

Meritíssimo Conselheiro Presidente do  
Tribunal Constitucional

R-283/09 (A6)

O Provedor de Justiça, no uso da competência prevista no artigo 281.º, n.º 2, alínea d), da Constituição da República Portuguesa, vem requerer, ao Tribunal Constitucional, a fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade das seguintes normas, todas do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, aprovado pela Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto, na redacção que, por último, lhe foi conferida pela Lei n.º 2/2009, de 12 de Janeiro, que igualmente procedeu à respectiva republicação:

- a) **Artigo 4.º, n.º 4, na parte em que determina que a bandeira da Região seja hasteada nas instalações dependentes dos órgãos de soberania na Região**, por violação dos artigos 3.º, n.º 1, 6.º, n.º 1, 11.º, n.º 1, e 227.º, n.º 1, da Constituição;
- b) **Artigos 7.º, n.º 1, alíneas i) e j), 34.º, alínea m), e 124.º, n.º 2**, por violação do artigo 227.º, n.º 1, alínea u), parte final, da Constituição;
- c) **Artigo 119.º, n.ºs 1 a 5**, por violação do artigo 229.º, n.º 2, da Constituição;
- d) **Artigo 140.º, n.º 2**, por violação dos artigos 161.º, alínea c), e 226.º, n.ºs 1 a 4, da Constituição.

**I) Da inconstitucionalidade da norma do artigo 4.º, n.º 4, 1.ª parte:**

1.º

O art.º 4.º, n.º 4, do Estatuto Político-Administrativo (doravante Estatuto) da Região Autónoma dos Açores (doravante Região), determina que “a bandeira da Região é hasteada nas instalações dependentes dos órgãos de soberania na Região e dos órgãos de governo próprio ou de entidades por eles tuteladas, bem como nas autarquias locais dos Açores”.

2.º

A norma em análise, no segmento aqui relevante (1.ª parte), impõe, na prática, que a bandeira da Região seja hasteada nas instalações dependentes dos órgãos de soberania na Região – segundo se depreende do n.º 3 do artigo, a par da Bandeira Nacional, de acordo designadamente com as regras estabelecidas no Decreto-Lei n.º 150/87, de 30 de Março, diploma que regula o uso da Bandeira Nacional.

3.º

A norma em apreciação, no segmento específico que se contesta, vincula os órgãos de soberania na Região à adopção de um comportamento manifestamente sem suporte no quadro dos princípios e normas fundamentais da organização do Estado unitário português.

4.º

É naturalmente legítimo que a Região regule a utilização e estabeleça normas para a protecção dos seus símbolos próprios, e que essas normas tenham como destinatários os órgãos de governo próprio da Região e os demais entes públicos que se integrem no domínio próprio da “jurisdição regional”.

5.º

O que não faz, porém, sentido é que a Região imponha a utilização da sua bandeira em instalações pertencentes a órgãos que representam a soberania da Nação e o todo nacional, por mera decorrência da sua localização regional. Trata-se, aliás, de matéria comum às duas Regiões Autónomas, e que não se afigura apresentar especificidades em cada uma delas.

6.º

É certo que o lugar a ser ocupado pela bandeira regional quando eventualmente hasteada nas instalações dependentes dos órgãos de soberania na Região – como, de resto, acontecerá em qualquer situação em que a Bandeira Nacional seja desfraldada com outras bandeiras, portuguesas ou estrangeiras –, teria de obedecer ao disposto no art.º 8.º do já identificado Decreto-Lei n.º 150/87, ocupando a Bandeira Nacional o “lugar de honra”, conforme a expressão usada pelo diploma.

7.º

É também naturalmente aceitável que os órgãos de soberania na Região, por sua vontade e em momentos específicos, de celebração regional, possam hastear a bandeira da Região juntamente com a Bandeira Nacional. O Estado unitário integra e respeita o regime autonómico insular (art.º 6.º da Constituição) que dele emana e nada de mais natural, por isso, que também queira celebrar os feriados regionais.

8.º

Já não parecerá aceitável, pela própria natureza das coisas, que se imponha, aos órgãos de soberania, a utilização obrigatória de um símbolo – a bandeira da Região –, que desde logo não constitui uma sua exteriorização simbólica própria.

9.º

No plano constitucional, que é o que para aqui importa, a imposição, aos órgãos de soberania, que decorre do art.º 4.º, n.º 4, 1.ª parte, do Estatuto, é violadora do princípio da unidade e da indivisibilidade da soberania, e das ideias de unidade nacional e de integridade do território que lhe estão associadas, sendo certo que, conforme decorre explicitamente do art.º 225.º, n.º 3, da Constituição, a autonomia política-administrativa regional não afecta a integridade da soberania do Estado.

10.º

Tal princípio e seus corolários são institucionalmente representados, na Região, pelo exercício dos poderes pelos órgãos de soberania, como órgãos superiores do Estado (art.º 110.º, n.º 1, da Constituição), e simbolicamente pela Bandeira Nacional.

11.º

Ademais, o art.º 227.º, n.º 1, da Constituição, não abre a porta à normação pelos estatutos regionais de matérias que extravasem o que nele se consente, pelo que também por essa razão o art.º 4.º, n.º 4, do Estatuto, na parte questionada, viola o disposto no art.º 227.º, n.º 1, da Constituição.

12.º

Com efeito, o art.º 4.º, n.º 4, do Estatuto, impõe procedimentos a órgãos de soberania e a órgãos do Estado com instalações na Região, logo, interfere com os poderes destes, o que não cabe, manifestamente, no âmbito próprio da autonomia regional.

13.º

Assim sendo, a imposição, aos órgãos de soberania, do hastear da bandeira regional, conforme resulta inequivocamente da norma do art.º 4.º, n.º 4, 1.ª parte, do Estatuto, revela-se violadora dos princípios da soberania, da unidade e integridade territoriais, e da **protecção constitucional conferida à Bandeira Nacional como símbolo desses mesmos princípios**, com concretização designadamente nas normas dos art.ºs 3.º, n.º 1, 6.º, n.º 1, e 11.º, n.º 1, da Constituição, e ainda da norma do art.º 227.º, n.º 1, da Lei Fundamental, porque a autonomia não pode interferir com o poder da soberania nacional senão na medida em que este o consentir.

**II) Da inconstitucionalidade das normas dos artigos 7.º, n.º 1, alíneas i) e j), 34.º, alínea m), e 124.º, n.º 2:**

14.º

O art.º 7.º, n.º 1, do Estatuto, estabelece, nas suas alíneas i) e j), respectivamente que são direitos da Região “o direito a uma política própria de cooperação externa com entidades regionais estrangeiras, nomeadamente no quadro da União Europeia e do aprofundamento da cooperação no âmbito da Macaronésia”, e o “direito a estabelecer acordos de cooperação com entidades regionais estrangeiras e a participar em organizações internacionais de diálogo e cooperação inter-regional”.

15.º

Os mencionados dispositivos legais visam concretizar o conteúdo da norma estabelecida no art.º 227.º, n.º 1, alínea u), da Constituição, que inclui, no elenco dos poderes das regiões autónomas, o de estabelecerem “cooperação com outras entidades regionais estrangeiras e participar[em] 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”.

16.º

A verdade é que só aparentemente é que as referidas normas do Estatuto concretizam o comando constitucional assinalado, já que uma leitura atenta das mesmas permite verificar que as orientações – constitucional e legal – não são afinal materialmente coincidentes.

17.º

De facto, o Estatuto não só omite a parte final da norma constitucional mencionada, no segmento que determina que os poderes das regiões autónomas se exerçam “de acordo com as orientações definidas pelos órgãos de soberania com competência em matéria de política externa”, como introduz, na alínea i) do n.º 1 do art.º 7.º do Estatuto, a expressão “direito a uma política própria”.

18.º

Por seu turno, a norma que atribui especificamente à Assembleia Legislativa a competência para “aprovar acordos de cooperação com entidades regionais ou locais estrangeiras que versem sobre matérias da sua competência ou sobre a participação em organizações que tenham por objecto fomentar o diálogo e a cooperação inter-regional” (art.º 34.º, alínea m), do Estatuto), nada acrescenta de substantivo às duas referidas normas do mesmo Estatuto, por essa razão sendo afectada subsequente e conseqüentemente pelo vício da

inconstitucionalidade que, conforme se procurará demonstrar, envolve as normas das alíneas i) e j) do n.º 1 do art.º 7.º.

19.º

Do mesmo vício padece, pelas mesmas razões, a norma do art.º 124.º, n.º 2, do Estatuto, que determina que “a Região pode, através do Governo Regional, estabelecer ou aceder a acordos de cooperação com entidades de outros Estados”.

20.º

Na verdade, as referidas normas do Estatuto não contêm meros arranjos formais, que permitissem, através de uma leitura integrada com a alínea u) do n.º 1 do art.º 227.º da Lei Fundamental, uma interpretação das mesmas conforme ao texto constitucional.

21.º

A omissão do segmento final da norma constitucional com a concomitante referência, no texto do Estatuto, a um “direito a uma política própria”, visam conjugadamente introduzir uma ideia materialmente distinta e, conforme se concluirá, incompatível, com a orientação da Constituição sobre a matéria.

22.º

Concretizando, dir-se-á que o objectivo do legislador ordinário é o de permitir o exercício, pela Região, dos poderes em causa, de acordo com uma política própria, independentemente da existência e, caso existam, do respectivo conteúdo, de orientações, quanto à matéria, definidas pelos órgãos de soberania.

23.º

Ora, o segmento final da alínea u) do n.º 1 do art.º 227.º da Constituição é parte integrante da norma e requisito material insuperável para o exercício, pelas regiões autónomas, dos poderes na mesma referidos.

24.º

Na prática, e se o exercício de tais poderes não implica naturalmente o cumprimento de condutas impositivas por parte dos órgãos de soberania, terá no entanto de ser feito de forma vinculada relativamente às orientações definidas pelos órgãos de soberania com competência em matéria de política externa, e não independentemente, ou mesmo em contradição, com aquelas.

25.º

Em anotação ao (actual) art.º 227.º, n.º 1, alínea u), da Constituição, referem J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira que “*é natural que, em virtude das implicações de tais relações com a política externa da República, elas não*

*possam desenvolver-se ao arrepio das orientações definidas pelos órgãos de soberania em matérias de política externa”<sup>1</sup>.*

26.º

A este propósito, referem também Jorge Miranda e Rui Medeiros o que segue<sup>2</sup>:

*“Os poderes das Regiões Autónomas em matéria de política internacional do Estado português devem, evidentemente, ser exercidos no quadro de um Estado unitário.*

*(...)*

*O poder de estabelecer cooperação com outras entidades regionais estrangeiras e de participar em organizações que tenham por objecto fomentar o diálogo e a cooperação inter-regional está constitucionalmente limitado pelas orientações – que não se afigura legítimo confundir, em qualquer caso, com ordens ou instruções – definidas, no quadro da Constituição, pelos órgãos de soberania com competência em matéria de política externa”.*

27.º

Razões pelas quais as normas do art.º 7.º, n.º 1, alíneas i) e j), do Estatuto, se revelam materialmente inconstitucionais face ao segmento final do comando da Lei Fundamental contido no seu art.º 227.º, n.º 1, alínea u).

### **III) Da inconstitucionalidade das normas do artigo 119.º, n.ºs 1 a 5:**

28.º

O art.º 119.º do Estatuto vincula a Assembleia da República e o Governo da República à adopção de um procedimento que o legislador qualifica como de “audição qualificada” dos órgãos de governo próprio da Região, nas situações que aparecem discriminadas nas três alíneas do respectivo n.º 1 – iniciativas legislativas susceptíveis de serem desconformes com qualquer norma do Estatuto, iniciativas legislativas ou regulamentares que visem a suspensão, redução ou supressão de direitos, atribuições ou competências regionais, e iniciativas legislativas destinadas à transferência de atribuições ou competências da administração do Estado para as autarquias locais dos Açores.

---

<sup>1</sup> In “Constituição da República Portuguesa Anotada”, 3.ª edição revista, Coimbra Editora, 1993, p. 862.

<sup>2</sup> In “Constituição Portuguesa Anotada”, Tomo III, Coimbra Editora, 2007, pp. 334 e 335.

#### 29.º

O procedimento, dito de “audição qualificada”, pautado pelo conjunto de regras contidas nos n.ºs 2 a 5 do artigo, não pode, em bom rigor, ser materialmente qualificado como de audição, contendo antes as referidas normas um procedimento que se aproxima de uma verdadeira negociação entre os órgãos de soberania mencionados e os órgãos de governo próprio da Região, numa linha tendencial de “apropriação” de poderes estaduais pela Região que perpassa, aliás, por outros artigos do Estatuto.

#### 30.º

De facto, um procedimento de audição, tal como a Constituição, no seu art.º 229.º, n.º 2, o exige, terminaria – em regra, caso não ocorram entretanto alterações inovatórias ou substanciais às propostas já objecto de audição, que exijam nova audição – com a formalidade constante do n.º 3 do art.º 119.º, sendo que, posteriormente a ela, e no caso de o parecer ser desfavorável ou de não aceitação das alterações propostas pelo órgão de soberania, o Estatuto obriga à constituição de uma comissão bilateral, nos termos definidos no n.º 4 do artigo, para formular, de comum acordo, uma proposta alternativa, em princípio, e salvo acordo em contrário, no prazo de 30 dias.

#### 31.º

E se é certo que decorrendo esse prazo, o órgão de soberania decide livremente (n.º 5 do mesmo artigo), também é verdade que o mesmo órgão de soberania fica impedido de, no mencionado prazo de 30 dias, ou noutro que for acordado e que pode ser superior, legislar sobre as referidas matérias.

#### 32.º

Na prática, a referida solução contém uma verdadeira limitação, de natureza temporal, ao exercício das competências legislativas e regulamentares por parte dos referidos órgãos de soberania.

#### 33.º

Para além de que o Estatuto, ao criar um procedimento que materialmente não constitui uma verdadeira audição nos termos exigidos pelo art.º 229.º, n.º 2, da Lei Fundamental, antes uma espécie de negociação bilateral, obriga a Assembleia ou o Governo da República ao cumprimento de uma formalidade não prevista na Constituição.

#### 34.º

Independentemente do mérito ou demérito da solução estatutária, a verdade é que a Lei Fundamental apenas impõe, no já mencionado art.º 229.º, n.º 2, a audição – e não, adicionalmente e cumprida esta, o procedimento

estabelecido no Estatuto, que não é apenas formalmente mais complexo, mas materialmente distinto da audição –, dos órgãos regionais relativamente às questões da sua competência respeitantes às Regiões Autónomas.

35.º

Relativamente a este dever geral de audição previsto na Constituição, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira<sup>3</sup> pronunciam-se deste modo:

*“A Constituição é omissa acerca do processo de audição; deve contudo entender-se que os órgãos de soberania deverão pelo menos proporcionar que os órgãos regionais se possam pronunciar, fixando, se for caso disso, um prazo razoável. A consulta é obrigatória, mas não é obrigatório aguardar para além do prazo razoável o parecer das regiões autónomas (nem estas são obrigadas a dá-lo) e, muito menos, segui-lo”.*

36.º

Por seu turno, Jorge Miranda fala em *“equilíbrio de dois valores: conferir alcance útil à audição das regiões ao serviço do desígnio constitucional de participação e permitir aos órgãos de soberania que tomem as providências necessárias da sua competência, também constitucional, em tempo adequado”*<sup>4</sup>.

37.º

O procedimento previsto no art.º 119.º do Estatuto não pode ser materialmente reconduzido à audição imposta pelo texto constitucional no art.º 229.º, n.º 2, indo muito para além do que este exige, nem encontra apoio em qualquer outra norma da Lei Fundamental.

38.º

Por outro lado, é notório que o legislador constituinte quis distinguir as formas de audição no âmbito das iniciativas legislativas em geral e para efeitos de elaboração ou de alteração dos estatutos político-administrativos das regiões autónomas, pretendendo inequivocamente um procedimento mais exigente nesta última situação, e só nesta situação, o que, aliás, é compreensível (se bem que o Estatuto, ao dispor da forma como o faz no seu art.º 139.º, n.º 2, patenteia insuspeitadas vocações para o estabelecimento de uma espécie de “embaixada” regional acreditada junto da Assembleia da República...).

---

<sup>3</sup> Ob. cit., p. 868.

<sup>4</sup> “Sobre a audição dos órgãos das regiões autónomas pelos órgãos de soberania”, in “Estudos em Homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Colaço”, Volume II, Almedina, 202, pp. 779 e segs.

39.º

Apesar disso, o art.º 266.º da Constituição, que regula designadamente a audição dos órgãos de governo próprio nos processos de elaboração e alteração dos estatutos político-administrativos das regiões, apenas exige a audição – na prática, e à partida, também apenas uma audição, já que vigora o princípio da reserva de iniciativa legislativa das Assembleias Regionais nas situações de elaboração ou revisão dos estatutos – no caso de a Assembleia da República rejeitar os projectos, ou se lhes introduzir alterações (n.ºs 2 e 3).

40.º

O que significa que não esteve na mente do legislador constituinte a exigência, como regra, de mais do que uma audição no caso de iniciativas legislativas (por maioria de razão, regulamentares) comuns (no sentido de se excluírem as iniciativas referentes à elaboração ou alteração dos estatutos, com um enquadramento constitucional próprio), quaisquer que elas sejam, sendo suficiente, em termos de preenchimento do requisito constitucional da audição dos órgãos regionais, uma única audição.

41.º

O preenchimento deste requisito constitucional através de uma única audição tem naturalmente como pressuposto que, em concreto, *“a Região Autónoma, através dos órgãos competentes, [tenha] disposto do tempo necessário para se pronunciar cabalmente sobre as questões que lhe respeitam e se o parecer que eventualmente [tenha] sido emitido ainda [tenha podido] ser considerado (...) por ser conhecido [pelo órgão de soberania] em tempo útil”* (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 670/99), e não afasta a necessidade de uma nova audição nas situações em que se registarem posteriormente alterações de natureza substantiva aos projectos.

42.º

Nesta linha de entendimento estão Jorge Miranda e Rui Medeiros<sup>5</sup>, que, a propósito da questão, escrevem o seguinte, invocando, de resto, a jurisprudência designadamente dos Acórdãos n.ºs 264/86 e 125/87 desse Tribunal Constitucional:

*“É visível a diferença existente entre o processo legislativo comum e o processo de elaboração ou alteração dos estatutos político-administrativos das regiões autónomas. A Constituição só impõe uma nova audição no caso da introdução de alterações aos projectos de estatutos (artigo 225.º, n.º 2).*

---

<sup>5</sup> Ob. cit., Tomo III, Coimbra Editora, 2007, pp. 382 e 383.

*Assim, não se registando qualquer ampliação dos objectivos da primitiva iniciativa legislativa, nada impõe, no esquema do n.º 2 do artigo 229.º, nova consulta dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, visto que estes já tiveram oportunidade de se pronunciar sobre o elenco de matérias objecto do diploma em formação e isso, na perspectiva constitucional, é suficiente. Os órgãos de soberania têm unicamente de ouvir os órgãos de governo regional, isto é, devem escutar razões antes que venham a dar solução às questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas. Numa palavra: escutados os órgãos de governo próprios das regiões autónomas sobre certo projecto de lei, logicamente eles não têm de voltar a ser ouvidos sobre propostas de alteração que, sem o dilatar, se limitam a tecer variações sobre o leque de matérias da iniciativa legislativa ordinária”.*

43.º

Acresce que a Lei n.º 40/96, de 31 de Agosto, que veio regular a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, em concretização do (actualmente) art.º 229.º, n.º 2, da Constituição, prevê já mecanismos que salvaguardam, por um lado, a eventual introdução de alterações substanciais ou inovatórias relativamente a proposta anteriormente submetida àquela audição – determinando que essas alterações sejam enviadas aos órgãos regionais com a respectiva justificação (art.º 7.º) –, e possibilitam que, casuisticamente, sejam acordadas, entre os órgãos de soberania e os órgãos regionais, formas complementares de participação (art.º 3.º, n.º 3).

44.º

O Tribunal Constitucional teve já oportunidade de se pronunciar várias vezes sobre o dever de audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, resultando dessa jurisprudência, e para o que aqui interessa analisar, antes de mais que *“a consagração deste dever visa assegurar a participação dos órgãos de governo regional no processo de elaboração das leis que versem matérias respeitantes às regiões autónomas, através da atribuição de um poder de influenciar o conteúdo e sentido dessa legislação, concretizado numa faculdade de pronúncia sobre os respectivos projectos legislativos”* (Acórdão n.º 30/2009).

45.º

Por outro lado, é linha orientadora dessa jurisprudência a circunstância de apenas haver necessidade de se ouvirem novamente os órgãos regionais caso ocorram alterações que modifiquem de forma substantiva os projectos sobre os quais esses órgãos já se haviam pronunciado.

46.º

Por exemplo, no Acórdão n.º 551/2007 pode, a propósito, ler-se o seguinte:

*“O Tribunal tem entendido [citam-se arestos anteriores] que os órgãos de governo próprio das regiões autónomas não têm que ser novamente ouvidos quando a alteração da proposta de lei consubstancia uma mera variação (sem dilatação) do âmbito temático e problemático das matérias reguladas na iniciativa legislativa ordinária.*

*Ora, se (a contrario) os órgãos de governo regionais devem ser novamente ouvidos quando ocorre uma ampliação do elenco de matérias reguladas na proposta de lei originária, o mesmo deverá suceder quando há uma ampliação do âmbito de aplicação do regime fixado, que seja relevante para as regiões autónomas”.*

47.º

O procedimento de audição qualificada do art.º 119.º do Estatuto impõe, para as matérias elencadas no seu n.º 1, independentemente da situação concreta e da ponderação casuística da necessidade ou não de uma segunda ou mais audições, não apenas mais do que uma audição – que, nestes termos, ou seja, como regra geral, já seria desconforme à Constituição –, como consubstancia um procedimento materialmente distinto da audição que tem como consequência que o órgão de soberania não possa, no período temporal estabelecido, exercer as suas competências ao nível legislativo e regulamentar.

48.º

Não podendo naturalmente aceitar-se que o procedimento de audição pretendido pelo legislador constituinte, com tradução na previsão do art.º 229.º, n.º 2, possa comportar essa limitação, as normas constantes dos n.ºs 1 a 5 do art.º 119.º do Estatuto são materialmente inconstitucionais no confronto com o referido preceito da Lei Fundamental.

#### **IV) Da inconstitucionalidade da norma do artigo 140.º, n.º 2:**

49.º

O art.º 140.º, n.º 2, do Estatuto, determina que “os poderes de revisão do Estatuto pela Assembleia da República estão limitados às normas estatutárias sobre as quais incida a iniciativa da Assembleia Legislativa e às matérias correlacionadas”.

#### 50.º

A referida norma insere-se num conjunto de disposições relativas ao processo de revisão do Estatuto, que estabelecem, em consonância, aliás, com os ditames constitucionais sobre a matéria (cf. art.ºs 226.º e 227.º, n.º 1, alínea e), 1.ª parte), o poder de iniciativa legislativa reservado à Assembleia Legislativa, e os procedimentos de índole formal, incluindo naturalmente o dever de audição do órgão deliberativo regional, associados à elaboração do projecto e às respectivas apreciação e aprovação pela Assembleia da República.

#### 51.º

Na previsão de uma eventual alteração do projecto pela Assembleia da República, e após reproduzir fielmente, no n.º 1 do art.º 140.º, a orientação do art.º 226.º, n.º 2, da Constituição – no sentido de que a alteração ao projecto implica a remissão do mesmo para apreciação e emissão de parecer pela Assembleia Legislativa – o Estatuto acrescenta, no n.º 2 do mesmo art.º 140.º, uma regra substantiva ao processo de revisão do Estatuto que não tem apoio, seguramente explícito, mas tão pouco implícito, no texto da Constituição.

#### 52.º

De facto, e apesar de a Constituição reservar para a Assembleia Legislativa da Região a iniciativa legislativa tendente à revisão do Estatuto, não decorre do texto constitucional, em momento algum, que a Assembleia da República – órgão que, nos termos constitucionais, tem competência para aprovar o Estatuto e as suas respectivas revisões (art.ºs 161.º, alínea b), e 226.º, n.ºs 1 a 5, da Lei Fundamental), e ao qual é atribuída competência para fazer leis sobre todas as matérias [salvo as reservadas pela Constituição ao Governo (art.º 161.º, alínea c), da Constituição] –, fique limitada na sua competência legislativa às normas do Estatuto sobre as quais incida a iniciativa da Assembleia Legislativa.

#### 53.º

Ou seja, a reserva de iniciativa legislativa da Assembleia Legislativa não implicará, nem nos termos da Constituição, nem por natureza, a vinculação da Assembleia da República a uma espécie de “princípio do pedido”, que é o que acontece com a previsão do art.º 140.º, n.º 2, do Estatuto.

#### 54.º

Assim, e com pertinência no âmbito da matéria em análise, decorrerão explicitamente da Constituição apenas e tão-só os três princípios que a seguir se enunciam: o poder das regiões autónomas quanto ao exercício da iniciativa estatutária, incluindo os projectos iniciais e as respectivas revisões (art.ºs 227.º, n.º 1, alínea e), 1.ª parte, e 226.º); a competência, reservada às Assembleias Legislativas, de elaboração dos projectos (iniciais e revisões) dos estatutos (art.º

226.º, n.ºs 1 e 4); o dever de audição geral dos órgãos de governo próprio das regiões pelos órgãos de soberania quanto às questões da competência destes respeitantes às regiões autónomas e, especificamente, o dever de audição das Assembleias Legislativas pela Assembleia da República quanto aos projectos e revisões dos estatutos (art.ºs 229.º, n.º 2, e 226.º, n.º 2).

#### 55.º

É por demais evidente que a regra que se extrai da norma do art.º 140.º, n.º 2, do Estatuto, não decorre explicitamente do texto constitucional, assim como não decorre a mesma solução necessariamente de qualquer dos três princípios constantes da Lei Fundamental atrás enunciados.

#### 56.º

A entender-se de forma diferente, isto é, no sentido pretendido e concretizado na norma do art.º 140.º, n.º 2, do Estatuto, a Assembleia da República correria o risco de ficar indefinidamente, e contra a sua vontade, refém das soluções legais consagradas, em determinado momento histórico, nas leis estatutárias das regiões autónomas.

#### 57.º

E se tal solução se mostra de alcance compreensível quando estão em causa normas reguladoras de matérias que, de uma forma ou outra, servem o enquadramento e aprofundamento da autonomia político-administrativa da Região, **a mesma solução já será inaceitável do ponto de vista constitucional não só quando estão em causa normas que, pese embora constando do Estatuto, não têm essa função específica, como quando estão em causa normas que disciplinam matérias integradas na reserva de competência legislativa da Assembleia da República**, ou seja, normas que claramente extravasem os poderes sobre os quais – e apenas sobre os quais – devem incidir os estatutos das regiões autónomas (art.º 227.º, n.º 1, da Constituição).

#### 58.º

Conforme referem Jorge Miranda e Rui Medeiros, “*os estatutos político-administrativos regionais não se assimilam a Constituição ou a subconstituições. Em primeiro lugar, apesar da iniciativa originária das Assembleias Legislativas das regiões, são apenas aprovados pela Assembleia da República (artigo 226.º); e, em segundo lugar, porque não gozam da prerrogativa ínsita na Constituição de dispor sobre quaisquer matérias, apenas podem dispor sobre aquelas que a Constituição lhes cometa e que são, no essencial, a densificação e*

*regulamentação das atribuições regionais (artigo 227.º) e a estrutura dos órgãos de governo (artigos 231.º e 232.º)”<sup>6</sup>.*

59.º

Ora, o actual Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores – que pretende ser, na prática, uma verdadeira “constituição” da Região – , contém várias normas que não têm tal função específica, e que inclusivamente regulam matérias inseridas no âmbito da reserva de competência legislativa da Assembleia da República.

60.º

Um dos exemplos que poderão ser apontados é o das normas dos art.ºs 22.º e 23.º, do Estatuto, que dispõem sobre o domínio público da Região e do Estado na Região.

61.º

Partindo da consideração de que a divisão dos bens do domínio público pelas pessoas colectivas territoriais que dos mesmos podem ser titulares deve integrar a noção de “definição e regime dos bens do domínio público” a que alude a alínea v) do n.º 1 do art.º 165.º da Constituição, isto é, a reserva de competência legislativa da Assembleia da República, a definição, feita pelo Estatuto nos mencionados artigos, dos bens que integram o domínio público da Região e o domínio público do Estado na Região, é feita inevitavelmente ao abrigo deste comando constitucional.

62.º

E se é certo que as normas do art.º 22.º do Estatuto não suscitam objecção de fundo, já a aplicação da norma do art.º 23.º, n.º 2, em conjugação com a regra do art.º 140.º, n.º 2, do Estatuto, pode conduzir a uma de duas alternativas: a) Ou fica a Assembleia da República refém daquela norma (e de outras que abundam no Estatuto e não respeitam à autonomia regional) enquanto a Assembleia Legislativa dos Açores não pretender, no exercício dos seus poderes de iniciativa de revisão estatutária, alterá-la; b) Ou a Assembleia da República, legislando posteriormente, no quadro da sua competência, emite legislação que justificadamente a contraria, e tal legislação poderá vir a ser objecto de um pedido de ilegalidade ao Tribunal Constitucional, nos termos do art.º 281.º, n.º 1, alínea b), da Constituição.

---

<sup>6</sup> Ob. cit., Tomo I, Coimbra Editora, 2005, pp. 77 e 78.

63.º

Ora, não fará sentido que, por aplicação do expediente constante da norma do art.º 140.º, n.º 2, não possa a Assembleia da República pelo menos aproveitar o momento em que a Região decide desencadear o procedimento tendo em vista a revisão do Estatuto, para aprovar pelo menos normas respeitantes a matérias que estejam na sua esfera de competência reservada, ou, dito de outra forma, que não tenham a ver com a autonomia regional.

64.º

Sendo certo que o que está em causa, designadamente no caso das normas dos art.ºs 22.º e 23.º do Estatuto, relativas ao domínio público, não é uma autorização à Região para legislar nessa matéria, a eventual futura inércia da Assembleia Legislativa dos Açores no exercício dos seus poderes de iniciativa estatutária quanto à revisão dessa matéria – e, em geral, das matérias constantes do Estatuto cuja disciplina jurídica está reservada à Assembleia da República –, conjugada com a aplicação da solução legal do art.º 140.º, n.º 2, constituiria uma limitação inaceitável das competências legislativas da Assembleia da República consagradas no texto constitucional.

65.º

Não deixa naturalmente de referir-se que a doutrina é controversa sobre a questão, e que há seguramente argumentos a favor da solução contrária à que aqui se defende.

66.º

Desde logo, o argumento de que, a ser como aqui se defende, ficaria esvaziado de sentido o próprio princípio da reserva de iniciativa da Região que decorrerá da Lei Fundamental.

67.º

Não será, no entanto, assim. De acordo com a solução que aqui se defende, a vontade da Região em mexer, ou não, no Estatuto, seria inteiramente respeitada, não se garantindo, no entanto, o resultado final dessa iniciativa quanto às matérias que, em concreto, poderiam vir a sofrer modificações.

68.º

Também não é verdade, porque a iniciativa da Assembleia Legislativa de rever o Estatuto (art.º 226.º, n.º 4, da Constituição) está indissociavelmente conexionada com os poderes que licitamente cabe definir nesse mesmo Estatuto – art.º 227.º da Constituição. Se o Parlamento nacional, por manifesto descuido, aprovar normas estatutárias “parasitárias” (ou seja, normas que não são suscetíveis de ser reguladas pelos estatutos autónomos, de acordo com o art.º

227.º da Constituição), não é constitucionalmente admissível que se defenda que tais normas só podem ser alteradas por iniciativa da Assembleia Regional. Isso equivaleria a colocar o Parlamento nacional como que hierarquicamente dependente das assembleias legislativas nas matérias que só àquele cabe regular.

69.º

Não há, no entanto, em qualquer dos casos, nos processos associados à aprovação dos estatutos político-administrativos das regiões autónomas, uma garantia de resultado: a Assembleia da República tem a palavra final na aprovação ou não das alterações propostas, não gozando, em termos constitucionais, as regiões autónomas, de garantias de que as suas pretensões, que motivaram a iniciativa, venham a ser satisfeitas.

70.º

Será igualmente possível argumentar-se no sentido de que, sem uma norma com o teor da do art.º 140.º, n.º 2, as regiões tenderão a não desencadear qualquer processo de revisão, com receio do respectivo desfecho. A ser assim, poderá sempre dizer-se que, apesar de tudo, é respeitada a vontade das regiões. Subsistirá ainda a questão – em cuja análise não se entrará aqui – de saber em que termos, sem iniciativa das regiões, a Assembleia da República poderá legislar em matérias da sua competência reservada que possam interferir com conteúdos dos respectivos Estatutos.

71.º

Crê-se, no entanto, que os argumentos a favor da solução que aqui se defende superam as dificuldades enunciadas.

72.º

Em primeiro lugar, a região autónoma será sempre, nos termos constitucionais, obrigatoriamente ouvida no caso de a Assembleia da República propor alterações que não respeitem a normas, ou melhor, a matérias incluídas na iniciativa do órgão legislativo regional.

73.º

Em segundo lugar, as soluções legais sairão sempre mais enriquecidas com um debate político que não esteja antecipadamente condicionado por limitações de índole formal.

74.º

Em terceiro lugar, a ausência de limitações de índole formal proporcionará sempre a obtenção de uma solução legal global mais uniformizada, decorrente de uma visão de conjunto que sempre ficaria comprometida de outro modo.

75.º

Em quarto lugar, só a ausência dessa limitação formal permitirá alcançar uma solução que represente o equilíbrio de interesses – possível e desejável – entre o órgão (regional) de iniciativa e o órgão (de soberania) decisor.

76.º

Naturalmente que a defesa de tal solução terá de ter como pressuposto enquadrador o respeito pelo princípio do não retrocesso quanto ao grau lícito de autonomia adquirido pelas regiões autónomas, constituindo este um requisito substantivo fundamental à opção que aqui se defende.

77.º

A possibilidade de, iniciado o processo de revisão do Estatuto pela Assembleia Legislativa, poder a Assembleia da República exercer a sua competência legislativa relativamente a matérias que não constem do projecto da Região, é a solução que mais adequadamente se ajusta ao quadro constitucional de um Estado unitário, como é o Estado português.

78.º

Não terá, pois, suporte constitucional, no nosso quadro jurídico-fundamental, a limitação das competências legislativas do órgão de soberania legislativo por excelência que, com a previsão do art.º 140.º, n.º 2, ficaria, na prática, de “mãos atadas” para legislar em matérias que lhe estão desde logo constitucionalmente reservadas.

79.º

O único expediente que restaria à Assembleia da República para contornar a situação seria a via da revisão constitucional, meio que manifestamente se afigurará desproporcionado aos fins que visa atingir.

80.º

Esse resultado poderá ser alcançado se se interpretar a Lei Fundamental no sentido de que a reserva de iniciativa dos órgãos legislativos regionais é uma **reserva de impulso do procedimento legislativo, nas matérias próprias da autonomia regional**.

81.º

Nesta perspectiva, o Estatuto contém, na norma do respectivo art.º 140.º, n.º 2, uma verdadeira limitação da competência legislativa da Assembleia da República, em sede de revisão do Estatuto, que não encontra suporte, explícito ou implícito, em nenhum momento do texto constitucional.

82.º

Tal previsão colide com a norma do art.º 161.º, alínea c), da Constituição, que atribui ao órgão de soberania uma competência legislativa genérica, bem como com as normas do art.º 226.º, n.ºs 1 a 4, da Lei Fundamental, que atribuem à Assembleia da República competência para a aprovação dos estatutos político-administrativos das Regiões Autónomas e respectivas alterações e que, em leitura conjugada com a do art.º 161.º, alínea c), nunca poderiam conter, mesmo que implicitamente, a limitação pretendida pelo n.º 2 do art.º 140.º do Estatuto.

83.º

A este propósito, não sem antes referirem que a questão é controversa na doutrina, adiantam Jorge Miranda e Rui Medeiros<sup>7</sup> o seguinte:

*“Uma tal posição [de que a Assembleia da República não pode fazer alterações em matérias não incluídas nas propostas de alteração das Assembleias Regionais, partilhada, por exemplo, por Gomes Canotilho e Vital Moreira] tem sido contestada por causa da rigidez e da limitação aos poderes do Parlamento que envolve, tanto mais que, perante quaisquer alterações introduzidas pela Assembleia da República, as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas terão sempre ainda a faculdade de se pronunciar (...). Não se pode olvidar, por outro lado, que o princípio geral que vigora entre nós é o de que as situações de iniciativa reservada a certos órgãos respeitam apenas à iniciativa originária, pois o essencial se encontra nesta, a colaboração de vários órgãos e sujeitos de acção parlamentar no aperfeiçoamento do texto originário pode revelar-se muito útil e a própria ideia de racionalidade ligada ao debate parlamentar justifica uma tal solução (...). Enfim, a própria referência do n.º 2 do artigo 226.º a propostas de alteração tem, nos termos gerais, um sentido abrangente.*

*(...)*

*Não significa isto que a Assembleia da República possa desfigurar os projectos de revisão dos estatutos político-administrativos enviados pelos parlamentos regionais, introduzindo alterações substanciais nos projectos apresentados. (...) O que se contesta é que um tal limite deva ser concretizado com base no critério puramente formal das matérias objecto dos projectos elaborados pelos parlamentos regionais”.*

---

<sup>7</sup> Ob. cit., Tomo III, Coimbra Editora, 2007, pp. 289 a 291.

84.º

Assim sendo, entende-se que a norma do art.º 140.º, n.º 2, do Estatuto, consagra uma violação aos princípios e normas que se podem extrair conjugadamente dos art.ºs 161.º, alínea c), e 226.º, n.ºs 1 a 4, da Constituição.

*Nestes termos, pelos fundamentos expostos, requer-se, ao Tribunal Constitucional, que aprecie e declare, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade das normas constantes dos seguintes artigos, todos do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, aprovado pela Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto, na redacção que, por último, lhe foi conferida pela Lei n.º 2/2009, de 12 de Janeiro, que igualmente procedeu à respectiva republicação:*

- a) Artigo 4.º, n.º 4, na parte em que determina que a bandeira da Região seja hasteada nas instalações dependentes dos órgãos de soberania na Região, por violação dos artigos 3.º, n.º 1, 6.º, n.º 1, 11.º, n.º 1, e 227.º, n.º 1, da Constituição;*
- b) Artigos 7.º, n.º 1, alíneas i) e j), 34.º, alínea m), e 124.º, n.º 2, por violação do artigo 227.º, n.º 1, alínea u), da Constituição;*
- c) Artigo 119.º, n.ºs 1 a 5, por violação do artigo 229.º, n.º 2, da Constituição;*
- d) Artigo 140.º, n.º 2, por violação conjugada dos artigos 161.º, alínea c), e 226.º, n.ºs 1 a 4, da Constituição.*

O Provedor de Justiça,

H. Nascimento Rodrigues