Conceito e limites do "poder regulamentar" das Regiões Autónomas – uma análise sistémica

José Alexandre Faria
Doutorando em Ciências Jurídicas Públicas
(Escola de Direito da Universidade do Minho)

Resumo: No âmbito do presente trabalho procurámos, partindo de uma teoria sistémica do direito regional, entender como se enquadram os poderes regulamentares das regiões autónomas no seio do ordenamento jurídico português. Para tal, partimos de uma abordagem teórica, densificando os conceitos de regulamento, sistema e subsistema normativos, e respetivas relações internormativas estabelecidas dentro de cada (sub)sistema. Pela aplicação da ideia de "sistema" ao poder regulamentar das regiões autónomas, concluímos que este apresenta diversas falhas e incompletudes – desde uma hierarquia regulamentar pouco conforme com as exigências de subsidiariedade da organização do Estado, à utilização de formas reservadas a atos legislativos para caracterizar os atos regulamentares emitidos pelas assembleias legislativas das respetivas regiões autónomas –, carecendo, por isso, de uma cuidada e profunda revisão.

Palavras-chave: Sistema normativo / Regulamento / Regiões Autónomas

Abstract: In the scope of this work, we sought to understand, based on a systemic theory of regional law, how the regulatory powers of the autonomous regions fit within the Portuguese legal system. To this end, we adopted a theoretical approach, elaborating on the concepts of regulation, system, and normative subsystem, as well as the normative relationships established within each (sub)system. By applying the idea of a 'system' to the regulatory power of the autonomous regions, we concluded that it presents several flaws and gaps –ranging from a regulatory hierarchy that does not fully align with the principle of subsidiarity, to the use of forms reserved for legislative acts to characterize the regulatory acts issued by the legislative assemblies of the respective autonomous regions. Therefore, in the matter of its regularory powers the regional subsystem requires a careful and thorough revision.

Keywords: Normative system / Regulation / Autonomous Regions

Sumário: 1. Introdução metodológica: a ideia de sistema e o surgimento de um subsistema regional; 1.1. O Direito como uma tríplice sistémica de natureza autopoiética; 1.2. O sistema normativo (remissão). **2.** O conceito de regulamento no sistema normativo português; 2.1. As densificações legais do conceito de regulamento. **3.** O surgimento do subsistema normativo regional e o poder regulamentar das regiões autónomas; 3.1. O quadro constitucional regional em matéria regulamentar; 3.2. As densificações supralegais do poder regulamentar regional; 3.2.1. As normas supralegais gerais; 3.2.2. As normas supralegais especiais – o caso da regulamentação em matéria fiscal. **4.** Conclusões.

1. Introdução metodológica: a ideia de sistema e o surgimento de um subsistema regional

Noutros trabalhos[1] debruçamo-nos de forma mais impetuosa sobre a ideia de sistema e a sua adaptação ao direito regional, considerando o regime político administrativo das regiões autónomas um subsistema inserido no sistema normativo português.

Ainda que não o façamos de forma tão aprofundada, consideramos pertinente, e também pedagógica, a realização de uma pequena digressão sobre o conceito de sistema jurídico e o surgimento de um subsistema regional; só assim estaremos munidos da bagagem teórica suficiente para abordar adequadamente a presente exposição.

1.1. O Direito como uma tríplice sistémica de natureza autopoiética

Baseando-nos em Pastore[2], é possível considerar o Direito como uma tríplice sistémica constituída por três círculos concêntricos:

[1] Nesse sentido, veja-se José Alexandre Azevedo Faria, *Direito Regional e a Autonomia Tributária das Regiões Autónomas*, Coimbra, Almedina, 2024.

[2] Cf. Juan Alfonso Santamaria Pastore, *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Madrid, Editorial Centro Estúdios Ramon Areces, 1991, pp. 295 a 297.

i. O sistema social [composto por um agregado de pessoas; este agregado será responsável por desencadear diversos (sub)sistemas baseados em diferentes pautas de comportamento];

ii. O sistema jurídico (fruto de uma das pautas de comportamento do sistema social, será constituído por um conjunto de instituições e órgãos responsáveis por criar e aplicar normas jurídicas);

iii. O sistema normativo (integrado no seio do sistema jurídico, será composto por um conjunto de prescrições linguísticas com força formal).

Sendo sistemas autopoiéticos, e, portanto, construídos pelos seus próprios componentes, será pelo uso de diferentes códigos comunicativos que se irão diferenciar: no caso do sistema normativo, o critério validade/invalidade[3]; no sistema jurídico, o critério competência/incompetência. Não obstante, realce-se que, apesar de fechados, todos os sistemas desencadeiam relações e influenciam-se mutuamente, através do que chamamos de "impulsos" – a invalidade de uma norma no sistema normativo irá desencadear um impulso que poderá tornar incompetente um órgão do sistema jurídico; por outro lado, a incompetência de um órgão do sistema jurídico poderá ferir de invalidade uma norma.

Para o que ao presente trabalho interessa, e entendido de forma simples, o sistema social pretende a proteção de um conjunto de valores que considera fundamentais; desta feita é desencadeado um impulso no sistema jurídico para que crie uma norma que efetue essa proteção; esta intenção criadora irá, por sua vez, impulsionar o sistema normativo a integrar uma norma válida. Esta norma válida irá desencadear impulsos, simultaneamente, no sistema jurídico e no sistema social, que deverão cumprir o comportamento por ela previsto.

Repare-se no papel nuclear da norma e do sistema normativo no desenvolvimento dos restantes sistemas; uma pauta de comportamentos só será relevante para o Direito se regulado por normas jurídicas; por outro lado, a competência ou incompetência de determinado órgão deve ser enquadrada no seio da validade das normas – um órgão incompetente nunca será capaz de emitir uma norma válida, mas uma norma válida pode declarar um órgão incompetente.

Será no sistema normativo que desenvolveremos a nossa análise, sendo, por isso, importante realizar uma breve aproximação à forma como se organizam as

[3] Sobre a natureza autopoiética do Direito e a existência de diferentes códigos comunicativos, veja-se Gunther Teubner, *Law as na Autopoietic System*, Cambridge, Blackwell, 1993, pp. 100 a 105.

diferentes normas no seio do sistema normativo e de como a ideia de sistema se reproduz no ordenamento jurídico português.

1.2. O sistema normativo (remissão)

Um sistema normativo será composto por um conjunto de normas (princípios e regras) que unidos em torno de um elemento central comum – para nós, uma norma hipotético-transcendental – apresentam uma natureza unitária, complexa e autónoma, assim como um conjunto de mecanismos de resolução de conflitos que lhe conferem uma tendencial coerência e completude[4].

Remetendo para outros trabalhos eventuais desenvolvimentos sobre cada uma destas características[5], limitamo-nos, aqui, a mencionar que o sistema normativo será composto por cinco tipos de normas:

i. A norma fundamental (de natureza hipotético-transcendental, que irá servir de elemento aglutinador de todo o sistema, sendo o fundamento de todas as normas nele constantes);

ii. As normas constitucionais (que, derivadas da norma fundamental, estabelecem as regras fundamentais de todo o sistema, sejam elas fruto de impulsos de natureza axiológica ou de organização internormativa);

iii. As normas supralegais (que concretizam diretamente as disposições das normas constitucionais, encontrando nestas fundamento, e que, pela sua importância no seio do sistema normativo, estão num patamar hierárquico superior às normas ordinárias);

iv. As normas de valor legal (que, emitidas maioritariamente pelo órgão legiferante primário, manifestam impulsos deônticos imediatos mas não estruturais de todo o sistema, encontrando fundamento em normas supralegais e/ou constitucionais);

v. As normas infralegais (que são prescrições detentoras de autoridade, que visam uma harmonizada e adequada aplicação da lei ou dos seus princípios gerais, funcionando como garante da coerência interpretativa e aplicativa das restantes normas[6]).

---

[4] Sobre o conceito de sistema normativo, veja-se Hugo Flores da Silva, *Sistema Fiscal Português: Is there such a thing?*, Lisboa, AAFDL, 2021, p. 87.

[5] Cf. José Alexandre Azevedo Faria, *Direito Regional e a Autonomia Tributária das Regiões Autónomas*, *cit.*

[6] Sobre a forma como as normas infralegais (os regulamentos) servem de garante da coerência aplicativa das normas legais, veja-se Afonso Rodrigues Queiró, *Lições de Direito Administrativo,* vol. I,

Repare-se como o sistema normativo funciona em escala, as normas constitucionais são densificadas e servem de fundamento às normas supralegais, que, por sua vez, fundamentam a normas legais e estas as normas infralegais. A coerência do sistema é garantida por consequentes fundamentações e densificações normativas, justificando-se que as normas do topo da hierarquia apresentem carácter muito mais difuso do que as normas da base.

É também importante mencionar que apenas uma norma inferior poderá densificar uma norma superior, uma vez que densificações dentro do mesmo escalão representam conflitos entre normas gerais e especiais, não densificações. A densificação depende de um grau de subordinação da norma densificadora à norma densificada.

Com esta introdução metodológica, acreditamos estar munidos de bagagem teórica suficiente para entendermos o papel e a localização dos regulamentos no seio do ordenamento jurídico português. Talvez assim possamos desbravar as razões por detrás de ser exigido ao poder legislativo regional um procedimento especial aquando da realização de regulamentos.

2. O conceito de regulamento no sistema normativo português

No seio do sistema normativo português as normas concretizadoras da norma fundamental encontram-se codificadas na Constituição da República Portuguesa (CRP)[7]; será a partir desta que deverá partir o conceito e a localização dos regulamentos.

Neste contexto, cabe-nos recorrer ao art. 112.º, onde se estabelece uma hierarquia de normas, dela se retirando, em matéria de regulamentos, duas disposições fundamentais:

(i) O Governo pode emitir regulamentos, que revestirão forma de decreto regulamentar, quando tal seja determinado por lei, bem como no caso dos regulamentos independentes;

(ii) Os regulamentos devem indicar as leis que visam regulamentar ou a competência objetiva ou subjetiva atribuída à entidade que os emite.

Coimbra, João Abrantes, 1976, pp. 424 a 426; e MARCELLO CAETANO, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2003, p. 81.

[7] A Constituição assume-se como a norma concretizadora da norma fundamental, subordinando o Estado e demais normas às suas disposições (cf. art. 3.º).

Repare-se que os regulamentos são considerados pela epígrafe do artigo como "atos normativos", sendo, portanto, detentores de generalidade e abstração suficientes para se separarem dos atos administrativos – em regra[8], individuais e concretos –, assim como de uma pretensão imanente de duração, significando que podem ser aplicados diversas vezes, para o mesmo conjunto de situações jurídicas[9]/[10].

Para além do mais, refere-nos o articulado que a emissão de qualquer regulamento irá depender de um ato prévio que atribua a determinada entidade poderes de regulamentação, sendo este ato de natureza originária, quando essa atribuição deriva da Constituição, ou derivada, quando efetuada por lei[11]. Neste contexto, será válido afirmar-se que a criação de regulamentos irá sempre depender de uma prévia dependência de lei[12], dependência que gera a configuração de dois tipos constitucionais de regulamentos: aqueles que visam *regulamentar leis* e os *regulamentos independentes*.

Quanto ao primeiro tipo, identificam-nos Fernanda Paula Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias[13] diversas categorias: os *regulamentos executivos*, que visam suprir deficiências involuntárias do ato legislativo; os *regulamentos complementares*, que têm por fundamento a densificação de um quadro legal definido pelo ato legislativo; e os *regulamentos autorizados*, onde a Administração, autorizada pelo poder legislativo, atua como legislador. Quanto ao segundo, separam

---

[8] Relembramos que existem "atos administrativos coletivos", no caso, a convocatória de alunos para exames, a fixação do horário de trabalho para determinados funcionários, que diferem dos regulamentos por serem aplicados uma única vez.

[9] Cf. Mário Aroso Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo – O Novo Regime do Procedimento Administrativo*, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 2016, p. 134.

[10] Por uniformizarem os comportamentos da Administração, podem os regulamentos ser entendidos como uma verdadeira restrição à atividade administrativa (cf. Marcello Caetano, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, *cit.*, pp. 79 e segs.).

[11] Neste sentido, veja-se Joaquim Freitas da Rocha, *Constituição, Ordenamento e Conflitos Normativos – Esboço de uma teoria analítica da ordenação normativa,* Braga, UMinho Editora, 2022, p. 615. Por outro lado, se se entender que, independentemente da fonte de atribuição de competências, a competência regulamentar é sempre derivada, veja-se Fernanda Paula Oliveira/José Eduardo Figueiredo Dias, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo,* 5.ª ed., Coimbra, Almedina, 2017, p. 159.

[12] No mesmo sentido, veja-se Afonso Rodrigues Queiró, *Lições de Direito Administrativo,* vol. I, *cit.*, pp. 449 a 451.

[13] Para mais desenvolvimentos e sobre eventuais dúvidas quanto à constitucionalidade da divisão, veja-se Fernanda Paula Oliveira/José Eduardo Figueiredo Dias, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo, cit.*, pp. 154 a 159.

os mesmos autores os *regulamentos independentes*, emitidos pelo Governo, dos *regulamentos autónomos*, emitidos pelas autarquias locais e regiões autónomas. Em ambos os casos, trata-se de normas que incidem sobre matérias inovadoras, não densificando diretamente uma lei específica, mas derivando de um poder geral de regulamentação atribuído por lei[14].

Será precisamente a expressa dependência de uma norma legal (habilitante ou de competência) que torna forçosa a classificação dos regulamentos como normas de carácter infralegal[15].

2.1. As densificações legais do conceito de regulamento

Visto o conceito constitucional de regulamento, cabe-nos agora passar às suas concretizações legais, que no sistema normativo português são reservadas ao Código do Procedimento Administrativo (CPA).

O CPA, apesar de replicar algumas disposições já previstas na Constituição, irá dispor de algumas clarificações conceptuais, distinguindo *regulamentos de execução* e *regulamentos independentes* – os primeiros, sempre dependentes de lei habilitante, enquanto os segundos derivam de uma norma de competência[16].

Para além de clarificar alguns conceitos, de forma algo controversa, estabelece uma hierarquia de atos regulamentares, organizada da seguinte forma[17]:

1. Decretos Regulamentares;
2. Resoluções dos Conselhos de Ministros;
3. Portarias;
4. Despachos;

---

[14] Ainda que se possam levantar problemas de constitucionalidade, especialmente tendo em conta o art. 112.º, n.º 7, da CRP, que nos refere que os regulamentos "devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar", tendemos a concordar com a opinião do Tribunal Constitucional, que considera que a menção expressa à lei deverá servir apenas para o primeiro tipo de regulamentos, enquanto para os regulamentos independentes bastará a identificação de uma competência objetiva e subjetiva, definida pela lei ou pela Constituição, sendo proibida a emissão deste tipo de regulamentos em matérias reservadas a ato legislativo (*v.* Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 197/2023, in *www.tribunalconstitucional.pt*).

[15] Daqui se retira a subordinação ao "bloco de legalidade" previsto no art. 143.º do CPA, não podendo os regulamentos contrariar, anteceder ou incidir sobre matérias reservadas a atos normativos de natureza legal, supralegal ou constitucional.

[16] *V.* art. 136.º do CPA.

[17] Cf. art. 138.º do CPA.

5. Decretos "legislativos" regionais;
6. Regulamentos regionais;
7. Regulamentos municipais
8. Regulamentos de freguesias.

Ainda que admitido por alguma doutrina[18], acreditamos que este escalonamento não é isento de críticas, especialmente na parte em que sobrepõe os Decretos Regulamentares aos Decretos "legislativos" regionais, pois, como veremos, é possível extrair da Constituição uma *reserva regional regulamentar* em determinadas matérias.

Não obstante, e de forma a entendermos adequadamente as relações estabelecidas entre os regulamentos regionais e nacionais, é imprescindível uma pequena passagem pelo conceito de subsistema regional e de como este se forma no seio do sistema normativo português.

3. O surgimento do subsistema normativo regional e o poder regulamentar das regiões autónomas

A atribuição de especiais competências às regiões autónomas não é uma ideia inovadora, já antes da Constituição de 1977 encontramos o *Estatuto dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes*, que lhes atribuía alguma autonomia administrativa e financeira.

No entanto, o reconhecimento de um regime político-administrativo próprio – que, inclusive, serve de limite aos processos de revisão constitucional[19] – só foi possível graças ao especial período vivido após o 25 de abril de 1975, que opôs um Estado central fragilizado, fruto de diversas situações de crise política vividas durante o "Verão Quente de 1975", ao surgimento de movimentos independentistas nas regiões autónomas – a Frente de Libertação do Arquipélago da Madeira (FLAMA) e a Frente de Libertação do Arquipélago dos Açores (FLAA)[20].

---

[18] Cf. Ana Raquel Gonçalves Moniz, *Estudos sobre os Regulamentos Administrativos,* 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2016, p. 91.

[19] *V.* art. 288.º, n.º 1, alínea *o)*, da CRP.

[20] Para mais desenvolvimentos, veja-se Paulo Otero, *Direito Constitucional Português,* vol. II, Coimbra, Almedina, 2010, p. 566; Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., vol. III, Lisboa, UCP Editora, 2020, pp. 275-276; e Rui Carita, *História da Madeira Séc. XX*, vol. VI, Funchal, Imprensa Académica, 2020, pp. 249-260.

A fragilidade central cumulada com a vontade independentista das populações regionais levou à criação de um regime de compromisso, onde o Estado permitia a criação de órgãos regionais de autogovernação; no entanto, mantinha-se unitário[21], reservando para si as matérias fundamentais de administração de todo o território.

Sendo o Estado unitário, mas reconhecendo na sua organização um regime político-administrativo autónomo, será este segundo, necessariamente, um subsistema normativo integrado no sistema normativo português.

As principais diferenças entre um sistema e um subsistema normativos remetem-se à autonomia do primeiro e à semiabertura do segundo; enquanto um sistema será aglutinado por uma norma hipotético-transcendental, um subsistema deriva de uma norma de carácter fundamental do sistema que integra[22]; por outro lado, um sistema será autónomo, não dependendo de quaisquer interferências externas na sua formação; enquanto um subsistema será relativamente autónomo e semiaberto, derivando de um conjunto de componentes do sistema e absorvendo normas que não derivam diretamente da norma aglutinadora[23].

Será elemento central do subsistema regional o art. 225.º da Constituição – dele derivarão todas as normas integradas no regime político-administrativo das regiões autónomas.

Diz-nos o elemento central do subsistema que as normas regionais devem, sob pena de invalidade:

1. Ser exercidas no quadro da Constituição;
2. Respeitar as finalidades de criação do regime; e
3. Preservar a integridade e a soberania do Estado.

Devendo as normas regionais integrar o "quadro da Constituição", será válido afirmar-se o seguinte: *(i)* as normas regionais que se encontrem fora das matérias expressamente previstas na Constituição devem ser consideradas inválidas; *(ii)* todas as normas regionais incidentes sobre matérias previstas no quadro da Cons-

---

[21] Cf. art. 6.º da CRP.

[22] Realce-se que estamos perante um subsistema e não um sistema normativo; assim, o elemento aglutinador poderá ser qualquer norma dentro do sistema, não necessariamente uma norma hipotético-transcendental. Neste sentido, remetemos para JUAN ALFONSO SANTAMARIA PASTORE, *Fundamentos de Derecho Administrativo I,* Madrid, Editorial Centro Estúdios Ramon Areces, 1991, p. 323.

[23] Sobre cada uma das características do subsistema regional, veja-se JOSÉ ALEXANDRE FARIA, *Direito Regional e a Autonomia Tributária das Regiões Autónomas*, *cit.*, pp. 37 a 44.

tituição devem prevalecer sobre normas nacionais, que relativamente a elas apresentam carácter subsidiário[24]. Este quadro constitucional encontra-se definido no art. 227.º da Constituição. Será partindo desta norma que realizaremos o enquadramento constitucional dos poderes das regiões autónomas em matéria regulamentar.

3.1. O quadro constitucional regional em matéria regulamentar

Em matéria regulamentar, diz-nos o art. 227.º, n.º 1, alínea *d)*, da CRP que será da competência dos órgãos regionais:

"*Regulamentar a legislação regional e as leis emanadas dos órgãos de soberania que não reservem para estes o respectivo poder regulamentar*".

Repare-se que os órgãos de governo próprio das regiões autónomas apenas poderão regulamentar a *legislação regional* e as *leis emanadas dos órgãos de soberania*, o que significa que, nos termos da Constituição, só poderão emitir regulamentos executivos, complementares ou autorizados, sendo-lhes vedada a emissão de regulamentos independentes[25]. Para além do mais, os regulamentos regionais sobre legislação emanada pelos órgãos de soberania deverão incidir sobre matérias não reservadas ao Governo. Por fim, os regulamentos regionais estão ainda incumbidos ao respeito pelas finalidades do subsistema, isto é, aos limites e fundamentos definidos pelo art. 225.º da Constituição.

Assim sendo: *(i)* as regiões autónomas não podem regulamentar todos e quaisquer atos legislativos, mesmo que não reservados ao Governo[26]; e, *a contrario*, *(ii)* os atos regulamentares regionais, exercidos ao abrigo das suas finalidades, devem ser direcionados ao exercício de competências constitucionalmente definidas no art. 225.º, sendo, por isso, possível estabelecer-se uma *reserva regulamentar regional* que faz prevalecer estas normas a qualquer outro ato regulamentar de carácter nacional. É precisamente por isto que nos é difícil admitir a criação de uma hierarquia de atos regulamentares que sobreponha qualquer decreto regulamentar do Governo aos atos regulamentares das regiões autónomas – ao contrário do exposto no art. 138.º do CPA, fruto da *reserva regulamentar regional* extraída dos arts. 225.º e 227.º da Constituição, um decreto regulamentar do Governo não é (nem

[24] Cf. art. 6.º da CRP.

[25] Poder regulamentar manifestamente diferente daquele atribuído às autarquias locais (*v.* art. 241.º da CRP).

[26] Em conformidade, veja-se também o art. 112.º, n.º 4, da CRP.

poderá ser) sempre hierarquicamente superior a todos os atos regulamentares das regiões autónomas. Tal disposição, em nosso entender, não só contraria o princípio da subsidiariedade das normas nacionais face às normas regionais[27], como, no limite, atenta contra a própria autonomia político-administrativa das regiões autónomas, remetendo para o Governo nacional o exercício de competências atribuídas constitucionalmente aos órgãos de governo próprio.

Como vimos, e voltando ao mote do nosso trabalho, as normas constitucionais são densificadas por normas hierarquicamente inferiores, que, no caso, serão normas de valor supralegal.

3.2. As densificações supralegais do poder regulamentar regional

Em matéria de normas supralegais, o regime político-administrativo das regiões autónomas irá conhecer *normas supralegais gerais*[28], que visam concretizar todo o quadro constitucional previsto no art. 227.º da CRP, e *normas supralegais especiais*, que, expressamente previstas na norma, densificam competências específicas – prevalecendo sobre as primeiras.

3.2.1. As normas supralegais gerais

O próprio quadro constitucional refere-nos que os poderes legislativos das regiões autónomas serão restritos às matérias enunciadas nos respetivos estatutos, sendo estes, portanto, normas supralegais gerais. Em matéria de regulamentos, os estatutos terão a função de definir o regime geral de distribuição da competência regulamentar pelos órgãos de governo próprio, o procedimento a adotar e a forma que devem ter os atos regulamentares regionais.

No caso do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira (EPARAM), a distribuição de competências regulamentares acontece de forma simples, atribuindo-se à Assembleia Legislativa Regional o poder de regulamentar as leis emanadas pelos órgãos de soberania e ao Governo Regional o de regulamentar os atos legislativos regionais[29].

---

[27] Cf. art. 6.º, n.º 1, da CRP.

[28] Previstas, de forma geral, nos arts. 227.º, n.º 1, e 6.º, n.º 2, da CRP.

[29] Respetivamente, arts. 39.º e 69.º, alínea *d)*, da Lei n.º 13/91, de 5/6 (com a redação da Lei n.º 130/99, de 21/8, que republica o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira).

Por outro lado, o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (EPARAA) alarga as funções da respetiva Assembleia Legislativa, que, para além de regulamentar, em exclusividade, os atos legislativos emanados de órgãos de soberania, poderá, em concorrência com o Governo Regional, regulamentar atos legislativos regionais[30].

Estabelecendo o EPARAA relações concorrenciais em matéria de regulamentação de atos legislativos regionais, questiona-se qual ato regulamentar deverá prevalecer em caso de conflito, se o da Assembleia ou o do Governo. Em nosso entender, deverão os regulamentos da Assembleia Legislativa prevalecer com base no princípio da representação efetiva; no entanto, admitimos que esta dualidade de funções da Assembleia não é desejável e acaba por causar diversos problemas do ponto de vista conceptual – especialmente se considerarmos que o órgão máximo da administração regional deverá ser o Governo e não a Assembleia Legislativa.

Quanto ao procedimento, os atos regulamentares emanados pelas respetivas Assembleias Legislativas Regionais, em ambos os casos, são tratados como ato legislativo, carecendo de aprovação do Representante da República e publicação no *Diário da República*[31].

Do lado dos atos regulamentares emanados pelos respetivos Governos Regionais, ainda que não sofrendo as fases de discussão e votação típicas da produção de um ato legislativo, são, em ambos os casos, sujeitos a publicação e assinatura do Representante da República[32].

Por fim, relativamente à forma, os regulamentos emanados pelo Governo Regional serão decretos regulamentares regionais e aqueles resultantes do procedimento regulamentar da Assembleia Legislativa regional, em ambos os Estatutos, revestirão a estranha forma de decretos legislativos regionais[33].

---

[30] É o que se extrai da interpretação conjunta dos arts. 41.º e 89.º, n.os 1 e 2, da Lei n.º 39/80, de 5/8 (com a última revisão dada pela Lei n.º 2/2009, de 12/1, que republica o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores). Ao referir o Estatuto que o Governo Regional detém competência exclusiva para regulamentar as matérias relativas à sua organização e funcionamento, *a contrario*, exerce concorrencialmente com a Assembleia Legislativa Regional a competência para regulamentar decretos legislativos regionais (no mesmo sentido, veja-se Ana Raquel Gonçalves Moniz, *Estudos sobre os Regulamentos Administrativos, cit.*, p. 89).

[31] Arts. 41.º, n.º 4, e 83.º do EPARAM e arts. 44.º, n.º 5, e 48.º do EPARAA.

[32] Arts. 70.º, n.º 3, e 83.º, segunda parte, do EPARAM e art. 91.º, n.º 3, do EPARAA.

[33] Cf. arts. 70.º e 41.º, n.º 1, do EPARAM e arts. 91.º, n.º 1, e 44.º, n.º 1, do EPARAA, respetivamente.

Pergunta-se, portanto, se estamos perante regulamentos ou verdadeiros atos legislativos, que, como tal, não estão sujeitos ao princípio da legalidade ou às regras estabelecidas no art. 112.º, n.os 5 e 6, da Constituição.

A doutrina parece dividir-se; por um lado, encontramos aqueles que consideram que a forma estatutária é manifestamente inconstitucional, uma vez que se atribui a este ato "legislativo" competência para revogar, criar e modificar outros atos legislativos[34]; por outro lado, é ainda possível defender que a distinção entre lei e regulamento deriva apenas do órgão de produção, sendo ato legislativo todo aquele que seja emitido por órgão legislativo[35].

Da nossa parte, acreditamos que uma integração sistémica do problema facilmente sobrepõe a primeira destas teorias; isto por duas razões:

1. O quadro constitucional define que as regiões autónomas detêm o poder de regulamentar as leis emanadas pelos órgãos de soberania; como vimos, a densificação de qualquer norma só pode ser realizada por outra hierarquicamente inferior – caso contrário, estaríamos perante um conflito; neste caso, aceitar-se a regulamentação de leis e decretos-lei nacionais através de ato legislativo regional constituiria uma clara violação do disposto no art. 112.º, n.os 2 e 4.

2. Do ponto de vista material, o âmbito de matérias sob as quais podem incidir os regulamentos regionais é mais abrangente que o leque de matérias legislativas ao dispor das regiões autónomas. Enquanto as competências legislativas regionais, em matéria reservada à Assembleia da República, se limitam às matérias enunciadas no art. 227.º, n.º 1, alínea *a)*, a respetiva competência regulamentar está apenas restrita aos limites definidos pela lei que pretende regulamentar, podendo incidir sobre qualquer matéria reservada, desde que essa competência não seja reservada a outro órgão de soberania e se enquadre no âmbito dos limites estabelecidos pelo art. 225.º da Constituição.

Outra questão remete-se à faculdade de decretos regulamentares do Governo poderem regulamentar decretos legislativos regionais que regulamentam atos legislativos dos órgãos de soberania. Trata-se, em nosso entender, de uma disposição inaceitável: em primeiro lugar, porque se usurpa uma função reservada à Assembleia

---

[34] Neste sentido, veja-se, por exemplo, Jorge Pereira da Silva, "Algumas questões sobre o poder regulamentar regional", in *Perspetivas Constitucionais (nos 20 anos da Constituição de 1976)*, vol. I, Coimbra, Almedina, p. 856.

[35] Cf. Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo – O Novo Regime do Procedimento Administrativo*, 11.ª ed., Coimbra, Almedina, 2016, p. 150.

Legislativa Regional pelos Estatutos[36]; em segundo lugar, porque, como vimos, a dependência de um ato regulamentar da lei pressupõe a prevalência da segunda sobre o primeiro, situação impossível se estivermos perante dois atos regulamentares[37].

3.2.2. As normas supralegais especiais – o caso da regulamentação em matéria fiscal

Se aos Estatutos Político-Administrativos das Regiões Autónomas é deixada a densificação geral das matérias previstas no quadro constitucional de competências regionais, situações existem onde o próprio quadro remete para uma lei especial de densificação, afastando, portanto, a aplicação geral do Estatuto – será esse o caso da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, das Leis eleitorais, do Regime de criação, modificação e extinção de freguesias, entre outros.

Para o que nos interessa, realçamos que o exercício do poder tributário próprio e a adaptação do sistema fiscal nacional às especificidades regionais deverão ser realizados, não nos termos dos Estatutos, mas da Lei das Finanças das Regiões Autónomas[38].

Esta lei, cuja criação e modificação é exclusivamente reservada à Assembleia da República[39], alarga as competências regulamentares das regiões autónomas, autorizando a emissão de regulamentos fiscais regionais sobre matérias objeto de competência legislativa regional[40]. Passam a deter as regiões autónomas, em matéria fiscal, a possibilidade de emitir regulamentos independentes, sendo a sua emissão apenas vinculada aos seus poderes legislativos em matéria fiscal e às disposições gerais do subsistema regional.

No entanto, pela falta de menção expressa a qualquer *modus operandi* de emissão de regulamentos, é forçosa a remissão para os Estatutos de cada uma das Regiões. Permanecem, portanto, os problemas relativos à errónea utilização da forma "decreto legislativo regional" aquando do tratamento de regulamentos emitidos pela assembleia legislativa da região autónoma.

---

[36] Recordamos o art. 39.º do EPARAM e, de forma mais clara, o art. 41.º do EPARAA.

[37] No mesmo sentido, ainda que por razões diferentes, veja-se o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 395/93, in *www.tribunalconstitucional.pt*.

[38] *V*. art. 227.º, n.º 1, alínea *i)*, da CRP e art. 69.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas.

[39] Cf. art. 164.º, alínea *t)*, da CRP.

[40] Art. 60.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas.

Não obstante, ainda que não expressamente mencionado e considerando que a emissão de regulamentos independentes pode ser entendida como uma forma de dinamização de toda a ordem jurídica[41], providenciando uma adequada aplicação de todo o regime, consideramos que deverá deixar-se para o Governo Regional o papel de emissão de decretos regulamentares em matéria fiscal, cabendo à Assembleia Legislativa o exercício direto das suas competências mediante ato legislativo.

4. Conclusões

Após a análise do poder regulamentar das regiões autónomas e do seu enquadramento sistemático, não podemos deixar de concluir que o subsistema normativo regional em matéria regulamentar se encontra repleto de incoerências que carecem de uma profunda revisão.

Começando pelo sistema normativo português que estabelece, por um lado, que as normas estaduais são subsidiariamente aplicáveis às normas regionais válidas, mas, por outro lado, define uma hierarquia regulamentar no Código do Procedimento Administrativo que faz prevalecer todos os decretos regulamentares do Governo a quaisquer atos regulamentares das regiões autónomas.

Para além do mais, a própria definição de competências no seio do subsistema regional também nos levanta dúvidas, especialmente quando o Estatuto Político-Administrativo dos Açores estabelece uma competência concorrencial dos órgãos regionais aquando da regulamentação dos atos legislativos regionais, resultando, no nosso entender, numa verdadeira usurpação da função administrativa do Governo Regional pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma.

Se tal não bastasse, em ambos os Estatutos, qualifica-se como "decretos legislativos regionais" os atos regulamentares que densificam atos legislativos nacionais, fazendo parecer que se quis elevar este tipo de atos a atos legislativos, situação que resulta numa clara inconstitucionalidade.

De forma geral, tanto o subsistema regional quanto próprio sistema normativo português, em matéria regulamentar regional, assemelham-se mais a uma "manta de retalhos" do que a verdadeiros (sub)sistemas, carecendo diversas disposições

[41] Sobre o conceito de regulamento independente, veja-se AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, *Lições de Direito Administrativo,* vol. I, *cit.*, pp. 424 a 426.

de uma profunda e coerente revisão. É, por isso, imperativo concluir que, apesar de o direito regional se considerar um subsistema e fonte de direito administrativo, as normas regionais, embora válidas, são cobertas de um véu de invalidades.