

# Regionalização total ou descentralização parcial?

MANUEL AFONSO VAZ

1. O tema que me foi indicado para esta comunicação levanta a meu ver a questão da necessidade de tratamento autónomo do que, provisoriamente, designaria de descentralização política e descentralização administrativa em aplicação à experiência constitucional portuguesa das Regiões Autónomas. O resultado das breves reflexões que me proponho partilhar convosco levar-me-á, no entanto, a preferir a cumulativa das expressões à disjuntiva. A meu ver, com efeito, a regionalização, eventualmente total, é compaginável com a descentralização parcial, pelo que pode haver regionalização total e descentralização parcial, ou até, a descentralização não poderá deixar de ser parcial.

2. Impõe-se, antes de mais nada, uma clarificação de conceitos. Por *regionalização* entendo a autonomia que é conferida constitucionalmente aos entes públicos territoriais em ordem à prossecução de interesses próprios das respectivas populações. A regionalização pressuporá assim

uma dimensão de auto-governo<sup>1</sup>, de base electiva, que pode afirmar-se como “poder local” (autárquico), quando as competências normativas próprias têm carácter regulamentar (daí que alguns autores, na esteira de Carré de Malberg, falem aqui unicamente em autonomia administrativa), ou pode afirmar-se como “região autónoma”, quando o ente territorial é dotado de governo próprio e de funções legislativas primárias (autonomia política, ainda segundo a terminologia de Carré de Malberg). Naturalmente que também há aqui uma actividade administrativa própria que se expressa na execução administrativa dos seus normativos. Em qualquer dos casos, estamos perante fenómenos de regionalização, assumidos constitucionalmente e, como tais, não dependentes de meras “delegações” ordinárias. Se se pretende ver a regionalização como descentralização, haverá que a qualificar como descentralização territorial.

A descentralização, *tout court*, ou descentralização administrativa corresponderia, por seu turno, a uma descentralização funcional em que as tarefas administrativas da responsabilidade dos órgãos centrais são delegadas em organismos autónomos, no âmbito da administração indirecta do Estado, ou em serviços periféricos dependentes, hierárquica e funcionalmente, da Administração central. Os organismos ou serviços assim constituídos, eventualmente no território das Regiões Autónomas (a que alguma doutrina chama “serviços periféricos do Estado”), são órgãos do Governo Central<sup>2</sup>. Surge aqui um conjunto de problemas aos quais vai dirigida esta minha intervenção: até que ponto a Constituição Portuguesa cumula nos órgãos regionais tarefas de execução administrativa que, por princípio, seriam dos órgãos estatais? E até que ponto, *de jure constitutionale condendo*, seria justificável e defensável que o fizesse? E, ainda, situando-nos num plano de regulamentação das leis da República, qual a competência atribuída, ou a atribuir, aos órgãos próprios da Região?

---

<sup>1</sup> No sentido que lhe confere Freitas do Amaral e a doutrina espanhola (=governo próprio e com funções políticas e legislativas), e não no sentido da literatura italiana (=uso de um estrito poder executivo).

<sup>2</sup> As características mais importantes da descentralização funcional são as seguintes: a) os entes que constituem a descentralização funcional são criados estatalmente; b) os bens e meios económicos dos entes descentralizados têm origem estatal; c) a finalidade desta administração é a criação de organismos ágeis de administração indirecta do Estado; d) o ente descentralizado é um organismo estatal.

3. Por agora, e procurando clarificar o título desta intervenção, acentue-se que é possível falar-se em *regionalização total*, no nosso sistema constitucional, com referência às Regiões Autónomas, num dúplice sentido<sup>3</sup>.

Num primeiro sentido, que designaria de índole politológica, a regionalização consignada na Constituição portuguesa às Regiões Autónomas leva a autonomia regional até um limite a partir do qual o Estado deixaria de ser um Estado-Unitário para ser um Estado Federal. E, neste sentido, a *regionalização é total*. Esta asserção, que é concerteza controversa, tem unicamente a ver com o que designei por regionalização, ou descentralização territorial, e não com a descentralização administrativa, ou funcional<sup>4</sup>. Desvaloriza, para além disso, a concretização das funções de controlo da constitucionalidade e de legalidade dos actos de regionalização, que sempre teriam de ser exercidas, mas porventura o poderiam ser de outra forma<sup>5</sup>, tema a que voltarei mais à frente.

Num outro sentido, que designaria de índole jurídico-constitucional, a regionalização é total, ou está completa, quando se dá execução ao quadro constitucional da Região Autónoma. É que a regionalização tem sempre por referência o estatuto constitucional. Ora, ao nível do que entendi por regionalização, tal quadro está completo, ou seja, não existe inconstitucionalidade por omissão<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup>Deixando ainda assim de lado a contraposição regionalização total e regionalização parcial. É que pode falar-se em regionalização total no sentido de *regionalização integral*, ou seja, todo o território nacional estaria regionalizado; *regionalização parcial* retrataria a situação de apenas partes do território estarem regionalizados (é o caso português em que, ao nível da "região autónoma", apenas conhece duas, podendo inclusive falar-se aqui em *regionalização periférica*). Não é neste sentido, como decorrerá do texto, que tomamos a expressão regionalização total.

<sup>4</sup>De notar que, na ausência de uma tipificação de Estado-Unitário na Constituição espanhola, os autores, perante o fenómeno da regionalização, que em termos qualitativos se não afasta substancialmente da regionalização portuguesa, caracterizam o Estado espanhol como: Estado-semifederal, Estado plural, Estado autonómico, Estado federal unitário, Estado unitário regional, Estado Federo-regional, Estado integral, Estado autonómico com matizes federalistas. E isto sem prejuízo de que as características do sistema político Espanhol parecerem afastá-lo das notas típicas de um Estado federal.

<sup>5</sup>A contestação que esses controlos têm merecidos são, de resto, mais dirigidos ao sistema constitucional no seu todo, do que ao controlo específico na Região.

<sup>6</sup>As controvérsias que ainda assim existem têm a ver com a interpretação constitucional e não propriamente com a execução constitucional. É este um ponto que gostaria de desenvolver até para marcar a minha posição. Ontem mesmo, no primeiro

Já a descentralização, que consiste numa transferência de funções administrativas do Estado para outro ente público, aqui Região Autónoma, será, por sua natureza, parcial, na medida em que o Governo da República é o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da Administração Pública (artigo 185º da CRP), e naturalmente que estende essa competência de órgão de condução da política geral do País e de órgão superior da Administração Pública às Regiões Autónomas.

---

painel deste colóquio, disse-se que o Tribunal Constitucional se tem orientado por uma interpretação restritiva no que respeita à autonomia regional. Dois ilustres juízes do Tribunal Constitucional, embora dizendo que não era a sua posição pessoal, assumiram que em termos maioritários o TC se tem pautado por uma certa interpretação restritiva, sendo exemplo disso a procura de um conceito de *matéria de projecção nacional*, que vedaria a competência legislativa às Regiões Autónomas. A meu ver, tal conceito não tem cabimento constitucional, sendo até escusado, porque eventualmente a um mesmo resultado se chegaria com o conceito de *lei geral da República*. O ponto nevrálgico nesta matéria está, porém, bem mais na determinação do que seja o *interesse específico regional*. Ora, em minha opinião, é aqui que se tem sentido especialmente a visão restritiva do TC, quando este procura objectivar o interesse específico regional. A minha posição é que o interesse específico regional não é objectivado nem objectivável por órgãos de fiscalização. O interesse específico regional existe quando os órgãos competentes para emanar legislação entendem que há esse interesse específico regional, e isto, com toda a pertinência, quando, como é o caso, o órgão é de representação directa dos interesses regionais. Ou seja, só aos próprios órgãos de revelação de interesses específicos cabe a materialização e objectivação desse interesse.

Haverá, depois, é limites à expressão desses interesses específicos regionais, ou seja, os interesses específicos regionais não *podem proceder* nas matérias de reserva legislativa dos órgãos da República, nem em matérias de lei geral da República. E será aqui que intervêm os órgãos de fiscalização da constitucionalidade. De qualquer forma, isto conduz a que não faz sentido procurar-se um conceito objectivo de interesse específico regional a ser determinado (e preenchido) por outros órgãos que não os próprios que têm competência para os definir. Cfr., sobre este ponto, Manuel Afonso Vaz, *Lei e Reserva da Lei*, Porto, 1992, págs. 450 e segs.

É claro que isto pode ser visto como uma mera diferença metodológica, e eventualmente sem diferença de resultados concretos. Ainda que assim fosse — e não estou seguro que o fosse — a metodologia que defendemos sempre tornaria claro que a Constituição portuguesa, diferentemente das Constituições espanhola e italiana, não enunciou na própria constituição, nem nos estatutos, exaustivamente as matérias de interesse específico regional. A Constituição Portuguesa não o fez, e, ao não fazê-lo, significou, desde logo, o seguinte: as matérias residuais (não reservadas taxativamente aos órgãos de soberania, nem às leis gerais da República) são, em princípio, áreas em que pode proceder o interesse específico regional. A Constituição espanhola, por exemplo, seguiu outro método, consagrando precisamente o princípio contrário, ou seja, fora das matérias elencadas como de interesse específico das regiões, a competência é, por princípio, dos órgãos nacionais.

Com efeito, ainda que se admita, e a Constituição nalguns casos não só admite como prescreve, que os governos regionais se possam substituir ao Governo da República, mesmo em âmbitos que excedam a sua esfera administrativa própria, sempre se terá de preservar uma *reserva de Governo da República*.

É a este nível da descentralização administrativa ou funcional que vou tecer algumas considerações, começando pela competência regulamentar dos órgãos regionais, mas privilegiando a organização e a actuação administrativa “de execução” (actos concretos de aplicação), até porque é neste último aspecto que a Constituição portuguesa é mais lacunosa.

4. A competência regulamentar das Regiões Autónomas. Interessa aqui a competência regulamentar dos órgãos regionais para regulamentar as *leis gerais da República*, dado que só esta competência preenche a descentralização administrativa. A competência para regulamentar a legislação regional (para regulamentar as *leis regionais*) está integrada na regionalização, nos termos em que foi definida, sendo, de resto, da competência do Governo regional. A competência para regulamentar as leis gerais da República é atribuída às Assembleias legislativas regionais, e é atribuída por *delegação legislativa implícita*, ou seja, ela existe sempre que os órgãos de soberania emanadores da lei não reservem para si o respectivo poder regulamentar (artigo 229º, nº 1, al. d) 2ª parte). Esta solução constitucional poderá ser criticada pela largueza de disposição que deixa ao legislador nacional, que, em casos-limite, poderá implicar um “federalismo de regulamentação”, ou então um “centralismo regulamentar”. A solução defendida, *de jure condendo*, não andarão longe da que apontarei mais abaixo para os limites às delegações administrativas “de execução”. De qualquer modo, atribuído o poder regulamentar, a Assembleia legislativa regional não está obrigada a respeitar os regulamentos da República referidos à mesma lei. A mesma lei é assim sujeita a regulamentos diversos, procedendo também por aí o *interesse específico regional*.

5. A competência de actuação administrativa das Regiões. Há que distinguir mais uma vez os *actos de competência própria* das Regiões dos *actos da competência de órgãos do Estado*, transferidos ou transferíveis para os órgãos regionais. Os primeiros são *actos próprios* da Região, inseridos no conceito de regionalização, e competem ao governo regional enquanto órgão de condução política e órgão superior da administração

regional, a eles fazendo referência genérica a alínea g) do nº 1 do artigo 229º (exercer poder executivo próprio); os segundos podem ser exercidos pelos órgãos regionais, mas por transferência ou delegação de poderes. A Constituição portuguesa não definiu um critério material que presida a esta delegação de poderes, nem refere o modo específico de delegação, sendo certo, todavia, que haverá “serviços centrais do Estado nas Regiões” e que o Ministro da República “superintende nas funções administrativas exercidas pelo Estado na região e coordena-as com as exercidas pela própria região” (artigo 232º, nºs 2 e 3). Também os estatutos político-administrativos em vigor para a Madeira e os Açores não estabelecem critérios, a não ser que se entendesse que as matérias de *interesse específico para a região*, elencadas nos artigos 33º (Açores) e 30º (Madeira) nos dessem esse critério, o que não parece ser o caso, dado que tais preceitos estão dirigidos ao exercício da competência legislativa regional. Para além do mais, o critério do interesse específico da região não será aqui determinante.

5.1. Perante a ausência de critérios expressos na Constituição portuguesa, o que se pode dizer, *de jure condito*, é que as transferências devem ser efectuadas isoladamente ou em conjunto por via de lei da República, no quadro dos estatutos regionais, e respeitando um mínimo de funções que constituem *reserva de Governo da República* (como as relações externas, defesa, segurança interna, política monetária, justiça).

5.2. Em termos de direito comparado, é de apontar o exemplo da Constituição Alemã, que, mesmo sendo uma Constituição de um Estado Federal não deixa de, no artigo 87º, enunciar as tarefas administrativas inerentes à Federação, a serem exercidas sob administração federal própria e com estruturas administrativas próprias da Federação. Expressamente aí se consideram tarefas da Federação: as relações exteriores, as finanças, os caminhos-de-ferro federais, o correio federal, a administração das vias fluviais e da navegação, os institutos de previdência social que ultrapassem as fronteiras de um Estado. Admite-se ainda que, por lei federal, possam ser criados serviços centrais nos *Länder* em áreas aí indicadas.

Na Itália, perante a norma inserta no artigo 118º da Constituição, que singelamente diz que “O Estado pode delegar, por lei, à região o exercício de outras funções administrativas” (para além das correspondentes às do artigo 117º), convergem a doutrina e a jurisprudência num âmbito de

matérias de administração estatal a ser exercido por “órgãos periféricos do Estado”, que Guido Corso sintetiza em: política externa, política monetária, defesa, estatutos civil, criminal e processual.

A Constituição Espanhola de 1978 contém uma norma que permite ao Estado “transferir ou delegar nas Comunidades Autónomas, mediante lei orgânica, poderes em matéria de titularidade estatal que por sua natureza sejam susceptíveis de transferência ou delegação”(artigo 150º, 2). À volta deste preceito, procede-se em Espanha a um vivo debate iniciado pela proposta de “Administração Única” de Fraga Iribarne. Em termos sucintos, Fraga Iribarne, em Maio de 1992<sup>7</sup>, propôs *uma única administração no território de cada Comunidade Autónoma e que seja a Administração de cada Comunidade Autónoma a única encarregada de executar em seu território as funções administrativas que lhe correspondam como próprias, assim como as que em tal território possam corresponder à administração do Estado (mediante uma transferência ou delegação legal genérica). Em todo o caso, ficarão no Estado um núcleo restrito e irredutível de competências estatais. A proposta de Fraga Iribarne suscitou respostas várias que contestaram o seu enquadramento constitucional, mas forçou a doutrina a afinar um critério constitucional de reserva de Governo Central, que se está esboçando nos seguintes pontos: *exercer as funções históricas de identidade do Estado: defesa, forças armadas, relações exteriores e sistema monetário; garantir aos cidadãos um estatuto jurídico básico e uma homogeneidade jurídica básica na intervenção do Estado na sociedade civil; garantir a “unicidade da ordem económica nacional”; exercer aquelas competências que por transcenderem o âmbito de uma Comunidade requerem que o interesse geral fique garantido.**

5.3. Retornando à ordem constitucional portuguesa, numa perspectiva *de jure condendo*, seria a meu ver desejável que a Constituição contemplasse uma norma geral possibilitadora de delegações ou transferências de competências administrativas, a fazerem-se por lei da República, determinando, contudo, a Constituição reservas do Governo da República, através de enumeração de áreas ou através de cláusulas

---

<sup>7</sup> A proposta está actualmente contida no livro de Manuel Fraga Iribarne, *Administración Única. Una propuesta desde Galicia*. Ed. Planeta. Colección Documento, Barcelona, 1993.

gerais. Quanto ao conteúdo destas reservas, há, como vimos, um certo consenso no direito constitucional comparado.

## 6. Duas considerações finais.

6.1. Desde sempre os Autores que se debruçaram sobre as formas “compósitas” de Estado, desde Jellineck, Kelsen, Carré de Malberg e outros mais recentes como Loewenstein e Scheuner, chamaram a atenção para a *homogeneidade e diversidade* dos *status* jurídicos inerentes a tais Estados, que combinam *unidade e autonomia, centralização e descentralização*, ou, num outro plano, *soberania e democracia*. A estas duas dimensões, propensas a tensões, sempre acrescentaram outra, qual seja a *solidariedade nacional*, ou, em termos mais instrumentais, a *cooperação*. A Constituição portuguesa refere-se à *solidariedade* no artigo 227º, e, no artigo 232º, aponta a necessidade de *coordenação* dos interesses do Estado e dos interesses da região a propósito das actividades do Ministro da República, quando este desempenha funções de “delegado do Governo” ao “superintender nas funções administrativas exercidas pelo Estado na região” (artigo 232º, nº 3). Talvez se tivesse algo a ganhar se a outra função constitucionalmente atribuída ao Ministro da República, a de “representar especialmente a soberania da República” (artigo 232º, nº 1), fosse atribuída a órgãos directos de representação nacional, ou, em todo o caso, a órgão diferente daquele que tem funções administrativas. Essa diferença faz-se em Espanha (delegado do Governo) e em Itália (comissário do Governo) que têm unicamente funções administrativas. Esta temática foi objecto de debate na sessão de ontem, mas não deixo de manifestar aqui a minha opinião de que seria de toda a conveniência separar organicamente as competências administrativas (de descentralização funcional) das competências de representação da República, até pelas competências de fiscalização preventiva da constitucionalidade e de veto político que lhe estão associadas. Em bom rigor, e em termos teórico-constitucionais, é o próprio princípio da separação de poderes que a tal aconselha.

6.2. Salienta a doutrina mais recente que o critério mais adequado para presidir à repartição de competências entre os órgãos do Estado e os órgãos regionais passa pela distinção entre *administração de concepção* e *administração de gestão*, ou *administração regulativa* (de tipo *cognitivo*) e *administração de prestação* (de tipo *promocional* ou “*erogativo*”). À

Administração central e aos “serviços periféricos do Estado” deveriam estar reservadas as funções de concepção ou regulativas; aos entes autônomos regionais (e locais) caberiam funções de gestão ou de prestação, dada a sua maior proximidade aos interesses e necessidades regionais e locais.

A um outro nível — o da Europa dos Estados (“Regiões”) —, algo de idêntico acontece: as instâncias comunitárias concebem e regulam o modelo; os Estados gerem os meios e as expectativas de bem-estar, apoiados em fundos comunitários.