



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
1.ª Comissão Especializada Permanente de Política Geral e Juventude

PARECER

Projetos de Revisão Constitucional n.ºs 2/XV/1.ª (BE), 4/XV/1.ª (IL), 6/XV/1.ª (PCP) e 7/XV/1.ª (PSD)

A Comissão Especializada Permanente de Política Geral e Juventude da Assembleia Legislativa da Madeira reuniu, no dia 3 de janeiro de 2023, com a finalidade de apreciar e dar parecer, na sequência do solicitado por sua Excelência o Presidente da Assembleia Legislativa, sobre os Projetos de Revisão Constitucional referidos em epígrafe.

Os Projetos em causa, deram entrada e foram submetido à apreciação da Comissão Permanente de Política Geral e Juventude, com pedido de emissão de parecer nos termos da Lei n.º 40/96, de 31 de agosto.

Tendo sido solicitada a emissão de parecer a esta Assembleia Legislativa, nos termos da Lei n.º 40/96, de 31 de agosto, a propósito de um conjunto de projetos de revisão constitucional, optou-se pela junção num único documento a pronúncia da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira.

Para mais, sem prejuízo da relevância dos restantes temas incluídos nos projetos de revisão constitucional, entende esta Comissão que deverá incidir o seu parecer quanto às matérias relativas às autonomias regionais, por serem essas onde a participação das Regiões Autónomas no processo de tomada de decisão dos órgãos de soberania assume especial utilidade e eficácia.

Em primeiro lugar, importa sublinhar a importância da presente iniciativa de revisão constitucional, após muitos anos onde as Regiões Autónomas sempre solicitaram tal disponibilidade, mas que lamentavelmente nunca teve o acolhimento por parte das sucessivas maiorias parlamentares da Assembleia da República.

Apesar de já terem decorridos quase duas décadas desde a última revisão constitucional, mas principalmente porque desde 2004, as Regiões Autónomas aguardam pela clarificação de vários avanços constitucionais, à data apresentados como avanços para as autonomias, mas repetidamente subvertidos e esvaziados por sucessivas decisões e interpretações do Tribunal Constitucional e por opções políticas de vários Governos da República.

Exemplo da situação acima referida verificou-se a propósito do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 41/2017, de 9 de fevereiro de 2017, onde se justificou a improcedência do pedido de inconstitucionalidade, formulado por um grupo de deputados da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, relativo à não entrega à Região Autónoma da Madeira das receitas referentes à cobrança da sobretaxa de IRS neste território, quando menciona que as Obrigações dos Estado, conforme se prevê na Constituição da República Portuguesa, no Estado Político Administrativo da



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

1.ª Comissão Especializada Permanente de Política Geral e Juventude

Região Autónoma da Madeira e, ainda, no n.º 1 do artigo 24.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas *"não coloca sob reserva regional simultaneamente indisponível e irrestringível todas e quaisquer receitas fiscais cobradas ou geradas na região, nem veda por consequência ao legislador nacional a possibilidade de reverter para o Orçamento do Estado receitas provenientes de impostos lançados a título extraordinário e temporário, ainda que destinados – e nessa medida constitucionalmente legítimas – a fazer face a uma situação de emergência financeira nacional"*, constituiu, no entender desta Assembleia, uma violação do princípio de segurança jurídica, bem como, da "teleologia autonomista" que das normas aplicadas nas relações financeiras entre a Região Autónoma e a República. Para além disso, atendendo ao período especialmente difícil pelo qual atravessava a economia regional, ficou claro que a justificação dos períodos de "emergência financeira nacional" sobrepõe-se ao princípio de solidariedade e de subsidiariedade a que o Estado deveria estar sujeito nas relações com as suas Regiões Autónomas.

Assim sendo, esta Assembleia regista com apreço os vários projetos submetidos, à exceção da iniciativa do Partido Socialista, a qual, por não conter qualquer norma sobre as Autonomias Regionais, não nos foi solicitado qualquer pedido de parecer. Em virtude de tudo aquilo que atrás se mencionou, é com preocupação que esta comissão verifica que existem estruturas nacionais de partidos com representação na Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira que entendem que este processo de revisão constitucional não é o momento de discutir e aprofundar as matérias relacionadas com as autonomias. Essa desconsideração pelos temas da autonomia regional é especialmente grave vinda do Partido Socialista, não só porque constitui uma inegável desconsideração pela sua estrutura partidária regional, mas principalmente porque tem origem num partido com larga maioria parlamentar e, por isso, com responsabilidades políticas acrescidas num debate tão relevante como o da revisão constitucional.

Por outro lado, as iniciativas de revisão constitucional do PSD, IL, PCP e BE demonstram disponibilidade para contribuir e discutir o regime da autonomia regional, apresentando para o efeito várias propostas de alteração à Constituição vigente, o que revela a importância que estes Partidos dão às Autonomias Regionais, sem prejuízo de uma apreciação mais pormenorizada a cada uma das normas apresentadas.

Conforme abordámos no início deste parecer, apenas emitiremos pronúncia quanto aos temas que respeitam diretamente às Autonomias Regionais, nomeadamente:

1 – Representante da República

a) Projeto de Revisão Constitucional n.º 7/XV/1.ª (PSD):



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

1.ª Comissão Especializada Permanente de Política Geral e Juventude

“Extinção do Representante da República com transferência das respetivas competências para o Presidente da República as quais são exercidas por mandatários para as Regiões Autónomas, por ele nomeados e exonerados, nos termos da lei”.

- Revogação do artigo 230.º e alínea l) do artigo 133.º, e alteração ao artigos 119.º, 133.º, 134.º, 231.º, 233.º, 278.º, 279.º e 291.º;

Relativamente ao Projeto de Revisão Constitucional n.º 7/XV/1.ª (PSD), destacamos como positiva a extinção do cargo de Representante da República.

Não obstante, como teremos oportunidade de referir a propósito de outras iniciativas, esta Assembleia não aceita, nem vislumbra a necessidade da substituição do extinto Representante da República por outra figura de cariz semelhante, independentemente da sua nomenclatura. Assim sendo, deverão as competências anteriormente submetidas ao Representante da República ser transferidas diretamente para o Presidente da República, não sendo admissível qualquer outra solução intermédia.

b) Projeto de Revisão Constitucional n.º 4/XV/1.ª (IL):

“Ao analisar a figura do Representante da República para as Regiões Autónomas, tal como está configurada no atual sistema constitucional português, concluímos que:

i) esta figura tem menos competências do que o Presidente da República (muitos dos poderes e competências desta figura no que diz respeito às relações com o Governo Regional ou com as Assembleias Legislativas Regionais - que seriam equivalentes aos do Presidente da República para os órgãos nacionais, são já atribuídas ao Presidente da República;

ii) as competências que, ainda assim, tem atualmente o Representante da República, podem ser transferidas para o Presidente da República, sem que daí decorra qualquer dano para a democracia ou para a autonomia político-administrativa das Regiões Autónomas.

Pelo que propomos a extinção desta figura e a integração das suas competências, nomeadamente no que diz respeito à assinatura e veto de diplomas regionais, na esfera de competências do Presidente da República.”

- revogação do artigo 230.º; alteração aos artigos 133.º, 134.º, 136.º, 231.º, 278.º, 281.º;

Quanto ao Projeto de Revisão Constitucional n.º 4/XV/1.ª (IL), temos como positiva a eliminação, sem mais, do cargo de Representante da República.

Para além disso, é relevante que a transferência das competências exercidas pelo Representante da República, passem a ser exercidas diretamente pelo Presidente da República.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
1.ª Comissão Especializada Permanente de Política Geral e Juventude

c) Projeto de Revisão Constitucional n.º 6/XV/1.ª (PCP):

"A audição dos partidos representados nas Assembleias Legislativas das regiões autónomas para a nomeação e exoneração do Representante da República;"

- Alteração aos artigos 133.º e 230.º.

No que concerne ao Projeto de Revisão Constitucional n.º 6/XV/1.ª (PCP), a audição dos partidos representados nas Assembleias Legislativas das regiões autónomas para a nomeação e exoneração do Representante da República, tem subjacente a manutenção de um cargo profundamente anacrónico e, por maioria de razão, uma visão paternalista das autonomias regionais, razão pela qual a Comissão emite parecer negativo em relação ao mesmo.

d) Projeto de Revisão Constitucional n.º 2/XV/1.ª (BE):

"As Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas elegem o Provedor da Autonomia.

O Provedor da Autonomia é eleito por maioria de dois terços dos deputados presentes na respetiva Assembleia Legislativa (...) para um mandato único de seis anos, sendo equiparado para efeitos remuneratórios e protocolares ao Presidente do Governo Regional.

O Provedor de autonomia toma posse perante a Assembleia Legislativa da Região Autónoma e representa o Estado em cada Região Autónoma."

- Revogação do artigo 230.º; aditamento do artigo 230.º-A, alteração aos artigos 119.º, 231.º, 233.º, 278.º, 279.º, 281.º, 283.º.

No que diz respeito ao Projeto de Revisão Constitucional n.º 2/XV/1.ª (BE), embora preveja, e muito bem, a extinção do cargo de Representante da República, limita-se a substituí-lo pelo Provedor da Autonomia, com funções e competências constitucionalmente semelhantes.

Se isso não bastasse, a iniciativa em apreço equipara o Provedor da Autonomia a um órgão de governo próprio das regiões autónomas, o que representa não só um preocupante retrocesso nas relações institucionais entre as Regiões Autónomas e a República Portuguesa, como constitui um atentado contra as instituições autonómicas regionais e, por sua vez, fere de morte o princípio de que esses órgãos assentam na vontade dos cidadãos, democraticamente expressa.

Assim sendo, a possibilidade de um Provedor da Autonomia, ser assumidamente representante do Estado nas Regiões e simultaneamente o 3.º órgão de governo próprio das autonomias, parece-nos conflituante e merece desta Comissão a mais veemente oposição.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
1.ª Comissão Especializada Permanente de Política Geral e Juventude

e) Posição da Assembleia Legislativa

Após quatro décadas de autonomia política é tempo de assumir a extinção de um cargo que pressupõe a necessidade de tutela e representação do Estado nas Regiões Autónomas.

Assim, esta Assembleia entende que a próxima revisão constitucional deverá prever a extinção do cargo de Representante da República, sendo que essas competências deverão passar a ser exercidas, diretamente, pelo Presidente da República, sem qualquer figura intermédia, seja qual for a sua nomenclatura.

II - Gestão da Zona Marítima

a) Projeto de Revisão Constitucional n.º 7/XV/1.ª (PSD):

“Clarificar as competências regionais quanto à gestão das zonas marítimas de cada Região Autónoma, no quadro de uma gestão conjunta e partilhada”

- alteração ao artigo 84.º:

No que diz respeito à proposta de clarificação das competências regionais, constante do Projeto de Revisão Constitucional n.º 7/XV/1.ª (PSD), quanto à gestão das zonas marítimas de cada Região Autónoma, no quadro de uma gestão conjunta e partilhada, embora seja positivo esse avanço, esta Assembleia entende ser necessária uma maior concretização dessas atribuições.

b) Projeto de Revisão Constitucional n.º 2/XV/1.ª (BE):

“As Regiões Autónomas têm o direito de exercer poderes de definição e decisão sobre o ordenamento e gestão das águas interiores e do espaço marítimo adjacente aos respetivos arquipélagos no espaço compreendido entre a linha de base até aos limites exteriores da plataforma continental para além das 200 milhas marítimas.

Os poderes de ordenamento e gestão do espaço marítimo nacional, atribuídos às Regiões Autónomas não colidem com a soberania do espaço marítimo nacional exercida pelo Estado, nomeadamente nas suas competências em matéria de defesa e segurança nacional.”

- Alteração ao artigo 84.º:

Quanto ao Projeto de Revisão Constitucional n.º 2/XV/1.ª (BE), especificamente no que diz respeito à gestão das zonas marítimas de cada Região Autónoma, esta Assembleia vê como positiva a definição constitucional do espaço marítimo no qual são exercidas as competências de ordenamento e gestão pelas Regiões Autónomas.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
1.ª Comissão Especializada Permanente de Política Geral e Juventude

No entanto, é nosso entendimento que a proposta carece de uma definição mais clara e concretizada de quais serão essas atribuições regionais.

c) Posição da Assembleia Legislativa:

Importa relembrar que acerca desta matéria o Tribunal Constitucional já se pronunciou, no Acórdão n.º 484/2022, tendo apontado conflitos normativos entre a nova Lei de Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional e outras normas constitucionais para além do artigo 84.º na sua atual redação, designadamente os artigos 112.º, 227.º e 267.º/2, todos da Constituição da República Portuguesa.

Esta pronúncia funda os anseios desta Assembleia sobre a possibilidade da inconstitucionalidade arguida pelo referido tribunal, nomeadamente no que se refere à alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º da CRP não se encontrarem ainda sanados, uma vez que a referida proposta de revisão constitucional não procede a qualquer alteração desta norma e redação proposta do artigo 84.º não prevê, conforme anteriormente se mencionou, de que forma podem as Regiões Autónomas intervir neste processo.

Na verdade, esta Assembleia conclui que importa clarificar até que distância da costa, os poderes dominiais resultantes da soberania e jurisdição do Estado são transferidos para as Regiões Autónomas, sem que daí resulte qualquer violação do estatuto jurídico de dominialidade e a integridade e soberania do Estado.

Uma vez que na referida proposta de revisão constitucional não se prevê qualquer alteração à configuração da República Portuguesa como um Estado Unitário, nos termos da atual redação do artigo 6º da Constituição, poderá ser sempre colocado em conflito as atribuições previstas entre o atual artigo 6.º e o eventual novo artigo 84.º se aprovado conforme redigido na atual proposta.

III - Círculo eleitoral próprio para os residentes no estrangeiro

a) Projeto de Revisão Constitucional n.º 7/XV/1.ª (PSD):

“Estabelecer a possibilidade de os emigrantes votarem nas eleições regionais quando cumprindo critério objetivo de efetiva ligação: “A lei eleitoral pode atribuir direito de voto aos cidadãos com dupla residência, numa Região Autónoma e no estrangeiro”

- Aditamento do n.º 5 ao art. 226.º):

A Comissão regista como muito positiva, a consagração constitucional de um círculo eleitoral, válido para as eleições regionais, que englobe os cidadãos que não residam nas Regiões Autónomas, mas que com ela tenham um laço efetivo.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
1.ª Comissão Especializada Permanente de Política Geral e Juventude

b) Posição da Assembleia Legislativa:

Esta Comissão entende que, para além da força do argumento histórico e cultural, a importância de um círculo eleitoral nos termos supra expostos, resulta também do fundamento e do sentido da consagração constitucional da autonomia regional dos Arquipélagos da Madeira e dos Açores, enquanto reconhecimento pelo Estado da existência de comunidades regionais com especificidades sociais, culturais e económicas, que as distinguem do todo nacional.

IV – Proposta da Assembleia Legislativa

Aqui chegados, a Comissão expressa a sua preocupação por não ver vertida em nenhum projeto alterações constitucionais conducentes à criação de um sistema fiscal próprio das Regiões Autónomas. Esta pretensão tem por base as limitações e constrangimentos fiscais, constantes na Lei Fundamental, as quais importa alterar, para que as Regiões Autónomas se possam afirmar e diferenciar no panorama nacional e europeu.

Por outro lado, entende esta Comissão ser imprescindível o reforço da primazia do regime político-administrativo das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, com o objetivo de potenciar o desenvolvimento económico-social e a promoção e defesa dos interesses regionais.

Assim sendo, a revisão da Constituição da República Portuguesa deverá prever entre outros avanços, a definição e alcance, de forma expressa, dos poderes legislativos das regiões autónomas.

Para além disso, é ainda constitucionalmente relevante, a manutenção do Estado enquanto entidade unitária, no entanto acrescentando-lhe a natureza regional. Assim será, uma vez que a Constituição Portuguesa reconhece e concede a comunidades territorialmente delimitadas uma autonomia político-administrativa que permite às mesmas – Regiões autónomas – o exercício de funções políticas e não apenas administrativas, desde a faculdade de legislar até à existência de órgãos de governo próprios representando as respetivas populações.

Com base no exposto, a Comissão considera fundamentais as seguintes alterações ao texto constitucional:

«Artigo 6.º

Estado unitário regional

1 – O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da continuidade territorial, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA**

1.ª Comissão Especializada Permanente de Política Geral e Juventude

2 – (...).

Artigo 103.º

[...]

1 – (...).

2 - Os impostos são criados por lei ou por decreto legislativo regional que determinam a incidência, a taxa, os benefícios fiscais gerais e as garantias dos contribuintes.

3 – (...).

Artigo 105.º

[...]

1 - (...):

a) (...);

b) (...);

2 - (...);

3 - (...);

4 - (...).

5 – Sem prejuízo do disposto na Lei das Finanças das Regiões Autónomas, são ainda inscritas no Orçamento do Estado e transferidas para as Regiões Autónomas as dotações necessárias à realização dos direitos fundamentais à saúde, à segurança social, à habitação e à educação, que incumbe ao Estado assegurar.

Artigo 168.º

[...]

1 – (...).

2 – (...).

3 – (...).

4 – (...).



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA**

1.ª Comissão Especializada Permanente de Política Geral e Juventude

5 - (...).

6 - (...):

a) (...);

b) (...);

c) (...);

d) (...);

e) (...);

f) Os Estatutos Político-Administrativos das Regiões Autónomas e as leis relativas à eleição dos Deputados às respetivas Assembleias Legislativas.

Artigo 225.º

[...]

1 - (...)

2 – Os poderes legislativos das regiões autónomas visam o desenvolvimento económico-social e a promoção e defesa dos interesses regionais.

3 – A autonomia político-administrativa das regiões autónomas não afeta a integridade da soberania do Estado e exerce-se no quadro da Constituição e dos respetivos estatutos político-administrativos.

Artigo 227.º

[...]

1. (...):

a) Legislar, no âmbito do território regional, sobre as matérias a que se refere o artigo 228.º;

b) Legislar em matérias de reserva relativa da Assembleia da República, com exceção das previstas nas alíneas a) a c), na primeira parte da alínea d), na alínea f), na segunda parte da alínea m) e nas alíneas o), p), q), s), t), x) e aa) do n.º 1 do artigo 165.º;

(...)

i) Estabelecer o sistema fiscal regional próprio e fixar os termos em que é adaptado e aplicado, nas Regiões Autónomas, o sistema fiscal nacional;

(...)



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA**

1.ª Comissão Especializada Permanente de Política Geral e Juventude

t) Apresentar propostas e participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que envolvam matérias que diretamente lhes digam respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes;

(...)

2 - (...).

3 - (...).

4 - (...).

Artigo 228.º

[...]

1 – A autonomia legislativa das regiões autónomas incide sobre as matérias que, estando integradas na competência legislativa concorrential da Assembleia da República ou do Governo, sejam enunciadas nos respetivos estatutos político-administrativos.

2 – (...)

Artigo 230.º

Representante da República

(Revogado).

Artigo 231.º

[...]

1 - (...).

2 - (...).

3 - O Governo Regional é politicamente responsável perante a Assembleia Legislativa da região autónoma e o seu presidente é nomeado pelo Presidente da República, tendo em conta os resultados eleitorais.

4 - O Presidente da República nomeia e exonera os restantes membros do Governo Regional, sob proposta do respetivo presidente.

5 - (...).

6 - (...).



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA**

1.ª Comissão Especializada Permanente de Política Geral e Juventude

7 - (...).

Artigo 233.º

Assinatura e veto do Presidente da República

1 - Compete ao Presidente da República assinar e mandar publicar os decretos legislativos regionais e os decretos regulamentares regionais.

2 - No prazo de quinze dias, contados da receção de qualquer decreto da Assembleia Legislativa da região autónoma que lhe haja sido enviado para assinatura, ou da publicação da decisão do Tribunal Constitucional que não se pronuncie pela inconstitucionalidade de norma dele constante, deve o Presidente da República assiná-lo ou exercer o direito de veto, solicitando nova apreciação do diploma em mensagem fundamentada.

3 - Se a Assembleia Legislativa da região autónoma confirmar o voto por maioria absoluta dos seus membros em efetividade de funções, o Presidente da República deverá assinar o diploma no prazo de oito dias a contar da sua receção.

4 - No prazo de vinte dias, contados da receção de qualquer decreto do Governo Regional que lhe tenha sido enviado para assinatura, deve o Presidente da República assiná-lo ou recusar a assinatura, comunicando por escrito o sentido dessa recusa ao Governo Regional, o qual poderá converter o decreto em proposta a apresentar à Assembleia Legislativa da região autónoma.

5 - O Presidente da República exerce ainda o direito de veto, nos termos dos artigos 278.º e 279.º.

Artigo 278.º

[...]

1 - O Presidente da República pode requerer ao Tribunal Constitucional a apreciação preventiva da constitucionalidade de qualquer norma constante de tratado internacional que lhe tenha sido submetido para ratificação, de decreto que lhe tenha sido enviado para promulgação como lei, como decreto-lei ou como decreto legislativo regional ou de acordo internacional cujo decreto de aprovação lhe tenha sido remetido para assinatura.

2 - *(Revogado)*.

3 - (...).

4 - (...).

5 - (...).



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA**

1.ª Comissão Especializada Permanente de Política Geral e Juventude

6 - (...).

7 - (...).

8 - (...).

Artigo 279.º

[...]

1- Se o Tribunal Constitucional se pronunciar pela inconstitucionalidade de norma constante de qualquer decreto ou acordo internacional, deverá o diploma ser vetado pelo Presidente da República e devolvido ao órgão que o tiver aprovado.

2 - (...).

3- Se o diploma vier a ser reformulado, poderá o Presidente da República requerer a apreciação preventiva da constitucionalidade de qualquer das suas normas.

4 - (...).

Artigo 281.º

[...]

1- (...):

a) (...);

b) (...);

c) (...);

d) (...).

2 - (...):

a) (...);

b) (...);

c) (...);

d) (...);

e) (...);

f) (...);



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA**

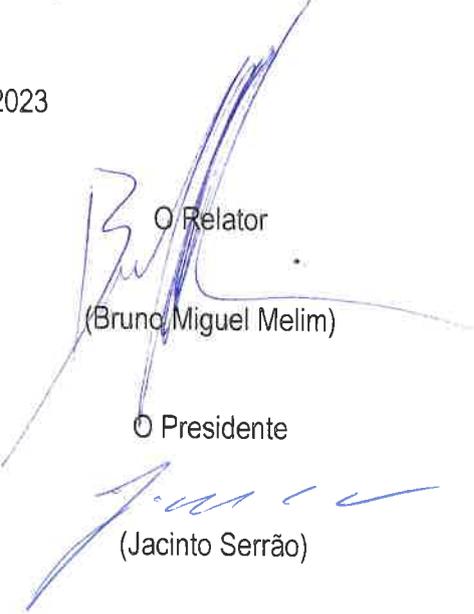
1.ª Comissão Especializada Permanente de Política Geral e Juventude

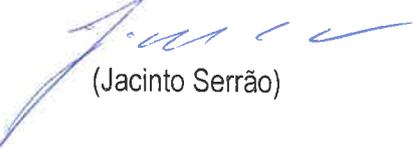
g) As Assembleias Legislativas das regiões autónomas, os presidentes das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, os presidentes dos Governos Regionais ou um décimo dos deputados à respetiva Assembleia Legislativa, quando o pedido de declaração de inconstitucionalidade se fundar em violação dos direitos das regiões autónomas ou o pedido de declaração de ilegalidade se fundar em violação do respetivo estatuto.

3- (...).»

Este parecer foi votado e aprovado, por maioria, com os votos a favor do PSD e CDS/PP, o voto contra do PCP e as abstenções do PS.

Funchal, 3 de janeiro de 2023


O Relator
(Bruno Miguel Melim)

O Presidente

(Jacinto Serrão)