas que apenas é realizada *a posteriori* através da fiscalização judicial realizada pelos tribunais (resolução normativa, despacho normativo,

A experiência deste período mostra-nos o seguinte: se é uma realidade que o parlamento se divorciou da legitimidade de produzir leis regionais, divórcio mais profundo no caso dos Açores, o mesmo não aconteceu com o governo, o qual não se tem coibido de paulatinamente produzir muitos comandos normativos, uns por referência a leis estaduais de natureza regional, outros, a maioria, pela necessidade de governar⁷⁰.

4. Conclusões

Fazendo uma conclusão, na especialidade diria o seguinte em dez ideias:

1ª ideia, no primeiro período, tinha-mos governos locais, fortemente descentralizados político-administrativamente, embora fortemente concentrados; no segundo período, governos distritais, ora fortemente centralizados, ora fragilmente descentralizados administrativamente; no terceiro período, um governo próprio, quer ao nível do poder legislativo, quer no plano do executivo e quer ainda no âmbito administrativo com uma administração pública regional própria⁷¹.

portaria e o regulamento normativo), não esquecendo as fiscalizações administrativas (nos Açores: Inspeção Regional de Educação, Decreto Regulamentar Regional nº21/2002/A, de 26 de Julho; Inspeção Administrativa Regional dos Açores, Decreto Regulamentar Regional nº11/91/A, de 11 de Agosto; na Madeira: Inspeção Regional de Finanças, Decreto Regulamentar Regional nº8/2002/M, de 15 de Maio; Inspeção Administrativa, Decreto Legislativo Regional nº18/89/M, de 13 de Julho), e do Tribunal de Contas (Secções Regionais dos Açores e da Madeira do Tribunal de Contas, Lei nº23/81, de 19 de Agosto).

⁷⁰ A deslegalização ocorrida por este Mundo fora, o novo sistema da pós-modernidade democrática dos Estados de Direito, tem nos Açores e na Madeira um exemplo fundo, embora, felizmente, quase sempre no sentido mais favorável para a sociedade açoriana e madeirense. Pode dizer-se sem exagero que os governos das ilhas, no plano executivo, souberam aproveitar muito melhor que os parlamentos a autonomia criada em 1976.

⁷¹ Sobre os conceitos descentralização e desconcentração, ver: CARLOS BLANCO DE MORAIS, *A Autonomia Legislativa Regional – Fundamentos das relações de prevalência entre actos legislativos estaduais e regionais*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 1993, pp.50-53. Ver ainda, MARCELO REBELO DE SOUSA, *Lições de Direito Administrativo*, vol. I, Lex, Lisboa, 1999, pp.223 e seguintes; PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento da Hierarquia Administrativa*, Coimbra Editora, Coimbra, 1992, pp. 96 e seguintes; aqui este autor decifra em pormenor cinco teorias que enformam o conceito de descentralização administrativa (e centralização): teoria da divisibilidade da competência decisória, teoria do domínio de validade territorial das normas, teoria orgânica de distribuição de competência, teoria do triplo critério e a teoria da personificação.

2ª ideia, um governo regional, não local nem distrital, centralizado no plano meramente governativo nas três cidades mais populosas dos Açores e numa única cidade na Madeira, mas fortemente descentralizado administrativamente em especial nos Açores devido à sua natureza arquipelágica, fortemente desconcentrado administrativamente em particular na Madeira devido à forte incidência das entidades com autonomia administrativa e financeira.

3ª ideia, um parlamento regional em muito idêntico ao parlamento nacional, quer quanto à competência legislativa⁷², quer quanto à sua forma de eleição e representatividade⁷³.

4ª ideia, um governo regional, também em muito idêntico ao governo central, quer quanto a muitos aspectos de natureza normativa⁷⁴, quer ainda quanto à permissão legítima de governar com muita liberdade, apesar da fiscalização do parlamento, do Ministro da República, e apenas limitado aos normais comandos legais.

5ª ideia, uma administração pública regional, igualmente em tudo idêntica à administração pública central, quer quanto à nomenclatura, que apenas difere o director regional de director-geral, quer quanto às atribuições e competência, não abrangendo muitos serviços da administração do Estado nas regiões devido em especial, por um lado, aos encargos que acarretam, designadamente o caso dos serviços fiscais, e devido em particular, por outro lado, à inutilidade de uma organização própria, como a justiça e os serviços de segurança.

6ª ideia, um órgão fiscalizador, o Ministro da República, do mesmo modo bastante idêntico ao Presidente da República, quer quanto ao siste-

⁷² Em Portugal são actos legislativos as leis da Assembleia da República (os decretos-leis do Governo da República) e os decretos legislativos regionais dos parlamentos legislativos regionais; artigos 112º, nº1, 166º, nº1, (198º, nº1) e 232º, nº1, todos da Constituição da República.

⁷³ Os parlamentos nacional e regionais são eleitos directamente pelo povo através de sufrágio livre e universal, artº10º, nº1 da Constituição; artº11º e seguintes do Estatuto dos Açores; artº9º e seguintes do Estatuto da Madeira. Leis eleitorais das assembleias legislativas regionais dos Açores e da Madeira, respectivamente, Lei nº2/2000, de 14 de Julho e Lei nº11/2000, de 21 de Junho.

⁷⁴ Não é só o decreto regulamentar regional, mas também a resolução normativa, a portaria e o despacho normativo.

ma de fiscalização da feitura das leis, quer quanto ao poder de emitir mensagens com força política junto do parlamento e do governo através dos seus vetos políticos⁷⁵.

7ª ideia, algumas notas comparatísticas com as ex-regiões autónomas de Macau e ultramarinas, e as regiões autónomas de Espanha e de Itália^{76/77}:

O governo das ilhas em Portugal prepara e propõe o estatuto político-administrativo e a Assembleia da República aprova-o por lei ordinária; em Espanha é o próprio governo regional que o aprova, depois confirmado pelo parlamento nacional; e em Itália algumas regiões, designadas de especiais, têm estatuto aprovado por lei constitucional;

Em Espanha as regiões autónomas podem exercer poderes delegados pelo Estado, o que não acontece em Portugal e Itália;

A assinatura dos diplomas regionais em Portugal é feita pelo Ministro da República, mas em Itália é o próprio Presidente da Junta, o equivalente ao Presidente do Governo Regional, que o faz;

Em Itália, existem regiões autónomas de estatuto especial que vêm desde 1947 e outras de estatuto ordinário que só aparecem na década de 70; em Espanha, encontram-se comunidades de autonomia plena e outras de autonomia provisória; em Portugal, pelo contrário, as regiões têm a mesma natureza;

As regiões autónomas portuguesas actuais diferem das regiões autónomas portuguesas anteriores a 1976, Macau⁷⁸ e Ultramar:

i) diferem de Macau, porque aqui existia um governador que além de possuir legitimidade para legislar era simultaneamente o governo;

⁷⁵ Artº233º da Constituição.

⁷⁶ Ver os textos constitucionais em JORGE BACELAR GOUVEIA, *As Constituições dos Estados da União Europeia*, Viseu, 2000.

⁷⁷ Embora se pudessem comparar as situações especiais: o Arquipélago Aand (Finlândia), as Ilhas Gronelândia e Feroe (Dinamarca), as Ilhas de Man e do Canal (Grã-Bretanha) e a Ilha de Córsega (França).

⁷⁸ Hoje Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China.

ii) e diferem das regiões ultramarinas, porque tinham, é certo, assembleias legislativas, mas quem as governava eram representantes do Estado e do Ministro do Ultramar, tendo este inclusivamente competência legislativa.

8ª ideia, sublinhando um dos aspectos negativos da autonomia, diria que se o trauma principal das regiões autónomas no primeiro período foi o excessivo poder concentrado, e se o traumatismo principal das regiões autónomas no segundo período foi o da sua parca descentralização administrativa e o seu financiamento, o problema principal deste terceiro período foram e são ainda os limites jurídico-constitucionais ao seu poder legiferante⁷⁹, em particular o *interesse específico*, o fundamento do qual foi, inclusivamente, entregue pelos órgãos regionais aos órgãos do Estado, Ministro da República e Tribunal Constitucional.

9ª ideia, se no Século XVIII «Angra era uma Corte em miniatura» (Jacinto Monteiro), os Açores e a Madeira são cada qual, no final do Século XX, e hoje também, uma “república em miniatura”⁸⁰, com a particularidade de, não só criarem leis que podem ser únicas no país pela matéria que podem arquitectar, mas também arredar as próprias leis dos órgãos da soberania portuguesa.

Finalizo, na generalidade, com a **10ª e última ideia**:

neste terceiro período viveu-se uma experiência nova em todos os aspectos e foi e é tão nova que todos concordam que as autonomias insulares portuguesas são mais para o futuro do que para o presente. Vejam-se, por exemplo, duas declarações feitas no ano 2000 por dois dos mais ilustres defensores e introdutores da autonomia açoriana deste período⁸¹:

⁷⁹ Hoje o seu financiamento já não está totalmente dependente do Estado. Lei de Finanças das Regiões Autónomas, Lei nº13/98, de 24 de Fevereiro; Lei de Enquadramento Orçamental, Lei nº91/2001, de 20 de Agosto, Lei Orgânica nº2/2002, de 28 de Agosto; Lei de Enquadramento do Orçamento dos Açores, Lei 79/98, de 24 de Novembro; Lei de Enquadramento do Orçamento da Madeira, Lei nº28/92, de 1 de Setembro e Lei nº53/93, de 30 de Julho.

⁸⁰ Talvez por isso mesmo muita vez se ouça dizer, embora erradamente, que o Estado não é unitário regional, mas uma federação.

⁸¹ In *Saber – Magazine de Informação*, Ano I, nº7, Junho de 2000.

Mota Amaral⁸²:

«Há um campo enorme de direito à diferença que está por preencher (com legislação regional) – é o desafio da nova geração».

Álvaro Monjardino⁸³:

«A autonomia é mais uma porta aberta para o futuro do que um eco do passado».

Há nestas declarações uma confissão clara: que o governo das ilhas, que a autonomia político-administrativa constitucional e estatutária, não depende exclusivamente da vontade dos açorianos e dos madeirenses, mas também e sobretudo da ideia que se tem do Estado Unitário Regional.

O governo das ilhas no final do Século XX, embora não tenha esgotado todas as suas possibilidades, umas vezes por responsabilidade das regiões, dos ministros da República, da Comissão Constitucional/Conselho da Revolução e do Tribunal Constitucional, mas certamente por culpa de todos eles, e outras vezes ainda pela própria natureza das coisas, teve e tem ainda hoje um sistema verdadeiramente revolucionário no âmbito da teoria da descentralização política e administrativa, cuja capacidade de desenvolvimento exige uma atitude baseada no seu estudo, na sua divulgação e no seu conhecimento. Enquanto se mantiver uma postura de ignorância relativamente ao verdadeiro sentido do conhecimento, conhecer para se saber o que se é, conhecer para se saber onde se está e conhecer para se saber para onde se quer ir, seremos sempre, quer os Açores quer a Madeira, um governo legislativo ocupado com a feitura de um Direito positivo fraco e sem uma visão sequer parcial de sistema, um governo político mais preocupado com pedidos de financiamento e de cooperação com o Estado do que com as tarefas fundamentais do governo das ilhas, e com uma administração regional pequena ainda na quantidade e pequeníssima na qualidade dos serviços prestados ao cidadão^{84/85}.

⁸² Foi o primeiro presidente do Governo Regional dos Açores, durante cerca de 20 anos.

⁸³ Foi o primeiro presidente da Assembleia Legislativa Regional dos Açores e tem vários artigos publicados sobre a autonomia político-administrativa.

⁸⁴ A direcção dos serviços é medíocre; a programação e a realização da formação dos funcionários são débeis.

⁸⁵ Onde está nos Estatutos Político-Administrativos a indicação expressa das tarefas fundamentais do governo das ilhas?; onde está uma lei regional de base sobre os fundamentos duma administração pública?

