

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Gabinete do Presidente

N/ Ref. Of. 041/2025

De: 2025-04-22

Proc. n.º 608/2023

A SUA EXCELÊNCIA O

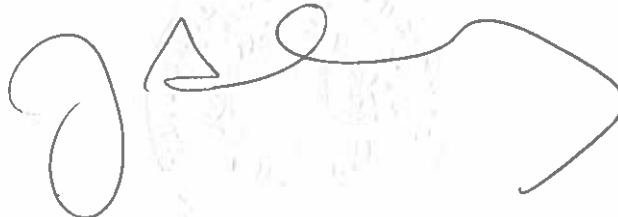
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Tenho a honra de enviar a Vossa Excelência cópia do Acórdão n.º 306/2025, proferido por este Tribunal no Processo n.º 608/2023, relativo à fiscalização abstrata da constitucionalidade e legalidade de todos os normativos contidos na Lei n.º 22/2023, de 25 de maio que «regula as condições em que a morte medicamente assistida não é punível e altera o Código Penal»

Apresento a Vossa Excelência os melhores cumprimentos, *te*

Permanez

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL,



ANEXO: Cópia do pedido



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão N.º 306/2025

Processo n.º 608/2023
Plenário
Relator: Conselheiro João Carlos Loureiro

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional:

I. Relatório

1. O Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira veio requerer, ao abrigo do disposto no artigo 281.º, n.º 2, alínea g), da Constituição, a apreciação da constitucionalidade e da legalidade das normas constantes dos artigos 9.º, n.º 4, 13.º, n.º 2, 17.º, n.º 1, 23.º, n.ºs 1 e 2, 24.º, 25.º, n.º 1, 26.º, 27.º, n.º 3, e 30.º da Lei n.º 22/2023, de 25 de maio (que regula as condições em que a morte medicamente assistida não é punível e altera o Código Penal), e, conseqüentemente, de todas as restantes normas do diploma.

Para fundamentar o seu pedido, o requerente alega que as normas em causa versam sobre questões relativas às regiões autónomas e, nesse sentido, deveriam ter sido ouvidos os seus órgãos de governo próprios durante o procedimento legislativo, o que, ao não ter ocorrido, viola o disposto nos artigos 227.º, n.º 1, alínea v), e 229.º, n.º 2, da Constituição e nos artigos 89.º, n.º 1, e 90.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira (EPARAM):

«[...]

13.º

Verifica-se, contudo, que, apesar de serem legítimos os pedidos de “morte medicamente assistida” apresentados por cidadãos nacionais ou legalmente residentes em território nacional (cf. n.º 2 do artigo 3.º da mesma lei), podendo aqueles escolher o local para a sua prática, o que inclui as Regiões Autónomas, todavia, não se encontra acautelada, no regime instituído, a realidade autonómica da administração regional, concretamente, a da administração regional autónoma da Madeira, que possui, como é consabido, um sistema de saúde regionalizado, integrando o Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM (a que se refere o Decreto Legislativo Regional n.º 13/2019/M, de 22 de agosto, na sua atual redação), serviço aquele autónomo do SNS, e, ainda, órgãos inseridos na sua estrutura, com atribuições próprias no âmbito regional.

14.º

Significa que o legislador nacional definiu e regulou um regime jurídico relativo a um procedimento que abrange a sua aplicabilidade nas regiões autónomas e nomeadamente, na Região Autónoma da Madeira, sem distinção desta, estabelecendo a intervenção de órgãos, serviços e estabelecimentos do Estado central ou sob a sua tutela, sobre setor regionalizado, do foro do regime autonómico, como é o caso da saúde.

15.º



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

E assim se verifica, também, em matéria inspetiva, visto que, no âmbito do Gabinete do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil, se integra o serviço regional de Inspeção em Cuidados de Saúde, que tem por missão “assegurar o cumprimento da lei, em todos os domínios da prestação dos cuidados de saúde, quer pelos serviços e organismos da SRS ... [abreviatura da Secretaria Regional com competência no setor da saúde] ... ou por esta tutelados, quer ainda pelas entidades privadas, pessoas singulares ou coletivas, com ou sem fins lucrativos” (cf. artigo 5.º da Portaria da Vice-Presidência do Governo Regional e dos Assuntos Parlamentares e Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil n.º 747/2020, de 16 de novembro).

16.º

Acréscce, no âmbito regional, a existência da Direção Regional da Saúde, a que se refere o Decreto Regulamentar Regional n.º 41/2020/M, de 9 de outubro, na sua atual redação, que prossegue a missão e exerce as atribuições definidas no seu artigo 2.º, cabendo ao respetivo Diretor Regional exercer as funções de Autoridade de Saúde Regional, como prevê o n.º 1 do artigo 4.º do mesmo diploma, afastando, devido ao regime autónómico e à regionalização do setor da saúde, o exercício de idêntica atividade, no domínio da Região Autónoma da Madeira, por outro serviço integrado em departamento governamental do Governo da República, nomeadamente, do Ministério da Saúde.

17.º

A atividade dos serviços, organismos e entidades da administração regional autónoma da Madeira é exercida, no âmbito desta Região, relativamente aos organismos e entidades sob a sua alçada de competência e não pode coexistir e não coexiste de todo, nesse âmbito, com o exercício de idênticas competências de outras entidades integradas na administração central do Estado ou sob a respetiva tutela.

18.º

Todavia, em nenhum dos seus preceitos a Lei n.º 22/2023 acautela o âmbito de ação e as competências dos órgãos, serviços, estabelecimentos e ou entidades integrados na administração regional autónoma, pelo contrário, prevê, independentemente da área geográfica do País em que seja suscitada a aplicação deste regime, a intervenção dos órgãos, serviços e estabelecimentos de saúde integrantes do Estado, no âmbito do Ministério da Saúde.

19.º

O regime da referida lei está traçado como se o Estado português não contivesse Regiões Autónomas, com um sistema de saúde regionalizado, conforme sucede, nomeadamente, na Região Autónoma da Madeira, constituindo-se, assim, em clara omissão e conseqüente desrespeito do regime autónómico insular, consagrado pelo artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa e pelo artigo 4.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira.

20.º

Essa realidade própria da administração regional autónoma, em situação como a que descrevemos, impõe a audição do órgão de governo próprio, no caso, da Região Autónoma da Madeira, na sede própria do respetivo processo legislativo, o que não sucedeu.

21.º

Constata-se que o cumprimento do dever constitucional de audição das Regiões Autónomas se manteve sempre inverificado no processo legislativo que veio dar origem à atual Lei n.º 22/2023, dever cuja observância é imposta pela Constituição da República Portuguesa (CRP) e, também, pelo Estatuto-Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira (EPARAM).

22.º

A Assembleia da República não solicitou à Região Autónoma da Madeira, através da sua Assembleia Legislativa, o respetivo parecer no processo legislativo que veio a originar a Lei n.º 22/2023, violando, assim, o direito que assiste a esta Região Autónoma, em matéria que lhe respeita, constitucionalmente consagrado no n.º 2 do artigo 229.º da Lei Fundamental Portuguesa, que determina que “Os órgãos de soberania ouvirão sempre, relativamente às questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas, os órgãos de governo regional”, bem como o direito de audição dos órgãos de governo próprio da Região, estatuído nos artigos 89.º e 90.º do EPARAM, direitos regulados nos termos do n.º 1 do artigo 2.º, n.ºs



M. H. H.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1 e 2 do artigo 3.º e alínea a) do artigo 4.º da Lei n.º 40/96, de 31 de agosto, na sua redação atual, diploma que “Regula a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas”.

23.º

Significa que o parecer das Regiões Autónomas e, assim, o da Região Autónoma da Madeira não foi tido em conta, por não ter sido sequer solicitado no processo legislativo relativo à “morte medicamente assistida” não punível, que conferiria a possibilidade de a Região emitir o seu parecer e com ele ter a oportunidade de influir, durante o processo legislativo, na referida iniciativa.

24.º

O legislador nacional olvidou, inteiramente, a existência de órgãos, serviços e estabelecimentos, próprios do sistema de saúde regional e não salvaguardou, sequer, qualquer representatividade regional em órgãos agora instituídos, como sucede com a Comissão de Verificação e Avaliação dos Procedimentos Clínicos de Morte Medicamente Assistida (CVA) a que se referem todos os números do artigo 8.º, o n.º 1 do artigo 9.º, o n.º 4 do artigo 10.º, a alínea c) do n.º 1 e o n.º 2 do artigo 16.º, os n.ºs 1 e 2 do artigo 17.º, o artigo 24.º e todos os números dos artigos 25.º, 26.º e 27.º, todos da lei em apreço.

25.º

A medida legislativa em causa consubstancia, como se vem a demonstrar, matéria que respeita à Região, na medida em que, aplicando-se ao todo nacional, encerra variados intervenientes que olvidam e ou colidem com o quadro regional autónómico de entidades e instituições, designadamente, do seu sistema e Serviço de Saúde que se encontra regionalizado, como é consabido e acima evidenciado, em desarticulação e ou fazendo “tábua rasa” dos mesmos, sem que a Região se tivesse podido pronunciar, mediante a sua audição no processo legislativo.

26.º

Como tem sido caracterizado em jurisprudência do Tribunal Constitucional e, designadamente, se fez constar do Acórdão n.º 403/89, de 23 de maio de 1989, “questões respeitantes às regiões autónomas (...)” serão, nomeadamente, aquelas que “(...) mereçam, no plano nacional, um tratamento específico no que toca à sua incidência nas regiões, em função das particularidades destas e tendo em vista a relevância de que se revestem para esses territórios” (citação do Parecer n.º 20/77, da Comissão Constitucional, in Pareceres da Comissão Constitucional, 2.º vol., pp. 159 e segts.).

27.º

Acresce ao referido que o dever de acautelar a devida intervenção, competências e ou articulação no regime instituído com os órgãos do serviço regional de saúde não é, não pode ser, um aspeto a cuidar apenas em posterior regulamentação, por não ser esta uma área simplesmente regulamentar a cuidar adiante, noutra sede já, sem o devido enquadramento legislativo.

28.º

Permitimo-nos destacar, a este propósito, que qualquer regulação posterior, regulamentar do regime aprovado, relativa a órgãos próprios de setores regionalizados, como é o caso da saúde, carecerá da respetiva norma habilitante de base e essa, necessariamente, teria de constar do diploma em referência, a Lei n.º 22/2023, de 25 de maio e sempre em diploma de caráter legislativo, dada a especial natureza da matéria em causa, plasmada na lei em apreço, relevante como é, do foro de “direitos, liberdades e garantias”.

29.º

Assim, é na Lei n.º 22/2023 que tal teria de ser acautelado, através da obrigatória audição das Regiões Autónomas e, no caso concreto, da Região Autónoma da Madeira, nesta matéria que lhe respeita, conforme referimos, vimos demonstrando e aqui voltamos a frisar.

30.º

Verifica-se assim, que os normativos constantes do n.º 4 do artigo 9.º, do n.º 2 do artigo 13.º, do n.º 1 do artigo 17.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 23.º, do n.º 3 do artigo 27.º e do artigo 30.º da Lei n.º 22/2023 estatuem sobre a intervenção de órgãos, serviços, estabelecimentos e ou entidades do Estado com incidência de aplicação na Região Autónoma da Madeira, em colisão com a existência de órgãos, serviços, estabelecimentos e ou entidades de setor regionalizado, no âmbito do regime autónómico da Região



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Autónoma da Madeira, atento o seu sistema regional de saúde e o inerente serviço regional de saúde, órgãos e serviços próprios do setor, tal sucedendo sem a devida audição da mesma Região, em clara e frontal violação do seu direito constitucionalmente consagrado no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa, padecendo, assim, de inconstitucionalidade.

31.º

Os normativos constantes do artigo 24.º e do n.º 1 do artigo 25.º da Lei n.º 22/2023, de 25 de maio, que respetivamente, criam a Comissão de Verificação e Avaliação dos Procedimentos Clínicos de Morte Medicamente Assistida (CVA) e determinam a sua composição, erigem este órgão, transversal à estrutura do regime procedimental de "morte medicamente assistida" sem assegurar qualquer possível representatividade, nesse órgão, das Regiões Autónomas, no caso, da Região Autónoma da Madeira, tal sucedendo sem a devida audição da Região Autónoma da Madeira, igualmente em violação do seu direito constitucionalmente consagrado no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa (regulado pela Lei n.º 40/96, de 31 de agosto, na sua atual redação).

32.º

Atento o estabelecido pelos normativos constantes do n.º 4 do artigo 9.º, do n.º 2 do artigo 13.º, do n.º 1 do artigo 17.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 23.º, do artigo 24.º, do n.º 1 do artigo 25.º, do artigo 26.º, do n.º 3 do artigo 27.º e do artigo 30.º da Lei n.º 22/2023, em colisão com o determinado, a esse respeito, no seu estatuto político-administrativo, dada a omissão de audição da Região Autónoma da Madeira em matéria que lhe respeita, padecem, ainda, de ilegalidade, por violação do n.º 1 do artigo 89.º e do artigo 90.º do EPARAM.

33.º

Contudo, pela relação teleológica que os normativos em referência têm com todos os restantes normativos contidos na Lei n.º 22/2023, de 25 de maio, formando, com esses restantes, uma unidade de sentido articulável e indissociável, entre si, a inobservância do direito constitucional de audição da Região Autónoma da Madeira, em matéria que lhe respeita, alastra-se a todos os normativos da referida lei, pelo menos, no que toca a esta Região Autónoma.

34.º

O mesmo sucede em matéria de ilegalidade, uma vez que a relação teleológica e unidade de sentido das normas supramencionadas com todo o normativo constante da mesma Lei n.º 22/2023 infringe o estatuto da Região Autónoma da Madeira, pela falta da audição da mesma Região, em matéria que lhe respeita, pela Assembleia da República, o que viola o previsto no n.º 1 do artigo 89.º e no artigo 90.º do EPARAM, alastrando-se, mutatis mutandis, a todos os normativos da dita lei.

Em conformidade com o supra exposto, o signatário, Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, ante a publicação da Lei n.º 22/2023, de 25 de maio, vem requerer, ao Tribunal Constitucional a apreciação da constitucionalidade dos normativos constantes da dita lei que "Regula as condições em que a morte medicamente assistida não é punível e altera o Código Penal", considerando que as normas vertidas no n.º 4 do artigo 9.º, no n.º 2 do artigo 13.º, no n.º 1 do artigo 17.º, nos n.ºs 1 e 2 do artigo 23.º, no n.º 3 do artigo 27.º e no artigo 30.º colidem com a existência de órgãos, serviços, estabelecimentos e ou entidades do setor regionalizado da saúde, no âmbito do regime autonómico da Região Autónoma da Madeira, atenta a existência do sistema regional de saúde, do inerente serviço regional de saúde, dos órgãos, serviços e estabelecimentos próprios do setor, a que acrescem as normas constantes do artigo 24.º, do n.º 1 do artigo 25.º e do artigo 26.º, relativamente ao novel órgão criado e ali regulado, por não acautelarem, no mesmo, a representatividade regional, verificando-se que tais normativos foram aprovados com inobservância do direito constitucional de audição da Região Autónoma da Madeira, nos termos supra demonstrados e que, por terem, com todos os restantes normativos contidos na referida lei, indissociável relação teleológica, formando, com todos, uma unidade de sentido articulável entre si, a inobservância do direito constitucional de audição da Região Autónoma da Madeira, em matéria que lhe respeita, alastra-se a todos os normativos da Lei n.º 22/2023, pelo menos, no que toca à Região Autónoma da Madeira, sendo todos eles, por consequência, formalmente inconstitucionais.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ainda, os normativos constantes do n.º 4 do artigo 9.º, do n.º 2 do artigo 13.º, do n.º 1 do artigo 17.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 23.º, do artigo 24.º, do n.º 1 do artigo 25.º, do artigo 26.º, do n.º 3 do artigo 27.º e do artigo 30.º da Lei n.º 22/2023, por terem sido aprovados sem audição da Região Autónoma da Madeira em matéria que lhe respeita, padecem, outrossim, de ilegalidade, por violação do n.º 1 do artigo 89.º e do artigo 90.º do EPARAM, sendo que, por terem aqueles normativos, com todos os restantes contidos na Lei n.º 22/2023, indissociável relação teleológica, formando, com todos, uma unidade de sentido articulável entre si, a violação do EPARAM na vertente da falta de audição da Região Autónoma da Madeira, pela Assembleia da República, alastra-se a todos os normativos da referida lei, estando todos eles, por consequência, feridos de ilegalidade.

Nestes termos, o signatário requer a fiscalização da constitucionalidade e da legalidade, pelo Tribunal Constitucional, de todos os normativos contidos na Lei n.º 22/2023, publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 101, de 25 de maio».

2. Notificada para se pronunciar sobre o pedido na pessoa do seu Presidente, nos termos dos artigos 54.º e 55.º, n.º 3, da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro (Lei do Tribunal Constitucional – LTC), a Assembleia da República não apresentou resposta.

3. Verificada a legitimidade processual do requerente, ao abrigo do artigo 281.º, n.º 2, alínea g), da Constituição, procedeu-se, em Plenário, à discussão do memorando apresentado pelo Senhor Presidente do Tribunal Constitucional, nos termos do artigo 63.º, n.º 1, da LTC.

4. Discutido o memorando e fixada a orientação do Tribunal, cumpre agora decidir de acordo com o que então se estabeleceu.

II – Fundamentação

5. Constituem objeto do processo as normas constantes dos artigos 9.º, n.º 4, 13.º, n.º 2, 7.º, n.º 1, 23.º, n.ºs 1 e 2, 24.º, 25.º, n.º 1, 26.º, 27.º, n.º 3, e 30.º da Lei n.º 22/2023, de 25 de maio (que regula as condições em que a morte medicamente assistida não é punível e altera o Código Penal), e, consequentemente, todas as restantes normas do diploma.

Tais normas têm a seguinte formulação:

«Artigo 9.º
Concretização da decisão do doente
[...]



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4 – Após a consignação da decisão, o médico orientador remete cópia do RCE respetivo para a Inspeção-Geral das Atividades em Saúde (IGAS), que pode acompanhar presencialmente o procedimento de concretização da decisão do doente».

«Artigo 13.º

Locais autorizados

[...]

2 – O procedimento de morte medicamente assistida pode ser praticado nos estabelecimentos de saúde do Serviço Nacional de Saúde e dos setores privado e social que estejam devidamente licenciados e autorizados para a prática de cuidados de saúde, disponham de internamento e de local adequado e com acesso reservado».

«Artigo 17.º

Relatório final

1 – O médico orientador elabora, no prazo de 15 dias úteis após a morte, o respetivo relatório final, ao qual é anexado o RCE, que remete à CVA e à IGAS.

[...]»

«Artigo 23.º

Fiscalização

1 – Compete à IGAS a fiscalização dos procedimentos clínicos de morte medicamente assistida, nos termos da presente lei.

2 – Em caso de incumprimento da presente lei, a IGAS pode determinar, fundamentadamente, a suspensão ou o cancelamento de procedimento em curso».

«Artigo 24.º

Comissão de Verificação e Avaliação dos Procedimentos

Clínicos de Morte Medicamente Assistida

Para cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 8.º e avaliação da aplicação da presente lei, é criada a Comissão de Verificação e Avaliação dos Procedimentos Clínicos de Morte Medicamente Assistida».

«Artigo 25.º

Composição e funcionamento da comissão

1 – A CVA é composta por cinco membros de reconhecido mérito que garantam especial qualificação nas áreas de conhecimento relacionadas com a aplicação da presente lei:

- a) Um jurista designado pelo Conselho Superior da Magistratura;
- b) Um jurista designado pelo Conselho Superior do Ministério Público;
- c) Um médico designado pela Ordem dos Médicos;
- d) Um enfermeiro designado pela Ordem dos Enfermeiros;
- e) Um especialista em bioética designado pelo Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida.

[...]»

«Artigo 26.º

Verificação

1 – A CVA avalia a conformidade do procedimento clínico de morte medicamente assistida, através de parecer prévio, nos termos do artigo 8.º, e através de relatório de avaliação, nos termos do número seguinte.



[Handwritten signature]

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2 – Uma vez recebido o relatório final do processo de morte medicamente assistida, que inclui o respetivo RCE, a CVA examina o seu conteúdo e avalia, no prazo de cinco dias úteis após essa receção, os termos em que as condições e procedimentos estabelecidos na presente lei foram cumpridos.

3 – Nos casos em que a avaliação prevista no número anterior seja de desconformidade com os requisitos estabelecidos pela presente lei, a CVA remete o relatório ao Ministério Público, e às respetivas ordens profissionais dos envolvidos para efeitos de eventual processo disciplinar».

«Artigo 27.º

Avaliação

[...]

3 - A IGAS presta à CVA as informações solicitadas sobre os procedimentos de fiscalização realizados relativamente ao cumprimento da presente lei».

«Artigo 30.º

Divulgação de informação na Internet

A Direção-Geral da Saúde disponibiliza, no seu sítio da Internet, uma área destinada a informação sobre a morte medicamente assistida não punível, com os seguintes campos:

- a) Informação sobre os procedimentos clínicos;
- b) Formulários e documentos normalizados;
- c) Legislação aplicável».

6. Na perspetiva do requerente, as normas acima indicadas versam sobre questões relativas às regiões autónomas. Nesse sentido, considera que deveriam ter sido ouvidos os órgãos de governo próprios das regiões autónomas durante o procedimento legislativo, nos termos previstos nos artigos 227.º, n.º 1, alínea v), e 229.º, n.º 2, da Constituição e nos artigos 89.º, n.º 1, e 90.º do EPARAM.

Vejamos se é efetivamente assim.

O artigo 227.º, n.º 1, alínea v), da Constituição, confere a cada região autónoma o poder de «pronunciar-se por sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de soberania, sobre as questões da competência destes que lhes digam respeito, bem como, em matérias do seu interesse específico, na definição das posições do Estado Português no âmbito do processo de construção europeia». Em consonância com esta disposição, o artigo 229.º, n.º 2, da Constituição determina que «os órgãos de soberania ouvirão sempre, relativamente às questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas, os órgãos de governo regional».

Por seu turno, o artigo 89.º, n.º 1, do EPARAM estabelece que «a Assembleia e o Governo da República ouvem os órgãos de governo próprio da Região Autónoma sempre que exerçam poder legislativo ou regulamentar em matérias da respetiva competência que à Região diga



January

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

respeito». Em consonância com esta disposição, o artigo 90.º dispõe, no n.º 1, que «os órgãos de soberania solicitam a audição do competente órgão de governo próprio da Região» e, no n.º 2, que «o competente órgão de governo próprio da Região pronuncia-se através de parecer fundamentado, especialmente emitido para o efeito».

Decorre, portanto, dos preceitos legais citados que o dever de audição das regiões autónomas que recai sobre os órgãos de soberania apenas se aplica quando estejam em causa «questões [...] respeitantes às regiões autónomas». O alcance deste requisito foi já concretizado pelo Tribunal Constitucional em numerosos acórdãos precedentes, sendo possível identificar uma clara linha de orientação quanto à sua interpretação.

Na sua última pronúncia neste domínio, constante do Acórdão n.º 524/2023, o Tribunal procedeu a uma detalhada exposição sobre essa jurisprudência prévia, cujo conteúdo procuraremos sintetizar nas linhas que se seguem.

7. Dois critérios basilares ainda hoje mobilizados por este Tribunal para aferir a natureza de uma questão respeitante às regiões autónomas foram enunciados pela primeira vez pela Comissão Constitucional no seu Parecer n.º 20/77, a propósito da solução que se encontrava então prevista no artigo 231.º, n.º 2, da Constituição, nos seguintes termos:

«Se à partida não se afigura de admitir a restrição apontada à categoria das “questões respeitantes às regiões autónomas”, há que buscar noutros critérios a delimitação dessa noção, em ordem a recortar o âmbito de aplicação do n.º 2 do artigo 231.º.

Tendo presente as linhas gerais do sistema que resulta da Constituição relativamente à autonomia regional (designadamente os artigos 6.º, n.º 2, 227.º e 229.º), parece poderá dizer-se que são questões da competência dos órgãos de soberania, mas respeitantes às regiões autónomas, aquelas que, excedendo a competência dos órgãos de governo regional:

- respeitem a interesses predominantemente regionais;
- ou pelo menos mereçam, no plano nacional, um tratamento específico no que toca à sua incidência nas regiões, em função das particularidades destas e tendo em vista a relevância de que se revestem para esses territórios» (par. 9).

Apesar de a própria Comissão Constitucional ter reconhecido subsequentemente que nem sempre poderia ser fácil a aplicação destes critérios a casos concretos, não deixou de exemplificar dois indícios da sua verificação: 1) a circunstância de o órgão de soberania, na disciplina que propõe editar para determinada questão, circunscrever tal disciplina ao âmbito regional; ou 2) a circunstância de o órgão de soberania, na regulamentação de determinada questão, se propor adotar uma solução especial no que toca às regiões autónomas, por referência à regulamentação genérica que nessa matéria prevê para o restante território nacional. Foi então assinalado que, em qualquer



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dos casos, o carácter regional da questão seria revelado pelo próprio órgão de soberania, em termos de impor a aplicação da limitação decorrente do artigo 231.º, n.º 2, da Constituição ao normal exercício da sua competência.

No ano seguinte, a Comissão Constitucional desenvolveu da seguinte forma estes critérios no Parecer n.º 17/78: «[...] o dever de audiência [...] não existe naqueles casos em que as regiões autónomas são interessadas apenas na medida em que o é o restante território nacional. Do mesmo modo é evidente existir tal dever quanto àqueles casos de medidas, designadamente legislativas, que respeitem em exclusivo às regiões autónomas ou a uma delas» (par. 6). Foi então acrescentado que, entre esses dois grupos de casos, existiam situações que poderiam não ser fáceis de qualificar, sendo determinante a análise de cada caso concreto.

Alguns anos mais tarde, a Comissão Constitucional voltou a proferir considerações relevantes a este respeito no Parecer n.º 2/82. Após começar por recordar os dois critérios formulados no Parecer n.º 20/77, a Comissão concretizou o seu alcance nos seguintes moldes: «[...] a obrigatoriedade da audiência das regiões autónomas – *rectius*, dos seus órgãos – não surge logo que uma questão da competência dos órgãos de soberania “também” lhes interesse, ou seja, logo que tal questão tenha um relevo ou uma amplitude “nacional”, e não meramente “continental”: é antes necessário e imprescindível que tal questão se apresente pelo menos com alguma especificidade ou peculiaridade relevante no que concerne a essas regiões. E, de facto, não só as exigências da autonomia não pedem mais, como ir além disso envolveria, por assim dizer, o reconhecimento de um injustificável privilégio das regiões autónomas relativamente ao conjunto do País» (par. 3).

8. Esta posição de princípio foi mantida pelo Tribunal Constitucional em variadas pronúncias subsequentes, entre as quais se contam os Acórdãos n.ºs 42/85, 284/86, 403/89, 670/99, 684/99, 529/2001, 243/2002, 551/2007, 581/2007, 174/2009, 75/2010, 304/2011, 747/2014, 800/2014 e, mais recentemente, o referido Acórdão n.º 524/2023.

Neste último aresto, o Tribunal assinalou que era possível extrair dessa jurisprudência precedente quatro critérios/indícios relevantes para verificar o preenchimento do requisito da «questão respeitante às regiões autónomas» previsto no artigo 229.º, n.º 2, da Constituição (par. 52):



gleny

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

i) Em primeiro lugar, um critério relativo ao *âmbito territorial* da medida regulatória, no sentido de ser de aplicação circunscrita apenas ao território de uma ou de ambas as regiões autónomas;

ii) Em segundo lugar, um critério referente à *natureza diferenciada* da medida regulatória, no sentido de constituir uma solução especial para uma ou para ambas as regiões autónomas em função das suas particularidades ou especificidades, distinguindo-se da regulação geral prevista para o restante território nacional na matéria em causa;

iii) Em terceiro lugar, um critério relativo aos *interesses* prosseguidos pela medida regulatória, no sentido de estarem em causa interesses que não são comparáveis com os que se fazem sentir noutras regiões do País, tendo em conta as características geográficas, económicas, sociais e culturais das regiões;

iv) Em quarto lugar, um critério relativo à *implementação* da medida regulatória, no sentido de gerar a imposição de deveres especiais de adoção ou de revisão da legislação regional ou de atribuição de uma competência a exercer nas regiões autónomas por entidades distintas das entidades que a exercem no restante território nacional ou que impliquem a constituição ou reestruturação dos serviços regionais.

O Tribunal percorreu então a sua jurisprudência prévia e indicou vários exemplos da aplicação prática destes critérios a casos concretos:

«53. Exemplificando sem preocupações exaustivas a aplicação prática dos indícios convocados podemos colher da jurisprudência deste Tribunal os seguintes elementos/dados de apoio à apreciação da situação *sub specie*.

i) o Acórdão n.º 529/2001, no qual se considerou estar em causa quadro normativo inserto em diploma legal (*in casu*, Lei Grandes Opções do Plano) contendo capítulo respeitante às “Regiões Autónomas”;

ii) os Acórdãos n.ºs 670/1999 e 581/2007, em que relativamente às leis que aprovam o Orçamento de Estado se circunscreveu o dever de audição daquelas Regiões já que o mesmo “não tem por objeto o Orçamento do Estado, na sua totalidade, abrangendo tão-somente, dos seus preceitos, aqueles que lhes digam especificamente respeito”, pois que “[s]eguro é que a Lei do Orçamento do Estado, globalmente considerada, não é, manifestamente, uma “questão” respeitante às Regiões Autónomas” (entendimento secundado e que foi estendido quanto à impugnação dirigida à aprovação da Lei das Finanças Locais pelo Acórdão n.º 684/1999);

iii) o Acórdão n.º 243/2002, que no quadro da regulamentação de atos eleitorais dos órgãos do poder local considerou que a concreta norma questionada ao proceder à atribuição de uma competência, no âmbito da atividade administrativa, a exercer nas Regiões Autónomas por entidades distintas das entidades que a exercem no restante território nacional tal revelava que se considerou necessário um tratamento específico da questão nas mesmas Regiões, em função das particularidades resultantes do respetivo regime político-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administrativo, pelo que se impunha concluir que a norma em apreço se encontra abrangida pelo dever de audição dos órgãos regionais a que se reporta o mencionado artigo 229.º, n.º 2, da Lei Fundamental;

iv) o Acórdão n.º 174/2009, no qual se considerou inexistir uma qualquer obrigação constitucional de promoção da audição dos órgãos regionais quanto ao regime jurídico da apropriação pública por via de nacionalização aprovado pela Lei n.º 62-A/2008, de 11 de novembro, visto tal matéria, incluindo-se na competência dos órgãos de soberania, não constituir “uma questão respeitante à Madeira, por se tratar de uma lei que, pela sua natureza e pelo seu objeto, respeita a todo o País”, cientes de que ao se invocar a omissão do dever de audição impõe-se identificar “o motivo ou as circunstâncias de onde em concreto sobressai um interesse especial da Região quanto ao tratamento legislativo desta matéria”, “sendo indubitavelmente certo que a simples invocação das normas estatutárias ... não revela, dada a sua generalidade, qualquer motivo concreto de interesse particular”;

v) o Acórdão n.º 75/2010, em que se chegou a idêntica conclusão, extraído-se do mesmo, em sede de apreciação de alegada “violação do direito de audição prévia das regiões autónomas”, que é “seguro que o regime jurídico da “exclusão da ilicitude nos casos de interrupção voluntária da gravidez” – *instituído pela Lei n.º 16/2007, de 17 de abril, e regulamentado pela Portaria n.º 741-A/2007, de 21 de junho* – não respeita à Região Autónoma da Madeira de forma particular, tratando-se antes de uma disciplina jurídica que, pela sua natureza e pelo seu objeto, respeita, por igual, a todo o País, sem diferenciação de parcelas ou regiões”, presente que “o pedido não apresenta qualquer razão que demonstre que o regime jurídico de “exclusão da ilicitude nos casos de interrupção voluntária da gravidez”, “respeite a interesses predominantemente regionais ou, pelo menos, mereça, no plano nacional, um tratamento específico no que toca à sua incidência nas regiões, em função das particularidades destas”;

vi) o Acórdão n.º 747/2014, no qual se considerou inexistir igualmente uma qualquer obrigação constitucional de promoção da audição dos órgãos regionais quanto a medidas de controlo da emissão de faturas e outros documentos com relevância fiscal e respetivos aspetos procedimentais, bem como a criação de um incentivo de natureza fiscal à exigência daqueles documentos por adquirentes que sejam pessoas singulares, criadas pelo Decreto-Lei n.º 198/2012, de 24 de agosto, dado o “reforço dos mecanismos de combate à informalidade e à evasão fiscal interessam a essa região nos exatos termos em que interessam a todo o território nacional”, o mesmo se dizendo “no que respeita ao incentivo de natureza fiscal criado pelo diploma em apreço”;

vii) o Acórdão n.º 629/1999, no qual se considerou inexistir dever de audição dos órgãos regionais quanto ao regime jurídico disciplinador das condições higiénicas e técnicas a observar na distribuição e venda de carnes e seus produtos, contida no Decreto-Lei n.º 158/97, de 24 de junho, visto não se tratar de “diploma em questão de matéria respeitante a interesses predominantemente regionais ou que apresente alguma especificidade ou peculiaridade relevante no que concerne a essas regiões”, sendo que “em momento algum do Decreto-Lei se referem as Regiões Autónomas, nem dele consta qualquer norma que possua uma incidência específica nessas regiões – como o mero confronto do diploma evidenciará”;

viii) o Acórdão n.º 551/2007, que considerou existir dever de audição dos órgãos regionais relativamente ao quadro normativo então disciplinador do regime da mobilidade entre serviços dos funcionários e agentes da função pública contido na Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro, dado tratar-se de diploma que, por incidir “de forma particular sobre as regiões autónomas, atendendo a que parte do seu regime se aplica diretamente à administração regional (cf. os artigos 2.º, n.º 3, e 41.º, n.º 1) e esta apresenta especificidades relativamente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

à administração estadual”, em que “as administrações regionais são entes, que se encontram sob a alçada do poder executivo próprio das regiões autónomas [artigo 227.º, n.º 1, alínea g), da Constituição]” e que “[u]ma das expressões dessa autonomia é a existência de quadros regionais de pessoal (...)”, sendo que “a insularidade interfere na mobilidade geográfica das pessoas, justificando que o regime de mobilidade dos funcionários públicos seja adaptado à realidade regional”, motivo pelo qual “o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira determine que “a legislação sobre o regime da função pública procurará ter em conta as condicionantes da insularidade” (artigo 79.º, n.º 3)”;

ix) o Acórdão n.º 403/1989, que considerou existir dever de audição dos órgãos regionais relativamente ao quadro normativo inserto na Lei n.º 13/85, de 06 de julho – vulgo Lei do património cultural português – tendo declarado a inconstitucionalidade por falta de audição da Assembleia Legislativa da Região dos Açores, dada a “incidência da matéria nas regiões”, pois o diploma continha normas que constituíam as “regiões autónomas em situações ativas e passivas relativamente a bens do património cultural, independentemente da categoria de classificação, ou seja, de interesse local regional, nacional ou internacional, e da respetiva natureza, ou seja, bens imateriais imóveis, ou móveis e bens imateriais”;

x) o Acórdão n.º 304/2011, que considerou existir dever de audição dos órgãos regionais relativamente ao quadro normativo inserto na Lei n.º 90/2009, de 31 de agosto (diploma que procedeu à instituição, com âmbito nacional, de um regime especial de proteção das pessoas em situação de invalidez originada por paramiloidose familiar, doença de Machado-Joseph [DMJ], sida [vírus da imunodeficiência humana, HIV], esclerose múltipla, doença de foro oncológico, esclerose lateral amiotrófica [ELA], doença de Parkinson [DP] ou doença de Alzheimer [DA] e à revogação de diplomas regionais na parte em que estes visavam fixar as condições e a fórmula de cálculo da pensão de invalidez das pessoas portadoras da doença de Machado-Joseph e as condições e a forma de cálculo dos subsídios de acompanhante [o Decreto Legislativo Regional n.º 21/92/A, nos seus artigos 2.º a 4.º, e Decreto Regulamentar Regional n.º 9/93/A]), mercê da existência de “uma especificidade na Região Autónoma dos Açores quando se contemplam portadores da Doença de Machado-Joseph que decorre do facto de esta patologia ter aí uma particular incidência populacional”, pois “[a] pesar de já ter sido identificada em várias zonas do mundo, em Portugal a doença apresenta uma maior prevalência no arquipélago dos Açores. Aliás, a circunstância de os primeiros casos clínicos terem sido detetados em indivíduos açorianos (ou descendentes de açorianos), aliado a esta tão grande prevalência, fez com que durante anos a doença fosse conhecida como a ‘doença dos Açoriano’, pelo que “[c]onsistindo numa doença neurodegenerativa em que os pacientes afetados evoluem para um elevado grau de incapacidade, suscetível de diminuir consideravelmente a respetiva capacidade aquisitiva em fases relativamente precoces da vida ativa e do desenvolvimento da família e de fazer entrar quem a sofre num processo gradual de degradação económica e, concomitantemente, numa crescente necessidade de cuidados de suporte para as funções elementares da vida diária, a particular incidência da doença no território da Região é de molde a fazer que os problemas económicos e sociais decorrentes assumam aí um relevo diferenciado, que justifica a consideração da questão da definição de medidas previdenciais e de segurança social nesse domínio como predominantemente regional para efeito de direito de audição”, tendo em especial atenção a circunstância de “o legislador pretende[r] atuar sobre um quadro legislativo criado pelo órgão legislativo regional [expressamente revogado pelas normas que integravam o objeto do recurso], substituindo-o por uma solução de âmbito nacional”».



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Entre os acórdãos mencionados, importa destacar dois em particular pela sua relevância para o tema em análise: o Acórdão n.º 75/2010, relativo à despenalização da interrupção voluntária da gravidez, e o próprio Acórdão n.º 524/2023, referente ao regime sancionatório aplicável à detenção de droga para consumo.

9.1. No primeiro aresto, este Tribunal foi chamado a apreciar a constitucionalidade de várias normas previstas na Lei n.º 16/2007, de 17 de abril, que procedeu à despenalização da interrupção voluntária da gravidez com fundamento exclusivo na vontade da gestante, desde que praticada até às 10 semanas de gestação. Dois dos parâmetros invocados pelos requerentes consistiam no princípio da autonomia regional, decorrente dos artigos 225.º, 112.º, n.º 4, e 227.º, n.º 1, da Constituição, e no direito de audição prévia das regiões autónomas, previsto no artigo 229.º, n.º 2, da Constituição.

No que respeita ao primeiro parâmetro, os requerentes invocavam que as normas em causa obrigavam o sistema regional de saúde a levar a cabo procedimentos de interrupção voluntária da gravidez sem atender ao facto de que essa matéria se inseria dentro da competência regional, na medida em que a «saúde» estava enunciada como matéria de interesse regional no artigo 40.º, alínea m), do EPARAM. Na apreciação deste argumento, o Tribunal começou por sublinhar que a disciplina jurídica contida na Lei n.º 16/2007, de 17 de abril, se inseria inequivocamente dentro da reserva relativa de competência da Assembleia da República (artigo 165.º, n.º 1, alínea c), da Constituição), uma vez que estabelecia uma nova causa de exclusão da ilicitude para os casos de interrupção voluntária da gravidez. Por esse motivo, o regime jurídico em apreciação era aplicável a todo o território nacional e estabelecia os termos em que este tipo de procedimentos poderia ocorrer, não podendo o poder regional alterar, ampliar ou restringir os fundamentos, condições e pressupostos nele previstos.

Aqui chegado, o Tribunal passou então a apurar se decorreria do âmbito territorial de aplicação da Lei n.º 16/2007, de 17 de abril, a *imposição* aos estabelecimentos integrados no sistema regional de saúde da prática do conjunto dos atos integrativos ou conformadores da interrupção voluntária da gravidez. A este respeito, foi assinalado que os serviços regionais de saúde não se integravam no Serviço Nacional de Saúde e, nessa medida, não eram abrangidos pelo artigo 3.º, n.º 1, do diploma em apreciação (que determinava que «o Serviço Nacional de Saúde deve organizar-se de modo a garantir a possibilidade de realização da interrupção voluntária da gravidez nas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

condições e nos prazos legalmente previstos»), mas apenas pelo n.º 2 do mesmo artigo (que estabelecia, de forma mais genérica, que «os estabelecimentos de saúde oficiais ou oficialmente reconhecidos em que seja praticada a interrupção voluntária da gravidez organizar-se-ão de forma adequada para que a mesma se verifique nas condições e nos prazos legalmente previstos»). Porém, o Tribunal depressa clarificou que esta conclusão não significava que os estabelecimentos de saúde regionais ficassem libertos de qualquer injunção legal relativamente à garantia da efetivação, por parte dos profissionais de saúde, da interrupção voluntária da gravidez nos termos definidos pela Lei n.º 16/2007, de 17 de abril. Tendo em conta que a despenalização destas condutas estava subtraída à competência legislativa regional, não poderia ficar na esfera da liberdade decisória desses serviços a realização, ou não, das prestações adequadas para a realização deste tipo de procedimentos, na medida em que essas prestações integravam as condições legais da referida despenalização. Assim, embora essas prestações não fossem alheias ao bem da «saúde» enunciado como matéria de interesse regional no artigo 40.º, alínea m), do EPARAM, a verdade é que apresentavam a especificidade de se constituírem como elementos de uma causa de exclusão da ilicitude penal. Nesse sentido, a intervenção dos serviços de saúde regionais neste tipo de procedimentos não consubstanciava propriamente a prestação de cuidados de saúde preventivos ou curativos de uma doença, mas sim «[...] prestações constitutivas da situação prático-funcional de que depende a não sujeição a sanção penal das mulheres que voluntariamente interrompam a gravidez – regime que, uma vez editado, deve ter aplicação universal, em condições de igualdade, a todas as mulheres que pretendam realizar aquele ato, independentemente da zona do território do Estado onde residam» (par. 12.6).

Por esse motivo, o Tribunal sustentou que os serviços de saúde regionais estavam «finalisticamente vinculados a um resultado» (garantir os procedimentos e condições apropriados à realização, sem punição, da interrupção voluntária da gravidez nos termos previstos no diploma em apreciação), apenas beneficiando de autonomia organizativa compatível com a realização dessa finalidade. Ao abrigo dessa autonomia, as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas poderiam sempre regular as medidas organizatórias e de preparação logística e adaptá-las às características específicas da respetiva região, nomeadamente no respeitante à realidade social, à extensão do território, às unidades e ao pessoal disponíveis ou ao nível estimado de procura. Foi explicado que essa faculdade não era impedida pelo disposto no artigo 8.º da Lei n.º 16/2007, de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17 de abril, que impunha ao Governo o dever de regulamentação da lei, na medida em que esta norma não estabelecia uma reserva de poder regulamentar governamental quanto a esta matéria. Assim, a imposição deste dever ao Governo não impedia que as Assembleias Legislativas das Regiões pudessem exercer a sua competência genérica em matéria de organização dos serviços de saúde, não ficando obrigadas a aplicar as normas de carácter organizatório e procedimental da portaria aprovada pelo Governo. Nesse pressuposto, o Tribunal concluiu então que as normas fiscalizadas não violavam qualquer parâmetro normativo reconduzível à autonomia legislativa, administrativa e financeira regional, constitucional, estatutária e legalmente configurada.

No que respeita ao segundo parâmetro, o Tribunal começou por recordar a sua jurisprudência prévia relativa ao requisito das «questões [...] respeitantes às regiões autónomas» constante do artigo 229.º, n.º 2, da Constituição, para posteriormente defender que a matéria em análise não parecia satisfazer este pressuposto. Foi assinalado a este respeito que era inequívoco que o regime jurídico em apreciação não incidia de forma particular sobre a Região Autónoma da Madeira, tratando-se antes de uma disciplina jurídica que, pela sua natureza e objeto, incidia, por igual, sobre todo o País, sem diferenciação de parcelas ou regiões. Nessa medida, o Tribunal sustentou que o requerente deveria ter identificado o motivo ou as circunstâncias de onde sobressaía, em concreto, um interesse especial da Região quanto ao tratamento legislativo desta matéria. Não tendo esse interesse sido identificado no pedido, e tendo em conta que não era também manifestamente configurável relativamente a nenhuma das normas sujeitas a fiscalização, o Tribunal concluiu que não tinha havido qualquer violação do dever de audição dos órgãos de governo regional consagrado no artigo 229.º, n.º 2, da Constituição.

9.2. Por seu turno, o Acórdão n.º 524/2023 foi proferido no âmbito de um processo de fiscalização preventiva da constitucionalidade de várias normas do Decreto da Assembleia da República n.º 77/XV, que clarificava o regime sancionatório relativo à detenção de droga para consumo independentemente da quantidade e estabelecia os prazos regulares para a atualização das normas regulamentares. Também aqui, os parâmetros de controlo suscitados pelo requerente (no caso, o Presidente da República) eram o artigo 227.º, n.º 1, alínea v), e o artigo 229.º, n.º 2, da Constituição, por entender estar em causa uma violação do dever de audição dos órgãos de governo próprios das Regiões Autónomas. Na sua perspetiva, o regime jurídico em apreço traduzia-se em



[Handwritten signature]

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

«questão respeitante às regiões autónomas» para efeitos desta última norma constitucional, tendo apresentado quatro argumentos para sustentar esta tese.

Em primeiro lugar, o requerente invocava que a medida legislativa em apreciação tinha «[...] sérias implicações de saúde pública, com reconhecidas especificidades regionais», na medida em que o consumo de certas drogas (o ecstasy e as Novas Substâncias Psicoativas-NSP) tinha prevalência nas regiões autónomas. Na apreciação do argumento, o Tribunal sustentou que as normas em apreciação não estabeleciam, elas mesmas, quaisquer especificidades relativamente às regiões autónomas, uma vez que o regime jurídico nelas contido respeitava, por igual, a todo o território nacional, sem estabelecer qualquer particularismo de âmbito territorial. Apesar de ter reconhecido que a insularidade poderia colocar desafios acrescidos em matéria de prevenção e combate ao tráfico e consumo de drogas e outras substâncias psicoativas e que os dados recentes mostravam assimetrias reveladoras de uma maior prevalência de consumo nas regiões autónomas, o Tribunal sustentou que o nível dessa disparidade não permitia inferir que se estava perante um fenómeno predominantemente sentido nas regiões autónomas. Por outro lado, foi notado que os dados disponíveis não permitiam estabelecer uma relação de causa-efeito entre a descriminalização e o aumento do consumo, de forma a inferir com segurança que resultariam da adoção desta medida sérias implicações de saúde pública com especificidades regionais, tal como argumentado no pedido de fiscalização.

Em segundo lugar, o requerente alegava que o regime jurídico em causa tinha «[...] uma relevante dimensão administrativa, com reflexo na organização regional», particularmente tendo em conta que as regiões autónomas possuem competências próprias em matéria de saúde. Apesar de o Tribunal ter reconhecido que a Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, relativa ao regime jurídico do consumo de estupefacientes, tinha imposto às regiões autónomas o ónus de adaptar o quadro normativo regional através da criação ou reestruturação dos serviços regionais, o mesmo não acontecia com o diploma sujeito a fiscalização. A única hipótese que se poderia afigurar problemática seria um hipotético aumento dos processos de contraordenação a tramitar pelas Comissões para a Dissuasão da Toxicod dependência (CDT), na sequência da clarificação feita pelas normas em causa. Porém, para além de esta possibilidade constituir uma simples conjetura, não implicava necessariamente a criação ou reestruturação destes serviços, ou de quaisquer outros no plano regional, uma vez que nada permitia inferir que o impacto da adoção desta medida legislativa



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

teria reflexos na política de saúde e na organização administrativa regional. Foi salientado que o regime jurídico em análise constituía uma simples clarificação do regime sancionatório relativo à detenção de droga para consumo, com o conseqüente encaminhamento e tratamento das situações detetadas, mormente no seio das CDT, sem que estas ou os serviços de saúde regionais vissem minimamente alterados os seus regimes, atribuições, funcionamento e estruturas. Por conseguinte, também este segundo argumento foi rejeitado pelo Tribunal.

Em terceiro lugar, o requerente assinalava o facto de as Assembleias Legislativas Regionais terem adotado normas em matéria contraordenacional relativas às NSP, o que, na sua perspetiva, pressupunha uma intervenção regional para a articulação entre regimes. Também aqui, o Tribunal não deu razão a este argumento, uma vez que a intervenção do legislador não incidia sobre o quadro normativo criado pelo órgão legislativo regional. Por um lado, o diploma em apreciação não incidia apenas sobre este tipo de substâncias psicoativas, mas também sobre outras substâncias nele descritas. Por outro lado, os órgãos de governo próprios das regiões autónomas tinham sido ouvidos no âmbito da aprovação do Decreto-Lei n.º 54/2013, de 17 de abril, que havia já clarificado o regime aplicável à detenção de substância psicoativa para consumo próprio, não se mostrando inovatória a disciplina jurídica contida no diploma em questão. Por fim, o objeto e o âmbito de aplicação dos decretos legislativos regionais adotados em matéria de detenção e aquisição de NSP haviam sido delimitados negativamente por referência às substâncias que não constavam dos anexos contantes da legislação nacional, possuindo uma aplicação subsidiária e residual.

Em quarto e último lugar, o requerente sublinhava o facto de o diploma em apreciação determinar a atualização, por parte do Governo, da Portaria n.º 94/96, de 26 de março, relativamente aos procedimentos de diagnóstico e dos exames periciais necessários à atualização do estado de toxicod dependência, o que implicaria uma intervenção da Administração regional. Isto porque a revisão da portaria tornaria necessária uma alteração dos decretos legislativos regionais aprovados neste âmbito. Também este argumento foi rejeitado pelo Tribunal, por entender que o dever de alterar as disposições regionalmente aplicáveis não seria um efeito da aprovação do diploma em apreciação, mas sim da revisão da portaria, procedimento em que estaria em aberto a possibilidade de audição das Assembleias Legislativas Regionais nos termos legalmente previstos.

Na sequência do exposto, o Tribunal concluiu que todas as razões apontadas pelo requerente apenas permitiam afirmar que poderia ter sido oportuno proceder à audição das regiões



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

autónomas durante o procedimento legislativo, mas não que existia uma verdadeira exigência constitucional nesse sentido decorrente dos artigos 227.º, n.º 1, alínea v), e 229.º, n.º 2, da Constituição. Tendo em conta que o diploma em causa não tratava especificamente de questões relativas às regiões autónomas para efeitos destas normas constitucionais, o Tribunal decidiu que as normas sujeitas a fiscalização não padeciam de qualquer inconstitucionalidade.

10. Findo este excurso sobre a jurisprudência prévia deste Tribunal relativa ao alcance do requisito «questões [...] respeitantes às regiões autónomas» previsto nos artigos 227.º, n.º 1, alínea v), e 229.º, n.º 2, da Constituição, importa agora avaliar se as normas impugnadas versam sobre matérias suscetíveis de ser classificadas desta forma.

Segundo o requerente, as normas em apreciação incidem sobre matéria que respeita à Região Autónoma da Madeira, na medida em que, apesar de se aplicarem em todo o território nacional, preveem a intervenção de várias entidades que não têm competência nas regiões autónomas, pois exercem a sua atividade no âmbito da administração central do Estado ou sob a sua tutela. Com efeito, estas normas estabelecem a possibilidade de realização dos procedimentos de morte medicamente assistida em estabelecimentos do Serviço Nacional de Saúde, atribuem competências de fiscalização à IGAS e impõem deveres de prestação de informação à Direção-Geral da Saúde. Ora, na perspetiva do requerente, não se encontra acautelada a realidade autonómica da administração da Região Autónoma da Madeira, que possui um sistema de saúde regionalizado em que as funções acima descritas são exercidas por diferentes intervenientes. Por um lado, esse sistema de saúde é integrado pelo Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM, que consiste num serviço autónomo face ao Serviço Nacional de Saúde, e pela Direção Regional de Saúde, o que afasta o exercício de idêntica atividade na região por outro serviço integrado em departamento governamental do Governo da República, nomeadamente do Ministério da Saúde. Por outro lado, as competências inspetivas no domínio da saúde são exercidas pelo Gabinete do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil, integrado no serviço regional de Inspeção em Cuidados de Saúde, que consiste num serviço autónomo face à IGAS. É então sustentado que nenhuma das normas da Lei n.º 22/2023, de 25 de maio, acautela o âmbito de ação e as competências dos órgãos, serviços, estabelecimentos e entidades integrados na administração regional autónoma, ao prever a intervenção dos órgãos, serviços e estabelecimentos de saúde integrantes do Estado, no âmbito do Ministério da Saúde, independentemente da área geográfica



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

do País. De outra parte, é ainda acrescentado que o legislador nacional não salvaguardou sequer qualquer representatividade regional em órgãos por si instituídos, como é o caso da CVA. Por conseguinte, o requerente conclui que «a medida legislativa em causa consubstancia, como se vem a demonstrar, matéria que respeita à Região, na medida em que, aplicando-se ao todo nacional, encerra variados intervenientes que olvidam e ou colidem com o quadro regional autónómico de entidades e instituições, designadamente, do seu sistema e Serviço de Saúde que se encontra regionalizado, como é consabido e acima evidenciado, em desarticulação e ou fazendo “tábua rasa” dos mesmos, sem que a Região se tivesse podido pronunciar, mediante a sua audição no processo legislativo» (ponto 25).

Enquadrando a argumentação do requerente nos critérios que têm vindo a ser mobilizados por este Tribunal para aferir a existência de uma questão respeitante às regiões autónomas, verifica-se que se reporta ao quarto e último critério relativo à *implementação* da medida regulatória. Os restantes três critérios não são manifestamente aplicáveis ao caso, pois as normas em apreço não têm uma aplicação circunscrita ao território de uma ou de ambas as regiões autónomas (critério relativo ao âmbito *territorial* da medida regulatória), não constituem uma solução especial para uma ou para ambas as regiões autónomas em função das suas particularidades ou especificidades (critério referente à natureza *diferenciada* da medida regulatória), nem estão em causa interesses que não são comparáveis aos que se fazem sentir noutras regiões do País, tendo em conta as características geográficas, económicas, sociais e culturais das regiões (critério relativo aos *interesses* prosseguidos pela medida regulatória).

Como exposto anteriormente, o Tribunal tem vindo a reconhecer que a *implementação* de uma determinada medida regulatória poderá consubstanciar uma questão respeitante às regiões autónomas quando essa medida imponha deveres especiais de adoção ou de revisão da legislação regional, quando atribua uma competência a exercer nas regiões autónomas por entidades distintas das entidades que a exercem no restante território nacional ou quando implique a constituição ou reestruturação dos serviços regionais.

Ora, nenhuma dessas realidades se verifica no caso *sub judice*.

Desde logo, a Lei n.º 22/2023, de 25 de maio, não impõe à Região Autónoma da Madeira quaisquer deveres de adoção ou de revisão da legislação regional para a compatibilizar com o regime instituído, no plano nacional, por aquele diploma. Embora seja evidente a necessidade de as competências atribuídas por este diploma às entidades integradas na administração central do



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Estado ou sob a sua tutela serem adaptadas relativamente às regiões autónomas, nada impõe que essa regulação tenha necessariamente de ser feita pelas assembleias legislativas regionais. Com efeito, essa adaptação poderá nomeadamente ter lugar na regulamentação aprovada pelo Governo a que se refere o artigo 31.º deste diploma, podendo a audição das regiões autónomas ser assegurada nesse momento.

Foi também esta a argumentação mobilizada pelo Presidente da República para justificar o facto de não ter incluído a questão agora em apreciação no pedido de fiscalização preventiva de constitucionalidade que deu origem ao Acórdão n.º 5/2023, tendo sido assinalado o seguinte na nota prévia à apresentação do pedido:

«Por outro lado, de acordo com a jurisprudência constante do Tribunal Constitucional, parece não avultar, no regime substantivo do diploma, um interesse específico ou diferença particular das Regiões Autónomas.

Não obstante, quanto ao acesso dos cidadãos aos serviços públicos de Saúde, para a efetiva aplicação desse regime substantivo, o diploma só se refere a estruturas competentes exclusivamente no território do Continente (Serviço Nacional de Saúde, Inspeção-Geral das Atividades de Saúde, Direção-Geral de Saúde), em que não cabem as Regiões Autónomas. O que significa que diploma complementar, que venha a referir-se aos Serviços Regionais de Saúde, que são autónomos, deverá, obviamente, envolver na sua elaboração os competentes órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira» («*Presidente da República submete eutanásia ao Tribunal Constitucional*», 04 de janeiro de 2023, disponível em <https://www.presidencia.pt/atualidade/toda-atualidade/2023/01/presidente-da-republica-submete-eutanasia-ao-tribunal-constitucional/>).

O diploma em análise também não atribui uma competência a exercer nas regiões autónomas por entidades distintas daquelas que a exercem no restante território nacional. Faz precisamente o oposto, referindo-se exclusivamente a entidades que exercem a sua atividade no âmbito da administração central do Estado ou sob a sua tutela (o Serviço Nacional de Saúde, a IGAS e a Direção-Geral da Saúde), sem fazer qualquer diferenciação relativamente às regiões autónomas e sem atribuir qualquer competência às entidades integrantes do respetivo serviço regional de saúde. A situação é, pois, substancialmente diferente face àquela que foi analisada pelo Tribunal no Acórdão n.º 243/2002, quando foi chamado a apreciar se o facto de as normas fiscalizadas atribuírem competências ao Ministro da República que eram anteriormente exercidas pelos governos regionais constituía uma questão respeitante às regiões autónomas. O Tribunal concluiu em sentido afirmativo, uma vez que estas normas procediam à atribuição de uma competência, no âmbito da atividade administrativa, a exercer nas regiões autónomas por entidades



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

distintas das que a exerciam no restante território nacional: enquanto neste último a competência era exercida pelo governador civil, nas regiões autónomas era exercida pelo Ministro da República (e, previamente, pelo governo regional). Na perspetiva do Tribunal, esta diferenciação revelava a existência de um *tratamento específico* para as regiões autónomas, em função das particularidades resultantes do respetivo regime político-administrativo, preenchendo assim um dos critérios enunciados pela Comissão Constitucional no Parecer n.º 20/77 e reiterado pelo Tribunal na sua jurisprudência posterior.

Por fim, a Lei n.º 22/2023, de 25 de maio, também não implica a constituição ou reestruturação dos serviços regionais de saúde. No limite, apenas implica que a regulamentação que venha a ser feita deste diploma proceda a uma adaptação das competências atribuídas às entidades integradas na administração central do Estado ou sob a sua tutela, conferindo-as às entidades competentes no âmbito de cada região autónoma. Como exposto anteriormente, uma conclusão semelhante foi expressa por este Tribunal no recente Acórdão n.º 524/2023, quando refutou a argumentação do requerente no sentido de que o regime jurídico em apreciação versava sobre questão relativa às regiões autónomas porque tinha uma relevante dimensão administrativa, com reflexo na organização regional. Segundo o Tribunal, o regime jurídico em causa constituía uma simples clarificação do regime sancionatório relativo à detenção de droga para consumo, sem que as CDT ou os serviços de saúde regionais vissem minimamente alterados os seus regimes, atribuições, funcionamento e estruturas.

11. Na sequência do exposto, conclui-se que as normas fiscalizadas não versam sobre «questões [...] respeitantes às regiões autónomas» para efeitos dos artigos 227.º, n.º 1, alínea v), e 229.º, n.º 2, da Constituição, e dos artigos 89.º, n.º 1, e 90.º do EPARAM. Por esse motivo, não era constitucionalmente e legalmente exigível a audição das regiões autónomas durante o procedimento legislativo.

III. Decisão

Nestes termos, decide-se não declarar a inconstitucionalidade e a ilegalidade das normas constantes dos artigos 9.º, n.º 4, 13.º, n.º 2, 17.º, n.º 1, 23.º, n.ºs 1 e 2, 24.º, 25.º, n.º 1, 26.º, 27.º, n.º 3, e 30.º da Lei n.º 22/2023, de 25 de maio (que regula as condições em que a morte medicamente





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

assistida não é punível e altera o Código Penal), nem, conseqüentemente, de todas as restantes normas do diploma.

Sem custas (artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 303/98, de 7 de outubro, *a contrario*).

Lisboa, 22 de abril de 2025



Maria Bernate Wilson



Carlos Luis Medeiros de Carvalho





Mariana Carochilho

João Fernando Costa

Adriano Figueiredo

António José de Vasconcelos Pereira

