Juntos Pelo Povo

S. R.

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE ECONOMIA
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL

T. A. F. FUNCHAL
Tribunal Administrativo de Círculo
Tribunal Tributário
30 OUT. 2020
Registo: 8056
O Funcionário

C/Conhecimento:

Exmo Senhor
Doutor Juiz de Direito
do Tribunal Administrativo
e Fiscal do Funchal

Enviado por:
PROTOCOLO

Sua referência:	**Sua comunicação de:**	**Nossa referência**
004047206		

Secretaria Regional de Economia
Gabinete do Secretário
SAÍDA
N.º: 599 30/10/2020
Proc.:600.30.556.1

Assunto: **Processo 235/20.0BEFUN – intimação para prestação de informações e passagem de certidões**

Esta Secretaria vem, no âmbito do processo supra identificado, facultar o documento solicitado pelo deputado do partido Juntos Pelo Povo, Élvio Duarte Martins Sousa, o qual se junta em anexo.

Com os melhores cumprimentos.

O CHEFE DO GABINETE

Gonçalo Santos

Na sua resposta indique por favor a nossa referência. Em cada comunicação trate apenas de um assunto.

PaGeSP-900.20.001 2-1/2

Quinta Vila Passos - Rua Alferes Veiga Pestana 15 | 9054-505 Funchal | www.madeira.gov.pt | srem@madeira.gov.pt

SRS ADVOGADOS

Juntos Pelo Povo

Memorando

Para	Dr. Gonçalo Santos	De	Jose Luis Moreira da Silva Gonçalo Camelo Mafalda Marques
Cópia para		Data	16 de dezembro de 2019
Cliente	SRE - RAM	Ref	L_SRS_EMEA2:3678585v1
Assunto	Adaptação da "Lei TVDE" à RAM		

I. QUESTÃO

Solicitou-nos a Secretaria Regional da Economia do Governo Regional da Madeira ("SRE") a emissão de Parecer sobre a possibilidade de adaptação à Região Autónoma da Madeira ("RAM") do regime jurídico da atividade de transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica ("RJTVDE" - Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto – adiante "Lei TVDE").

Para além das adaptações formais e orgânicas, as matérias que, se possível, gostariam de se ver adaptadas às especificidades da RAM são as seguintes:

a) Cumprimento das obrigações fiscais e declarativas na RAM, quer para efeitos de acesso à (e manutenção na) atividade, quer para efeitos de liquidação (e correção) do montante da contribuição prevista no art. 30.º da Lei TVDE;
b) Regulação dessa contribuição no âmbito dos rendimentos auferidos na RAM, quer quanto ao montante/%, quer quanto ao destino da mesma (fundo regional/mecanismo de apoio à modernização do "*setor do táxi*");
c) Exigências/requisitos especiais de formação/certificação dos motoristas (orografia da RAM/Línguas);
d) Clarificação da exclusão de prestação de serviços/passeios turísticos (reforçando o serviço "*ponto a ponto*" previsto no n.º 3 do art. 2.º Lei TVDE);
e) Possibilidade de contingentação do número de licenças (tal como sucede com os táxis) e da área geográfica (transportes apenas dentro do mesmo Concelho).

Em concreto, pretende a SRE saber se, e em que medida, poderão certas disposições constantes da Lei TVDE ser adaptadas, por meio de decreto legislativo regional, às especificidades socio-ecónomicas da Região Autónoma da Madeira.

Esta questão está ligada à repartição constitucional de poderes legislativos entre o Estado e a Região.
Vejamos.

II. DOS PODERES LEGISLATIVOS DAS REGIÕES AUTÓNOMAS

A. ESTADO UNITÁRIO REGIONAL

A Região Autónoma da Madeira é uma pessoa coletiva territorial, que se rege pelo seu Estatuto Político-Administrativo, aprovado pela Lei n.º 130/99, de 21 de agosto ("Estatuto"), dotada de personalidade jurídica de direito público (art. 2.º dos Estatuto) e de autonomia política, administrativa, financeira, económica e fiscal (art. 5.º dos Estatuto).

Nos termos do art. 6.º do Estatuto, a Região Autónoma conta com órgãos de governo próprio, entre os quais a Assembleia Legislativa Regional, responsável por exercer o poder legislativo, nos termos definidos nos arts. 37.º, 40.º e 41.º do Estatuto e arts. 227.º e 228.º da Constituição da República Portuguesa ("CRP").

A atribuição do referido poder legislativo e a consequente repartição de competências entre os órgãos legislativos regionais - *a Assembleia Legislativa Regional da Madeira* - e os órgãos legislativos do Estado – *ou seja, a Assembleia da República e o Governo* - constitui uma matéria que, desde o seu início, sempre se viu envolta em grande tensão, que, de modo a conseguir um melhor enquadramento e entendimento da questão apresentada, cumpre aqui, desde já, recuperar. Diga-se que a evolução desde 1976 até aos dias de hoje tem sido significativamente, passando de uma limitação e subordinação evidente de poder legislativo para o reconhecimento de um poder legislativo amplo e concorrente, de âmbito regional.

Diferentemente do que acontecia até 1976, o Estado Português caracteriza-se por ser um Estado unitário regional ou politicamente descentralizado. Por outras palavras, "*é um estado unitário que compreende uma regionalização político-administrativa de caráter periférico ou parcial*" [1], baseando-se tal caráter no facto de apenas compreender duas Regiões Autónomas (v. artigos 6.º e 225.º e seguintes da CRP).

Por não se tratar de um Estado unitário centralizado, o poder legislativo encontra-se dividido entre dois grandes centros de produção de leis: (i) os órgãos legislativos centrais, entenda-se, a Assembleia da República e o Governo, e (ii) os órgãos legislativos regionais, ou seja, as Assembleias Legislativas Regionais[2], recaindo, em regra, sobre os primeiros as matérias de âmbito nacional, e sobre os segundos as de âmbito especifico regional[3].

Contudo, são várias as matérias que, mesmo podendo ter também âmbito regional, se encontram reservadas aos órgãos de soberania centrais,

> "*ou porque afectem o princípio da soberania (...), ou porque contendem com o regime político democrático (...), ou porque, simplesmente, vão bulir com interesses ou valores que o Estado entenda ser ele a definir e a proteger*"[4].

Assim, torna-se evidente, como avançado *supra*, que a delimitação de competências legislativas não se avizinha tarefa fácil. Aliás, a matéria relativa aos critérios de repartição de poderes legislativos entre o Estado (órgãos centrais) e as Regiões Autónomas (órgãos regionais) tem vindo a ser alvo de revisões constitucionais permanentes, gerando, desde o início, em torno de si, um marcado clima de instabilidade, como se passará a ver, embora haja uma tendência marcante para se afirmar cada vez mais pacificado, com a afirmação da relevância de interesses específicos regionais que merecem tutela constitucional.

---

[1] Cf. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso de Direito Constitucional*, Coimbra: Coimbra Editora, 2008, p. 456.
[2] Que, de acordo com o art. 232.º da CRP são o único órgão regional com poder legislativo, estando este vedado ao governo regional.
[3] Cf. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo V, Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 422.
[4] Cf. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, ob. cit., p. 422-423.

B. Da Evolução Constitucional (da Repartição) dos Poderes Legislativos

Seguindo o entendimento de CARLOS BLANCO DE MORAIS, são quatro os "*estádios evolutivos que marcaram o sistema das relações inter-legislativas entre o Estado e as regiões autónomas*"[5], resultantes das várias alterações ao texto original da Constituição. Vejamos, começando pelo texto original de 1976.

a) 1976 – Texto originário

Embora reafirmando a natureza unitária do Estado Português, reconhecia já a CRP de 1976, enquanto princípios organizatórios do Estado, o regime autonómico insular (v. art. 6.º/1 da CRP de 1976) e o princípio da autonomia político-administrativa dos arquipélagos dos Açores e da Madeira (v. art. 6.º/2 da CRP de 1976), concedendo-lhes o estatuto de Regiões Autónomas, tendo em consideração os seus condicionalismos geográficos, económicos e sociais (v. arts. 6.º/2 e 225.º/1 da CRP de 1976)[6].

Uma das decorrências da atribuição do referido estatuto assentou no reconhecimento de poderes legislativos aos órgãos de governo regional, nos termos do artigo 229.º, alínea a), b), c) e d) da CRP de 1976, encontrando-se estes, no entanto, longe de poderem ser considerados faculdades legislativas plenas.

De todo o modo importa analisar as competências atribuídas originalmente aos órgãos legislativos regionais, começando por averiguar da existência, ou não, de uma repartição horizontal das mesmas. Isto porque, consistindo a repartição horizontal de competências na atribuição aos órgãos legislativos centrais, por um lado, e aos órgãos legislativos regionais, por outro, de domínios legislativos distintos, sobre os quais incidiriam, em princípio, exclusivamente, leis centrais, ou leis regionais, entendiam certos Autores que, perante o esquema constitucional original adotado, não se poderia afirmar qualquer repartição horizontal de competências.

Veja-se, por exemplo, o entendimento de J. J. GOMES CANOTILHO, de acordo com o qual,

---

[5] Cf. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso de Direito Constitucional*, ob. cit., p. 469-480.
[6] Cf. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, Coimbra: Almedina, 1991, p. 897.

> *"como não há uma enumeração taxativa de matérias de competência regional, e como as leis do Estado são potencialmente gerais, fica sem conteúdo útil o critério de repartição horizontal"* [7].

Em sentido diametralmente oposto, entendia CARLOS BLANCO MORAIS que o legislador constitucional havia optado, à data, por um *estranho* modelo de repartição horizontal de competências, em lista plural de matérias, encontrando-se consagradas nos artigos 164.º, 167.º, 168.º e 200.º as competências legislativas dos órgãos de soberania, a par das competências mínimas atribuídas aos órgãos regionais (v. art. 229.º - cujo n.º 1, alínea a) remetia para os Estatutos das Regiões Autónomas, de onde deveria constar um outro elenco de matérias sobre as quais poderiam os órgãos legislativos destas legislar)[8].

Já quanto à repartição vertical de competências (referente a matérias simultaneamente passíveis de serem reguladas pelos órgãos estaduais e regionais), mais pacificamente aceite pela Doutrina, eram essencialmente três os limites impostos à atuação dos órgãos legislativos regionais: (i) um assentava na obrigação de verificação de um *"interesse específico regional"* (art. 229.º/1/a)); (ii) outro no respeito pelas *leis gerais da República;* e (iii) um último, frisando o acima referido acerca dos órgãos de soberania, que excluía do âmbito regional as matérias reservadas à competência própria dos órgãos de soberania.

De todo o modo, consagrou-se uma competência primária concorrente, que permitia que os órgãos legislativos regionais pudessem legislar *ex novo* sobre uma matéria de seu interesse específico, sem prejuízo de, sobre a mesma matéria, virem, posteriormente, a incidir atos legislativos dos órgãos estaduais, alterando ou mesmo revogando a legislação regional[9].

A propósito das referidas *leis gerais da República*, a sua definição, face ao texto inicial da CRP[10], originou várias divergências doutrinárias, havendo Autores que entendiam tratar-se da generalidade das leis aplicáveis a todo o território nacional, outros que reconduziam o seu objeto às matérias imediatamente relevantes para a generalidade dos cidadãos, ou

---

[7] Cf. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, ob. cit., p. 899.
[8] Cf. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso de Direito Constitucional*, *ob. cit.*, p.470.
[9] Cf. J. J. GOMES CANOTILHO, Direito Constitucional, *ob. cit.*, p. 899, que levanta, ainda, a questão de saber se, posteriormente, poderiam os órgãos regionais "estabelecer nova disciplina contrária a essas leis".
[10] Apesar de, como se verá adiante, tal problema se ter mantido até ao desaparecimento das mesmas com a revisão constitucional de 2004.

diretamente referíveis à unidade da ordem jurídica, e ainda quem entendesse que, por meio destas, se reduziam a escrito os princípios gerais de direito[11].

Ora, atendendo ao regime adotado em 1976, são várias as questões a assinalar.

A primeira prende-se, desde logo, com a ausência de definição expressa, quer de *leis gerais da República*, como de "*interesse específico da Região*".

Outra, com a inexistência de qualquer reserva de leis regionais, não tendo sido consagrada uma competência exclusiva, primária ou plena, dos órgãos legislativos regionais, pelo que, mesmo tratando-se de domínio de interesse específico da Região, este não se encontrava completamente excluído do âmbito de aplicação das *leis gerais da República* (ou seja, das leis e decretos-leis emanados, respetivamente, da Assembleia da República e do Governo).

O terceiro aspeto revela a imposição de um duplo limite ao poder legislativo regional, um de cariz territorial, na medida em que este apenas podia abranger matérias de interesse específico para a Região e um outro de natureza material, por não poder disciplinar as matérias que caíssem no domínio da reserva de competência dos órgãos estaduais de soberania, como por exemplo, as reguladas nos artigos 164.º, 167.º e 168.º da CRP de 1976.

Por fim, importa frisar o caráter dependente dos atos legislativos regionais que, embora verdadeiros atos legislativos, com força e valor de lei, se encontravam sempre dependentes dos atos legislativos dos órgãos de soberania, nomeadamente tendo em consideração que a sua conformidade com as normas e princípios das *leis gerais da República* era condição necessária para a sua validade[12].

---

[11] Cf. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional, ob. cit.*, p. 429.

[12] O que, aliás, levantou algumas dúvidas doutrinárias sobre onde posicionar, hierarquicamente, os decretos legislativos regionais na *Pirâmide de Kelsen*, tendo surgido o entendimento de que estes deveriam ser considerados uma espécie de fonte intermediária entre as leis estaduais e os regulamentos. Mais tarde, aquando da revisão constitucional de 1982, veio o legislador esclarecer e (re)afirmar a dignidade legislativa dos decretos legislativos regionais ao considerá-los, expressamente, no artigo 115.º, n.º 1 da Constituição de 1982, atos legislativos, a par das leis e decretos-leis. Cf. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional, ob. cit.*, p. 899.

b) 1982 – Revisão constitucional – Primeiro Estádio de Evolução

Com a 1.ª revisão constitucional, quis o legislador constituinte esclarecer o que se deveria entender por "*leis gerais da República*", tentando dar resposta ao primeiro dos problemas indicados *supra*.

Assim, de acordo com o art. 115.º/4 da CRP de 1982[13], seriam *leis gerais da República* todas as leis e decretos-leis cuja razão de ser envolvesse a sua aplicação sem reservas a todo o território nacional.

No entanto, nem assim conseguiu o legislador resolver tal questão, continuando (demasiadamente) em aberto que diplomas se deveriam entender como tal.

É percetível que o modelo de repartição de competências entre órgãos legislativos adotado à altura se pautava por algum centralismo, o que, aliás, se parece poder justificar pelo facto de se tratar de um modelo de experimentação do regime autonómico.

Deste modo, ainda que se procurasse atingir um certo equilíbrio entre os vários interesses envolvidos, rapidamente surgiram as primeiras divergências doutrinárias oriundas da fraca determinação do texto constitucional, nomeadamente, (i) quanto ao facto de saber se o elenco de matérias de *interesse específico regional* presente nos Estatutos era, ou não, taxativo; (ii) quanto à definição de "*interesse específico regional*", tendo tal encargo sido remetido para o Tribunal Constitucional[14] que acabou por adotar dois critérios basilares, o da **exclusividade** e da **especificidade**[15]; (iii) quanto ao estabelecimento de critérios de

[13] Que decorreu do disposto no art. 26.º/2/a) do Estatuto dos Açores, aprovado pela Lei n.º 39/80, de 5 de agosto.

[14] Cf., entre muitos, o Ac. do TC n.º 42/85 de 12.03.1985 onde se definiu o conceito de interesse específico, que viria a ser repetido numa multiplicidade de arestos posteriores, pelo que, segundo a jurisprudência do Tribunal, eram matérias de interesse específico das Regiões «aquelas matérias que lhes respeitem exclusivamente ou que nelas exijam um especial tratamento por ali assumirem peculiar configuração» (cf., Ac. do TC n.º 711/97, de 16.12.1997).

[15] Ou seja, tendencialmente, considerava-se que existia um interesse específico das Regiões quando se tratava de matérias que lhes diziam exclusivamente respeito (critério da exclusividade), ou quando se impunha uma especial regulação de determinada matéria tendo em consideração os condicionalismos autonómicos (critério da especificidade). No entanto, imporá sublinhar que o princípio do interesse específico das regiões nunca se poderia sobrepor ao princípio da competência própria, não podendo as Regiões invocar interesse específico para legislar acerca de matérias da competência reservada dos órgãos de soberania estaduais. Cf. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, ob. cit., p. 901 e J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria Da Constituição*, Coimbra: Almedina, 1997, p. 712. A par dos dois critérios referidos, JORGE MIRANDA refere ainda o critério da intensidade da relevância, que se prende com a importância da problemática na Região,

prevalência entre as *leis gerais da República* e os decretos legislativos regionais; e, por fim, (iv) quanto ao aprofundamento do critério de identificação das *leis gerais da República*[16].

Enfim, a revisão de 1982 não trouxe uma evolução evidente na matéria.

c) 1989- Revisão constitucional – Segundo Estádio de Evolução

Embora não tendo também ocorrido, com a revisão constitucional de 1989, a solução final de qualquer um dos problemas acima enunciados, foram aditadas, ao nível do plano vertical de repartição de competências, novas competências legislativas dos órgãos legislativos regionais, tendo, deste modo, sido estabelecida, em termos de repartição horizontal de competências, uma "*lista regional*" de matérias expressamente atribuídas pela CRP aos poderes autonómicos (v. art. 229.º/1/b) e c)).

Deste modo, e tendo sempre como ponto de partida o *interesse específico* da Região Autónoma, foi então consagrada a faculdade de os órgãos legislativos regionais legislarem, mediante autorização legislativa, sobre matérias reservadas à competência própria dos órgãos de soberania (alínea b)), bem como de desenvolverem as leis de bases, quer em matérias não reservadas à competência da Assembleia da República, bem como as que, caindo na sua reserva relativa, se encontravam previstas nas alíneas f), g), n), v) e x) do n.º 1 do art. 168.º.

Tornaram-se, assim, mais claros os poderes legislativos dos órgãos regionais[17], que se podiam classificar como:

a) **Poder legislativo primário** (artigo 229.º, n.º 1, alínea a)) – limitado pela verificação de *interesse específico* para a região, pelos princípios da

---

defendendo que "*as Regiões haviam poder legislar sobre as questões que, embora sem revestirem neles características especiais, aí assumissem uma gravidade diferente, maior, do que a que assumiam no resto do território*". Cf. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, *ob. cit.*, p. 431.

[16] A insuficiência de precisão de tal critério levou a que, por um lado, houvesse quem defendesse que estas deveriam ser identificadas casuisticamente, tendo por base critérios materiais, e outros a entender que a estas correspondiam todas as leis que não excluíssem do seu âmbito de aplicação uma parcela do território, excetuando-se aquelas que não ostentavam uma verdadeira razão de ser unitária, justificativa da sua aplicação a todo o território nacional. Cf. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso de Direito Constitucional*, *ob. cit.*, p. 472.

[17] Cf. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, ob. cit., p. 900-903.

constitucionalidade (respeito pela CRP) e da legalidade (respeito pelas leis gerais da República) e pela reserva de competência dos órgãos de soberania;

b) **Poder legislativo autorizado** (artigo 229.º, n.º 1, alínea b)) – introduzido pela revisão constitucional de 1989, nascia de autorizações legislativas da Assembleia da República, não podendo estas incidir sobre matérias da reserva de competências dos órgãos de soberania e só podendo ser emitidas quando estava em causa a emanação de decretos legislativos regionais relativos a matérias de *interesse específico* para a Região; no entanto, o preceito nada referia acerca das *leis gerais*, pelo que se podia entender que a Assembleia da República podia, efetivamente, autorizar os órgãos legislativos regionais a emanar decretos legislativos com um regime jurídico distinto do pautado pelas *leis gerais*[18] [19].

c) **Poder legislativo de desenvolvimento** (artigo 229.º, n.º 1, alínea c)) – representa outra das novidades introduzidas pela revisão constitucional de 1989, que veio expressamente prever a existência de decretos legislativos regionais de desenvolvimento de Leis de Bases, com vista a adaptar, integrar e atuar as bases das leis da República, em função do interesse específico da Região[20], partindo-se de um mínimo denominador comum dado pelas leis de bases, adaptado depois aos particularismos autonómicos[21].

---

[18] JOSÉ MAGALHÃES, P. 28, DICIONÁRIO REVISÃO CONSTITUCIONAL

[19] Tal representou uma notória expansão do poder legislativo regional que, pela primeira vez, e ainda que numa só vertente, não se encontrava limitado pelas leis gerais da República. Deste modo, passou a própria Assembleia da República podia autorizar a emanação de decretos legislativos regionais contrários a leis gerais da República. No entanto importa referir que, de modo a evitar perturbações no sistema constitucional de organização, competência e funcionamento, quer dos órgãos centrais, como regionais, impunham-se outras determinadas condicionantes, nomeadamente que as autorizações se debruçassem sobre matérias de interesse específico, não reservadas à competência exclusiva dos órgãos centrais, que fosse igualmente apresentado um anteprojeto do decreto legislativo regional autorizado (a chamada cláusula de junção, ou *Junktim-Klausel* e, por fim, que os decretos legislativos regionais fossem sujeitos a um controlo de legalidade e constitucionalidade pelo Tribunal Constitucional, e a um controlo político por parte da Assembleia da República, através da ratificação (art. 229.º, n.º4). Cf. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, *ob. cit.*, p. 903.

[20] No entanto cumpre referir que não era exigido que as matérias a regulamentar fossem matérias de interesse específico para a Região, podendo ser desenvolvida pelos órgãos legislativos regionais qualquer matéria, se para tanto houvesse um interesse específico, e apenas na medida desse interesse. Quer isto dizer que, o critério do interesse específico não era aplicado na escolha das matérias a desenvolver, mas sim no seu próprio desenvolvimento. Cf. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, *ob. cit.*, p. 713.

[21] Podendo tais decretos legislativos regionais desenvolver leis de bases, não só relativas a matérias não reservadas à competência da Assembleia da República, mas também as que se debruçassem sobre as matérias enunciadas nas alíneas f), g), n), v) e x) do n.º 1 do artigo 168.º da Constituição de 1989.

d) 1997- Revisão constitucional – Terceiro Estádio de Evolução

Se, como se referiu, não se verificou, aquando das revisões constitucionais precedentes, qualquer tentativa de solução das insuficiências verificadas no texto constitucional, em 1997 tentou o legislador constitucional dar resposta a algumas delas, ainda que tal tenha, de certo modo, gerado uma (ainda) maior incerteza jurídica.

Em termos de repartição horizontal de competências, procurou-se consagrar, constitucionalmente, *matérias de interesse específico* constantes dos Estatutos, ainda que não de forma taxativa, reunindo, desta forma, uma nova lista regional (v. art. 228.º).

Assim, dentro do modelo seguido de listagem plural, encontrava-se, agora, uma lista de competências estaduais, outra de regionais e ainda uma de competências estatutárias, o que intensificou, ainda mais, o caráter incompleto da enumeração dos poderes regionais através do sistema de listagem, visto que os órgãos legislativos regionais continuavam a poder legislar fora do âmbito das listas referidas, mormente por via de autorização legislativa (art. 227.º/1/b), e sobre outras matérias de *interesse específico* não consagradas na CRP (art. 228.º/o)).

Com a redação conferida ao art. 228.º, procurou o legislador resolver dois dos problemas acima enunciados, um deles ao referir expressamente que a enumeração estatutária e constitucional não era taxativa, mas meramente exemplificativa e outro ao definir, por fim, o conceito de *interesse específico*.

Recorde-se que até aqui, o apuramento da existência de um *interesse específico* era feito de forma tópica, cabendo ao Tribunal Constitucional um controlo da constitucionalidade da legislação regional no que toca à existência, ou não, desse mesmo interesse.

No entanto, a aplicação dos critérios referidos *supra*, de exclusividade e especialidade, acabou por levar a uma interpretação restritiva desse mesmo interesse, procurando o legislador, com a constitucionalização de algumas matérias de *interesse específico* para as

Regiões, reagir contra a jurisprudência constitucional restritiva que até aí vinha a ser proferida[22].

Deste modo, o apuramento do *interesse específico* de certa matéria passou a realizar-se em duas modalidades: (i) caso a matéria em apreço se encontrasse prevista na referida lista, estatutária ou constitucional, deveria presumir-se que existia um interesse específico; (ii) caso contrário, seria necessário indagar se, em concreto, se identificaria algum interesse específico, tendo em consideração, mais uma vez, os **particularismos geográficos, económicos e sociais da Região**[23].

No entanto, nenhuma das soluções trouxe grandes mais-valias do ponto de vista jurídico, consagrando o legislador apenas normas exemplificativas, num dos casos, e, no outro, o que já vinha a ser o entendimento da jurisprudência.

Finalmente, foi ainda estabelecida, no n.º 9 do art. 112.º, uma reserva de ato legislativo dos órgãos de soberania no tocante à transposição de diretivas, considerada, por certos Autores, uma "*verdadeira e muito grave limitação dos poderes legislativos regionais*"[24]. Isto porque, de acordo com a alteração implementada, caso fosse emitida uma diretiva sobre uma matéria simultaneamente regulada por leis estaduais e regionais, caindo estas últimas em domínios de *interesses específicos*, reconhecidos por expressa previsão constitucional ou estatutária, caberia à lei ou decreto-lei[25] que transpusesse a diretiva, fazê-lo para todo o território, revogando, desse modo, a legislação regional até aí em vigor. Ora, é evidente que tal instrumento representou um verdadeiro esvaziamento das competências legislativas regionais[26].

Já quanto à repartição vertical de competências, importa assinalar as alterações ocorridas ao nível do regime das ***leis gerais da República***[27]. De acordo com o *novo* artigo 112.º/5,

---

[22] Cf. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, *ob. cit.*, p. 711.
[23] Cf. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, 2014, *ob. cit.*, p. 432.
[24] Cf. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, 1997, *ob. cit.*, p. 389.
[25] Excluindo, deste modo, a forma de decreto legislativo regional.
[26] Cf. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso de Direito Constitucional*, *ob. cit.*, p. 475.
[27] Tendo a revisão de 1997 ficado marcada por desta decorrer uma "*atenuação do caráter subordinado e derivado dos decretos legislativos regionais relativamente às leis da República*". Cf. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, Coimbra: Coimbra Editora, 4.ª edição, 2010, p. 13.

"*são leis gerais da República as leis e os decretos-leis cuja razão de ser*[28] *envolva a sua aplicação a todo o território nacional e assim o decretem*". Assim, tendo caído a fórmula que determinava a sua aplicação sem reservas a todo o território nacional, consagrou-se a necessidade de estas declararem, expressamente, a sua natureza.

Deste modo, as leis e decretos-leis aprovados após a entrada em vigor da Lei Constitucional de 1997, que nada dissessem em relação à sua classificação como lei geral da República, eram entendidos como não o sendo, a não ser que se tratassem de leis (como, por exemplo, leis emitidas no âmbito de reserva da Assembleia da República) que, pela sua natureza, se tivessem de considerar obrigatoriamente aplicáveis a todo o território nacional.

Mas, ao tentar solucionar o problema de identificação das *leis gerais*, acabou o legislador por levantar uma outra questão, a saber, que matérias eram suscetíveis de ser reguladas pelas leis gerais da República:

a) Parte da doutrina[29] entendeu que estas passariam a disciplinar, não só matérias concorrenciais, como matérias da reserva de competência dos órgãos de soberania, criando-se, assim, duas modalidades de *leis gerais da República*: as *leis gerais* relativas à reserva soberana (dispensadas de referir expressamente a sua natureza de *lei geral*) e as *leis gerais* do domínio concorrencial (obrigadas a essa referência, nos termos do art. 112.º/5)[30].
b) Outra defendeu o entendimento de que a alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º continuou a separar as matérias da reserva da competência dos órgãos de soberania, do domínio onde poderiam operar as *leis gerais da República*, ou seja, na referida área concorrencial onde as regiões poderiam também legislar, sem prejuízo dos princípios fundamentais presentes em tais leis[31].

---

[28] O que se reporta à finalidade que se pretende alcançar e ao interesse que se pretende prosseguir, sendo, por isso, lei geral da República a lei que tenha por objeto matéria de âmbito comum às várias parcelas geográficas – Continente, Açores e Madeira – à luz do interesse nacional. Cf. JORGE MIRANDA, Manual de Direito Constitucional, 2014, *ob. cit.*, p. 392.

[29] Cf., por exemplo, JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, 1997, *ob. cit.*, p. 394.

[30] No entanto, à data a AR, por cautela, "*passou a carimbar como leis gerais da República toda a espécie de leis, quer reservadas quer incidentes no universo concorrencial*", cf. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso de Direito Constitucional*, *ob. cit.*, p. 477.

[31] Cf. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso de Direito Constitucional*, *ob. cit.*, p. 476.

É, portanto, evidente que a alteração implementada pelo legislador de 1997 não foi calorosamente recebida pela comunidade jurídica, havendo mesmo quem referisse, a propósito desta, que

> "*raramente uma fórmula constitucional terá sido tão infeliz como a que resulta do aditamento vindo da Lei Constitucional n.º 1/97*"[32].

Outra das alterações introduzidas pela revisão constitucional de 1997 prendeu-se com o princípio da prevalência das *leis gerais*, que passou a valer apenas quanto aos seus princípios fundamentais.

Atendendo ao n.º 4 do artigo 112.º (e ao art. 227.º/1/b)), as *leis gerais da República* passaram, assim, a vincular os decretos legislativos regionais apenas quanto aos seus *princípios fundamentais*, e não quanto à totalidade do seu conteúdo. Ora, tal alteração levantou uma outra questão, relacionada com a determinação e preenchimento do conceito de "*princípios fundamentais das leis gerais da República*", tarefa de difícil execução tendo em consideração que, à altura, a esmagadora maioria dos diplomas eram *leis gerais*.

É certo que não se tratavam dos *princípios estruturantes da República*, uma vez que esses são de observância obrigatória por quaisquer atos normativos, pelo que só poderiam estar aqui em causa os princípios fundamentais referentes às matérias concretamente disciplinadas pelas *leis gerais*[33]. Assim, mais uma vez remeteu o legislador para o Tribunal Constitucional a difícil tarefa de descortinar o alcance e significado da referência a tais princípios fundamentais.

A ausência de identificação de tais princípios manifestou-se, negativamente, em essencialmente os seguintes aspetos:

a) Gerou-se um clima de insegurança e incerteza em torno do legislador regional que, de certo modo, não conseguia perceber o que tinha, ou não, de respeitar numa *lei geral*;
b) Um decreto legislativo regional que contrariasse os princípios fundamentais de uma *lei geral* aplicar-se-ia preferentemente sobre essa mesma lei,

---

[32] Cf. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, 1997, *ob. cit.*, pp. 393 e 394, que defendia a sua inconstitucionalidade por violação do princípio da unidade do Estado.
[33] Cf. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, *ob. cit.*, p. 709.

correndo-se o risco da disciplina legal soberana se revelar ineficaz na região em causa até que fosse proferida decisão do Tribunal Constitucional que declarasse a ilegalidade do mesmo decreto regional.

c) Levantaram-se várias dúvidas relativas à validade e eficácia da legislação regional que incorporava *leis gerais*, nos casos de caducidade, revogação ou suspensão de tal lei, ou de alteração de potenciais princípios fundamentais.

Em suma, a expressão utilizada mostrou-se conflitual e imprecisa, desadequada a leis de detalhe, como seria o caso, e propiciadora de leituras minimalistas.

Apesar de diversas e insistentes tentativas, nenhuma definição, quer doutrinal quer jurisprudencial, de "*princípios fundamentais das leis gerais da República*" logrou prevalecer, tendo o próprio Tribunal Constitucional renunciado a uma definição *stricto sensu*, optando por determinar, caso a caso, os princípios fundamentais presentes.

Passou, deste modo,

> "*a actuar casuisticamente, sem se reportar a um critério normativo devidamente densificado que parametrizasse os seus juízos de legalidade*"[34].

Ainda em relação às *leis gerais*, em termos de prevalência entre diplomas, como já avançado *supra*, passaram os decretos legislativos regionais a prevalecer sobre as *leis gerais da República*, numa lógica de primazia da especialidade, não obstante poderem ser impugnadas junto do Tribunal Constitucional em caso de potencial violação dos princípios fundamentais da *lei geral*.

Já quanto às autorizações legislativas, surgiu o entendimento de que estas representavam, igualmente, uma autorização de desaplicação, total ou parcial, dos princípios fundamentais das *leis gerais*.

Finalmente, ficou ainda por esclarecer se as leis estaduais que dispusessem sobre domínios da área concorrencial, mas das quais não constasse a decretação expressa da sua natureza enquanto *lei geral*, vigorariam, ainda que como direito supletivo, nas regiões autónomas.

---

[34] Cf. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Manual de Direito Constitucional*, *ob. cit.*, p. 479 e Acs. do TC n.º 613/99, de 10.11.1999 e n.º 532/2000, de 06.12.2000.

Por fim, outra das alterações implementadas pela revisão constitucional de 1997, consistiu no alargamento do poder legislativo de desenvolvimento dos órgãos legislativos regionais, passando a abranger, também, as matérias referidas, à data, nas alíneas f), g), h), n), t) e u) do n.º 1 do art.º 165 da CRP.

No entanto, importa referir que, aquando da revisão constitucional de 1997, já se podia realmente falar numa **reserva das assembleias legislativas regionais**, aliás, prevista nas alíneas c), 2.ª parte, i), l), n), p) e q) do n.º 1 do art. 227.º.

Como refere JORGE MIRANDA[35], tratava-se de uma reserva vertical de competências, de natureza territorial, resultante do afloramento do princípio geral segundo o qual as assembleias legislativas regionais são os únicos órgãos legislativos competentes para emitir leis de âmbito regional, salvo reserva da Assembleia da República.

E isto porque, havendo uma vida regional, com problemas ou matérias de *interesse específico* para as próprias Regiões, deveriam ser os seus respetivos órgãos legislativos a dar-lhes resposta, tendo em conta as características económicas, geográficas, culturais e sociais da respetiva Região.

Assim, baseando-se a referida reserva regional nos fundamentos e fins da autonomia político-administrativa reconhecida às Regiões, a sua violação acarretaria inconstitucionalidade orgânica e material[36].

---

[35] Cf. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, 1997, *ob. cit.*, pp. 386-389.

[36] Embora vozes se tenham levantado contra tal entendimento, invocando o interesse nacional, "*identificado com o «reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre os portugueses»*". O que levou o Tribunal Constitucional a entender, por várias vezes, que certas matérias específicas, embora passíveis de ser incluídas no interesse específico de uma Região e não inscritas na competência reservada dos órgãos de soberania estaduais, reclamavam, ainda assim, a intervenção do legislador nacional. Cf. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, 2014, *ob. cit.*, pp. 427-428, que contesta tal ideia referindo que tal se trata de "*uma repartição de competências à margem de qualquer preceito*", uma vez que o interesse nacional se manifesta (ou deverá manifestar) "*através da reserva dos órgãos de soberania ou através das leis gerais da República; não autonomamente ou de qualquer modo*".

f) 2004 - atual modelo de repartição de competências – Quarto Estádio de Evolução

Foi em 2004, na 6.ª revisão constitucional, que se deu a maior e mais profunda revisão do modelo de repartição de competências entre o poder central e regional, designadamente através da alteração efetuada aos poderes das Assembleias Legislativas Regionais.

Esta revisão, que constitui o atual estádio de evolução da repartição de competências legislativas entre o Estado e as Regiões, visou a sua **simplificação e clarificação**.

Optou-se, então, (i) pela eliminação da lista de poderes legislativos regionais consagrada na CRP desde a revisão de 1997, passando a remeter-se para os respetivos Estatutos, de onde passaria a constar, em exclusivo, uma clara lista de competências regionais (art. 228.º); (ii) pela adoção de um modelo centrado numa redução dos eixos de comunicação entre as leis regionais e estaduais, tentando-se, a par de tal, criar domínios de competência regional exclusiva; (iii) pela redução dos eixos de prevalência das leis estaduais aos Estatutos, leis de bases e de enquadramento, leis de autorização legislativa e certos outros regimes gerais; (iv) por uma evidente transferência de domínios legislativos de competência legislativa estadual para os órgãos legislativos regionais, nomeadamente no que concerne à faculdade de transposição de diretivas (art. 227.º/1/x)) e de legislar, mediante autorização legislativa, sobre matérias da reserva relativa da Assembleia da República e mediante o desenvolvimento de leis estaduais.

Tais alterações radicaram na eliminação da exigência de *interesse específico* (salvo a propósito da pronúncia das regiões autónomas no âmbito do processo de construção europeia (art. 227.º/1/v))), enquanto condição necessária da existência e exercício do poder normativo dos órgãos legislativos regionais, e na "*supressão do parâmetro de referência material constituído pelos princípios e leis gerais da República (arts. 112º, 226º a 228º)*"[37].

A revisão de 2004 definiu a regra da taxatividade da enumeração constitucional e estatutária dos poderes legislativos das Regiões, o que decorre do n.º 1 do artigo 227.º conjugado com o n.º 1 do artigo 228.º.

[37] Cf. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, *ob. cit.*, p. 15.

Assim, como se vê, a revisão constitucional de 2004 veio, por fim, resolver o problema de indagar, em abstrato ou concreto, da existência de *interesse específico* ou de qualquer outro fundamento habilitante do poder legislativo dos órgãos regionais, passando o elemento decisivo a ser o **critério territorial ou geográfico**[38], não fazendo sentido invocar

> "*como já tem feito o Tribunal Constitucional, uma dimensão material do âmbito territorial, por resistência aos fundamentos, aos fins e aos limites que a CRP assinala à autonomia regional no art. 225.º ou sustentar que só podem integrar o âmbito regional situações que não afectem a ordem jurídica nacional*"[39].

Antecipe-se desde já que se manteve, ainda que depois de ter passado por certas flutuações, o modelo da listagem plural de competências, pelo que se encontra hoje consagrada na CRP uma listagem das matérias de competência legislativa exclusivamente reservada aos órgãos de soberania (**estaduais**), excetuando-se apenas algumas matérias da reserva relativa da Assembleia da República delegáveis nas Regiões Autónomas; outra de matérias de competências legislativas **regionais** com caráter delegado (227.º/b), complementar (227.º/c) e mínimo (227.º/i, j, l, n, p e q); e, por fim, uma remissão para uma terceira lista regional, de natureza sub-constitucional, ínsita nos **Estatutos** das Regiões[40] (227.º/1a) e 228.º/1)[41].

Com a eliminação dos restantes parâmetros, também a tarefa do Tribunal Constitucional acaba por se ver mais facilitada, uma vez que a este cabe, agora, quando chamado a intervir, concentrar-se apenas na interpretação e aplicação dos preceitos estatutários, contrapostos com os preceitos constitucionais de atribuição de competência legislativa reservada à Assembleia da República[42].

---

[38] Cf. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, 2014, *ob. cit.*, p. 433. Ainda que outros limites vigorem a par do referido critério geográfico, nomeadamente o da reserva da competência da Assembleia da República, só podendo os órgãos legislativos regionais intervir caso lhes seja facultada uma autorização legislativa e a imposição de aprovação das disposições dos Estatutos que se refiram à competência legislativa das Regiões por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções (v. arts. 112.º/4, 227.º/1/a) a c), 228.º/2 e 168.º/6/f); e 228.º/1 e 168.º/6/f)).

[39] Cf. JORGE MIRANDA, Manual de Direito Constitucional, 2014, ob. cit., p. 434 e Ac. do TC de 17.04.2007, n.º 258/2007.

[40] Tal lista deve conter termos precisos, sem fórmulas vagas ou genéricas, devendo responder, pelo menos, a um princípio da determinabilidade. Cf. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, *ob. cit.*, p. 434.

[41] Não havendo nenhuma norma que habilite os órgãos legislativos regionais a legislar fora do âmbito previsto no respetivo estatuto, pelo que deverá ser considerada inconstitucional qualquer norma que o faça, como o deverá ser qualquer norma que, no mesmo estatuto, consagre uma cláusula aberta na tentativa de escapar à regra da taxatividade instituída constitucionalmente, por violação do art. 110.º/2 da CRP e tentativa de desvio de poder.

[42] Cf. Ac. do TC n.º 402/2008, de 29 de julho.

No entanto importa reafirmar que, mesmo com a presente expansão dos poderes legislativos regionais, estes continuam limitados: (i) **negativamente**, na medida em que não podem versar sobre matérias reservadas à competência dos órgãos de soberania (salvo mediante autorização legislativa e em desenvolvimento das leis, nos casos em que são admitidas) e, (ii) **positivamente**, uma vez que apenas podem regular domínios de âmbito regional, abrangidos pelas matérias taxativamente enumeradas no respetivo Estatuto Político-Administrativo da Região[43].

É esta a análise que empreenderemos de seguida, vendo, por um lado, se a matéria da Lei TVDE se inclui na reserva de parlamento e se, por outro lado, a mesma se encontra incluída na lista de matérias regionais previstas nos Estatutos.
Vejamos.

III. DA LEI TVDE E SUA ADAPTAÇÃO À RAM

A. LIMITES PELA RESERVA DE PARLAMENTO NACIONAL

Face ao exposto, importa, agora, atender à questão concretamente apresentada que, no fundo, se prende com a admissibilidade de adaptação da Lei TVDE a certas especificidades da Região Autónoma da Madeira, por intermédio de Decreto Legislativo Regional.

Tal, como visto, passa pela indagação (i) se a matéria se encontra na reserva legislativa da Assembleia da República (mesmo que eventualmente delegável) e (ii) se se encontra no elenco de matérias consideradas regionais pelos Estatutos.

Ora, de acordo com o disposto na Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto, a Lei TVDE é genericamente decretado ao abrigo do art. 161.º/1/c) da CRP, nos termos do qual:

> *"Compete à Assembleia da República:*
> *(...)*
> *c) Fazer leis sobre todas as matérias, salvo as reservadas pela Constituição ao Governo*;

[43] Cf. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, *ob. cit.*, p. 660.

(...)"

Tal preceito genérico assenta na "*própria natureza e sentido histórico da assembleia representativa*"[44] a quem deveria caber, em princípio, toda a competência legislativa, de forma plena e genérica, relativa a qualquer domínio[45], ressalvando-se, apenas, as matérias reservadas ao Governo (relativas à organização e funcionamento deste – v. art. 198.º/2 da CRP).

O artigo 161.º da CRP contém, além desta competência genérica para legislar, várias matérias politicas e legislativas que se devem, essas sim, entender reservadas à Assembleia da República (alíneas a) e b) e d) a n)). Assim, não é de estranhar que seja *entendimento reiterado e uniforme do Tribunal Constitucional* que, a par das matérias elencadas nos arts. 164.º (reserva absoluta) e 165.º (reserva relativa), também as matérias concretamente indicadas no art. 161.º integram o domínio reservado da competência própria da Assembleia da República e, como tal, vedado ao poder legislativo regional[46].

Obviamente que em tal reserva não se encontra a genérica da alínea c) do n.º 1 do artigo 161.º, pois esta não contém uma concreta matéria reserva de lei do parlamento, mas apenas e tão só uma **competência genérica para legislar**, que não é restrita da Assembleia da República, mas está também atribuída genericamente ao Governo (art. 198.º CRP) e às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas (art. 228.º CRP).

Assim, teremos de concluir que não é invocada pela Assembleia da República qualquer reserva de lei para dispor sobre o regime dos TVDE, designadamente alguma matéria especificamente elencada nos artigos 164.º ou 165.º CRP, nem outra coisa seria de esperar, face à Lei Formularia (Lei n.º 74/98, de 11.11). Saber se a matéria incluída na Lei TVDE se inclui na reserva de parlamento implica outro tipo de análise, para além da meramente formal.

---

[44] Cf. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, *ob. cit.*, p. 290.

[45] Ainda que a própria CRP consagre, expressamente, um desvio a tal princípio de competência plena, nomeadamente devido ao facto de, a par da Assembleia da República, existirem dois outros órgãos legislativos, o Governo (art. 198.º/1 da CRP) e as Assembleias Legislativas Regionais, "*no seu domínio próprio (arts. 115.º-3 e 227.º-1/a, 228.º, 232.º)*". Cf. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, *ob. cit.*, p. 290.

[46] Cf., entre muitos, Ac. n.º 711/97, de 24 de janeiro de 1998.

Precisamos de olhar para o elenco de matérias sob reserva de parlamento, incluídas nos artigos 164.º e 165.º CRP e verificar se na Lei TVDE se encontram algumas delas.

Numa analise, matéria a matéria, incluídas nestes dois artigos, não vemos que *o regime jurídico da atividade de transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica* se deva incluir em qualquer delas.

Regular a atividade de *transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica* não parece poder ser incluída em alguma matéria sob reserva de parlamento.

De igual maneira a Assembleia já aprovou outros regimes de transporte – como o Regime Juridico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, pela Lei 52/2015, de 09-06 – igualmente sem a matéria estar incluída em reserva de parlamento (o RJSPTP já foi mesmo alterado por um simples decreto-lei – DL n.º 86-D/2016, de 30-12).

Podemos assim, concluir que a matéria incluída na Lei TVDE não reveste qualquer matéria reservada ao poder legislativo dos órgãos de soberania.

Pelo que não se verifica o limite negativo de competência fixado na Constituição.

Dito isto, **diremos ainda algo mais**: mesmo que a matéria aqui em causa se integrasse nalguma matéria sob reserva de parlamento, mesmo assim, embora com mais apertados limites, **ainda poderia a RAM proceder a algumas adaptações e regulamentações**.

O que se vem afirmando, é que mesmo nesses casos de regulação regional em matérias sob reserva do parlamento, sem autorização legislativa (que é limitada – cr. art. 227.º/1b) CRP), **é possível uma lei regional desde que esta não seja inovatória**[47].

Quer isto dizer que, desde que se mantenha inalterado o **núcleo essencial** do regime decretado pelo órgão de soberania em matéria da sua reserva, desde que tal adaptação **não revista caráter inovatório**, nem contrarie os princípios fundamentais do regime

[47] Cf. Ac. do TC de 256/2010, de 23.06.2010.

adaptado, **não está vedada a possibilidade de adaptação do mesmo à Região Autónoma, por via de decreto legislativo regional.**

No entanto, não é de estranhar que a presente problemática - *face à ténue linha que separa as matérias sobre as quais os decretos legislativos regionais se podem debruçar das matérias sobre as quais não podem* - tenha sido, e continue a ser, objeto de algum debate no Tribunal Constitucional.

Veja-se, por exemplo, o Ac. n.º 374/2013, de 28.06.2013, elaborado no seguimento do pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade, apresentado pelo Representante da República para a Região Autónoma dos Açores, da norma constante da parte final do art. 10.º/1 do Decreto n.º 7/2013 da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, mormente no segmento que fixava os limites mínimo e máximo das coimas a aplicar às pessoas coletivas (ou equiparadas). Tenha-se em conta que, contrariamente à que estamos a analisar, esta matéria é reservada ao parlamento (cfr. art. 165.º/1d) CRP), pelo que aqui a Região não poderia ser inovadora.

Pode, então, ler-se no referido Acórdão:

> "*A autonomia legislativa das Regiões Autónomas encontra-se limitada pelas reservas de competência dos órgãos de soberania. Em caso algum poderia a região autónoma legislar sobre matéria incluída na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República (...) ou, como na presente situação, contrariando ou derrogando ato legislativo aprovado ao abrigo dessa reserva, sem a prévia obtenção de autorização legislativa, pois isso redundaria numa atuação da Região que ultrapassa os seus poderes constitucionalmente definidos*".

No entanto, entende o TC que:

> "*Resulta (...) deste regime que a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, no exercício da sua competência legislativa de definir atos ilícitos de mera ordenação social e respetivas sanções, pode criar contraordenações de forma inovatória, modificar ou eliminar contraordenações já existentes e estabelecer ou modificar as coimas ou sanções acessórias a elas aplicáveis,*

mas sempre de acordo com o «regime geral de punição [...] dos atos ilícitos de mera ordenação social e do respetivo processo» e os limites aí definidos".

Ora, sintetizando, permite afinal o TC a intervenção da Assembleia Legislativa Regional, em matérias sob reserva do parlamento, mesmo sem autorização legislativa, **contanto que esta observe, no momento de legislar, os limites decorrentes do regime geral**, sob pena de violar a reserva de competência legislativa.

Quer isto dizer que **não deverão ser consideradas inconstitucionais as normas que não alterem o «núcleo essencial» da matéria reservada**[48], ou seja, que não ofendam os "*princípios fundamentais da regulamentação geral*"[49].

Podemos assim concluir que se entende que esta matéria não é reserva de parlamento, pelo que a Região não está impedida de legislar. E mesmo que se entendesse, contrariamente, que esta matéria se encontra incluída na reserva do parlamento, mesmo assim a Região poderia legislar, sem autorização legislativa, desde que não se afastasse dos princípios gerais expressos na lei da República.

B. LIMITES DAS MATÉRIAS ELENCADAS NO ESTATUTO

Existem certas questões que, mais do que permitir, impõem até a intervenção regional, nomeadamente para fins de adaptação dos regimes estabelecidos por lei ou decreto-lei, às especificidades das Regiões Autónomas, como aqui parece ser o caso.

O que precisamos de verificar, de seguida, é se a matéria aqui em causa, se encontra sob presunção de regional, isto é, se consta do elenco de matérias que o Estatuto Político-Administrativo da RAM considera como especificas regionais.

Consagrando, o **art. 40.º dos Estatutos**, uma lista exemplificativa dos domínios que constituem matérias de interesse específico para a RAM, sobre as quais poderá, em

[48] Como defendido na declaração de voto vencido do Conselheiro António Vitorino, no Ac. do TC n.º 92/92, de 11.03.1992.
[49] Cf. Declaração de voto vencido do Conselheiro Carlos Pamplona de Oliveira, no Ac. do TC n.º 256/2010, de 23.06.2010.

princípio, **a Assembleia Legislativa Regional legislar**, onde se inclui, na alínea ll), as "*vias de circulação, trânsito e transportes terrestres*".

No entanto, a legitimidade da Assembleia Legislativa Regional não nasce da simples indicação, nas diversas alíneas do art. 40.º dos Estatutos, das matérias sobre as quais se pretende legislar[50], podendo existir certa questão que, embora relacionada com transportes terrestres, por exemplo, não assumem uma especial importância na RAM.

Recuperando o critério territorial e geográfico, atualmente acolhido pela Constituição e pela jurisprudência constitucional, este dita que **tal matéria terá de assumir uma especial configuração na Região Autónoma, justificativa de intervenção legislativa regional**.

Compreende-se que nestes casos os limites sejam mais apertados, tendo já por várias vezes o Tribunal Constitucional frisado que

> "*o ordenamento jurídico regional há-de ser, com efeito, um ordenamento (especial) complementar do ordenamento jurídico nacional. Não pode ser um ordenamento paralelo ou de substituição deste último. O poder normativo regional não pode, por isso, pegar em legislação nacional e transformá-la em legislação regional, procedendo como que a uma novação do título (da fonte) dessa legislação*"[51].

E a propósito desse ordenamento jurídico complementar, é referido também no Ac. do TC n.º 256/92 o seguinte:

> "*este Tribunal tem vindo a defender, continuando agora a fazê-lo, que, quando as normas provenientes do legislador regional não visam, ao incidir sobre uma determinada matéria, dar-lhe um tratamento por forma a ter em conta a regulamentação dos aspectos que se liguem exclusivamente ou que devam assumir uma peculiar configuração na Região, antes se limitando a reproduzir, sem alterações significativas, o que já consta de legislação nacional, assim actuando elas como que operadoras de «transformações» ou*

---

[50] "*(...) o Tribunal Constitucional sempre entendeu que a mera inserção de determinada matéria nas listas estatutárias não bastava para, por si só, dar por verificado o requisito do interesse específico, sendo sempre necessário o apuramento concreto, no caso, da ocorrência dessa especificidade da situação, a exigir regulação legal diferenciada*". Cf. Ac. do TC n.º 258/2007, de 15.05.2007.

[51] Ac. n.º 92/92, de 07.04.1992.

> *«apropriações» desta legislação, então não existe, verdadeiramente, nesses casos, um interesse específico que deve ser o vector constitucional do poder legislativo regional, sequentemente apresentando-se essas normas como violadoras da Constituição".*

Ora, interpretando *a contrario* o trecho transcrito *supra*, retira-se que **não deverão padecer, em princípio, de qualquer vício de inconstitucionalidade, nem de ilegalidade, as normas regionais que visem regulamentar e adaptar certos aspetos às particularidades e especificidades geográficas, territoriais, sociais e económicas da Região Autónoma**, contrariamente às normas que se limitem a transcrever a legislação nacional[52].

Veja-se, por exemplo, o Decreto Legislativo Regional n.º 34/2008/M que adapta à Região Autónoma da Madeira o Código dos Contratos Públicos ("CCP"), uma vez que este "*não salvaguarda algumas situações específicas da Região*", tendo em consideração que

> "*a actividade contratual da Administração assume em alguns aspectos uma particular configuração na Região, determinada essencialmente pela insularidade, pela dimensão económica do mercado, pela existência de obrigações fiscais declarativas cujo conteúdo assume interesse específico para a Região, pela fragmentação da propriedade, etc.*".

Mais recentemente, o Decreto Legislativo Regional n.º 13/2019/A que procede à adaptação da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas à administração regional da Região Autónoma dos Açores, tendo em vista adaptar as normas aí presentes à

> "*natureza e características próprias da estrutura organizativa da administração regional dos Açores*".

Ou ainda o Decreto Legislativo Regional n.º 27/2015/A, que transpôs para a Região Autónoma dos Açores as Diretivas de 2014 sobre contratação pública, muito antes da transposição ser feita pelos órgãos estaduais (o Governo apenas aprovou a transposição destas Diretivas em 2017 – DL n.º 111-B/2017, de 31-08).

---

[52] E que, por isso, não introduzem qualquer disciplina jurídica "*que aponte para uma regulação de matéria atenta a especial configuração que ela deve (ou deveria) assumir na Região ou a exclusiva ligação a ela*", falecendo, deste modo, o "*desiderato de regência do interesse específico*". Cf. Ac. do TC n.º 256/92, de 06.08.1992.

Transpondo tal entendimento para o caso em apreço, apenas está vedado o acesso, por parte das Assembleias Legislativas Regionais, ao núcleo desse mesmo regime geral e **não a certas especificidades suscetíveis de ser adaptadas aos circunstancialismos autonómicos**, tendo em consideração *o interesse específico para a Região*[53].

Não é inocente tal referência a interesse específico, uma vez mais, enquanto critério aferidor da competência legislativa regional, visto que, embora, como se viu, tal exigência tenha caído, ao nível da Lei Fundamental[54], aquando da revisão constitucional de 2004, os Estatutos não acompanharam tal evolução, continuando o art. 37.º/1/c) dos Estatutos da RAM a dispor da seguinte forma:

> "*Compete à Assembleia Legislativa Regional, no exercício de funções legislativas:*
>
> *(...)*
>
> *c) Legislar, com respeito pelos princípios fundamentais das leis gerais da República, em matérias de interesse específico para a Região que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania*"
>
> *(...)*

No entanto, importa sublinhar que o Tribunal Constitucional tem considerado que, a par desse critério geográfico, deverá ainda vigorar um critério material, relativo à **realidade económica, social e cultural do respetivo território**[55].

Assim, pode ler-se no Ac. do Tribunal Constitucional n.º 258/2007, de 15.05.2007:

> "(...) *há, na verdade, que atender aos fundamentos, aos fins e aos limites que a Constituição assinala à autonomia regional, no seu artigo 225.º: os fundamentos dessa autonomia assentam nas características geográficas, económicas, sociais e culturais dos arquipélagos dos Açores e da Madeira e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares; os fins*

---

[53] O que, aliás, vai de encontro ao entendimento adotado no Ac. do TC n.º 160/86, de 14.05.1986, segundo o qual: "*onde esteja uma matéria reservada à 'competência própria dos órgãos de soberania', [...] não há 'interesse específico para as Regiões' que legitime o poder legislativo das regiões autónomas*", visto que, *a contrario*, muito provavelmente, onde houver interesse específico para as Regiões, não estará uma matéria reservada à competência dos órgãos de soberania.

[54] À semelhança da referência às *leis gerais da República*.

[55] Cf. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição portuguesa anotada*, *ob. cit.*, p. 351.

> *consistem na participação democrática dos cidadãos, no desenvolvimento económico-social, na promoção e defesa dos interesses regionais, mas também no reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses; os limites derivam da não afetação da integridade da soberania do Estado e do respeito do quadro constitucional. Assim, a circunstância de a legislação regional se destinar a ser aplicada no território da Região não basta, só por si, para dar por verificado o apontado requisito*".

É, então, necessário, apurar as especificidades da RAM, territoriais e materiais, que exijam uma adaptação do RJTVDE e, consequentemente, justifiquem e legitimem a intervenção da Assembleia Legislativa Regional.

C. ESPECIFICIDADES REGIONAIS

A primeira das especificidades que importa abordar, dada a sua enormíssima relevância para a matéria aqui em análise, de transporte terrestre de passageiros, prende-se com as características do próprio território da Madeira.

Como se sabe, diferentemente do Continente, a Madeira é uma ilha, não havendo continuidade geográfica com o Continente, o que tem enormes implicações em termos económicos e sociais, dada a dificuldade e escassez de recursos que não podem ser colmatados em tempo útil, importando ter em devida atenção a economia da Região e a sustentabilidade dos seus setores económicos.

É também uma ilha vulcânica com uma orografia bastante acidentada, o que se reflete na existência de estradas com declives muito acentuados, facto que, já por várias vezes, obrigou à intervenção da Assembleia Legislativa Regional.

Veja-se, por exemplo, o Decreto Legislativo Regional n.º 14/2018/M, que estabelece limites de velocidade distintos nas vias rápidas e expresso, onde se refere que:

> "*As condições de circulação nas estradas da ilha da Madeira estão intrinsecamente associadas a uma tipografia reconhecida como especialmente adversa. São frequentes traçados com retas de curta extensão*

e raios muito reduzidos e variáveis. Mesmo nas estradas regionais mais importantes, é frequente existir alternância de zonas seguras e cómodas, com zonas cujas características se encontram próximas dos limites mínimos de segurança".

É, assim, comummente reconhecido e associado às estradas da RAM um elevado grau de perigosidade, tendo em consideração a acidentalidade do seu solo e, consequentemente, a inclinação das suas estradas, o que obriga a uma especial preparação, formação e adaptação dos condutores que aí pretendem circular, especialmente os condutores que pretendem ter a seu cargo o transporte público de passageiros.

E isto porque, se é verdade que as estradas madeirenses evoluíram deveras, em termos de acessibilidade e segurança, com, por exemplo, a substituição do tradicional paralelepípedo de basalto pelo asfalto, em várias estradas, e a construção de diversos túneis e viadutos, que surgem como uma alternativa a certas outras estradas antigas, nem por isso se assemelha a conduzir no Continente, mantendo-se uma marcada diferença entre as condições adversas a que estão sujeitos os condutores no Continente e os condutores na RAM.

Tal diferença sobressai especialmente fora das zonas urbanas, onde a maioria das estradas, nomeadamente as que unem pontos turísticos, continuam a representar verdadeiros desafios para os condutores que aí circulam, mesmo para os mais experientes e acostumados à conhecida agressividade das estradas madeirenses.

Mas se a configuração das estradas, por si só, já cria um elevado risco na condução, outro fator habitualmente a ter em conta é o próprio clima, considerando a frequente ocorrência de nebulosidade e vento que assola a RAM – *especialmente em locais de maior altitude* – e que, por conseguinte, prejudica as condições de visibilidade dos condutores.

Pelo exposto, é facilmente percetível que a circulação de transportes terrestres na ilha da Madeira está sujeita a certos riscos e condições muito característicos da própria Região, não sendo expectável, nem desejável, que esta se abstenha de intervir na prevenção de acidentes rodoviários, **sendo imperativo que adote as medidas necessárias a garantir a segurança de condutores, passageiros e peões.**

Uma dessas medidas terá, obrigatoriamente, de passar por uma forte intervenção no momento de formação e certificação dos motoristas, de modo a garantir um correto e seguro desempenho destes e a sua perfeita adaptação à orografia da RAM.

Outra das especificidades a ter em conta, como dissemos, prende-se com as, também elas muito próprias, características económico-sociais da RAM, resultado do facto de nesta funcionar um mercado insular, de dimensões (mais) reduzidas e concentradas, que impõe uma certa cautela aquando da introdução de determinadas novas realidades comerciais, sob pena de tal resultar num enorme choque sistémico, com graves consequências, não só a nível económico-financeiro, mas também social.

Como se sabe, os táxis são, atualmente, a única entidade autorizada a realizar transportes de passageiros em automóveis ligeiros na RAM, tendo a seu cargo o monopólio dessa atividade. A introdução abrupta de um concorrente, sem que sejam salvaguardados certos aspetos da sua atividade, pelo menos num momento inicial, teria um impacto tremendo, com consequências muito negativas, podendo mesmo, em *última ratio*, levar ao desaparecimento dessa entidade, com as consequências nefastas para o emprego, não existindo alternativas viáveis fáceis, como a mais elevada taxa de desemprego da RAM face ao Continente o demonstra.

Ora, tal impõe uma adequação e adaptação cuidadosa, a cargo da RAM, nomeadamente da sua Assembleia Legislativa Regional, que, melhor do que qualquer outro órgão, pode, e deve zelar pelos específicos interesses da Região Autónoma, das suas empresas e da sua população.

Finalmente, dada a regionalização de diversos serviços do Estado, na Região, designadamente do IMT, cujas competências na Região são atribuídas à DRET, não tem sentido atribuir competências a uma entidade que não tem competências na Região (o IMT), devendo também ser atribuídas as verbas resultantes de coimas e de contribuições previstas na Lei TVDE ao IMT à entidade que desempenha o mesmo papel na Região (a DRET).

D. ADAPTAÇÕES ORGÂNICAS

Atendendo a tudo o exposto, são vários os normativos previstos no RJTVDE que saltam à vista devido à sua difícil aplicabilidade na Região Autónoma, nomeadamente os relativos à intervenção do IMT, tendo em consideração o disposto no art. 2.º/3 do Decreto Regulamentar Regional n.º 18/2015/M (Orgânica da Direção Regional da Economia e Transportes – "DRET"):

> "*Incumbe especialmente à DRET exercer, na Região Autónoma da Madeira, as atribuições e competências legais conferidas ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes, (IMT, I. P.), e à Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR), cujo exercício esteja limitado ao território continental, assim como as demais atribuições e competências que lhe venham a ser atribuídas no decurso do exercício do poder legislativo e regulamentar da Região Autónoma da Madeira*".

Resulta, pois, do art. transcrito que o IMT não goza de quaisquer competências ou atribuições na Região Autónoma da Madeira, encontrando-se estas adstritas à DRET. Ora, deste modo, não parece fazer qualquer sentido que à DRET se encontre vedada qualquer atuação no que toca à imposição e cumprimento do RJTVDE, enquanto, simultaneamente, são atribuídas e reconhecidas competências, sem qualquer limite territorial, a uma entidade que, simplesmente, não opera na Madeira.

Assim, **as múltiplas referências ao IMT ao longo da Lei TVDE deverão ser substituídas por referências à DRET**, nomeadamente, e a título de exemplo, no que concerne ao licenciamento previsto no artigo 3.º, a idoneidade prevista no artigo 4.º, a fiscalização do cumprimento dos requisitos de exercício, previsto no artigo 9.º, a certificação dos motoristas de TVDE, designadamente o curso de formação, previsto no artigo 10.º, a idoneidade dos motoristas, prevista no artigo 11.º, sobre os veículos, previsto no artigo 12.º, controle e limitação da atividade, prevista no artigo 14.º, o acesso a atividade de plataformas eletrónicas, prevista no artigo 17.º, a idoneidade das plataformas, prevista no artigo 18.º, a supervisão, prevista no artigo 23.º, as entidades fiscalizadoras, prevista no artigo 24.º, o processamento das contraordenações, previsto no artigo 27.º, o produto das coimas, previsto no artigo 28.º, à contribuição de regulação e supervisão prevista no art. 30.º, devendo 30% do montante cobrado aos operadores de plataforma eletrónica a

desempenhar funções na Região, a título da referida contribuição, constituir receita a afetar à DRET, e não ao IMT.

O mesmo se aplica ao **regime sancionatório**, devendo, quer o processamento das contraordenações, como a aplicação das respetivas coimas, caber à DRET, enquanto entidade fiscalizadora do cumprimento das disposições legais previstas na Lei TVDE no território da Madeira, devendo reverter, também a seu favor, o produto das coimas referido no art. 28.º.

D. ADAPTAÇÕES MATERIAIS

Mas a necessidade de adaptação não se esgota com questões meramente orgânicas.

É necessário adaptar o próprio regime aos **particularismos geográficos, económicos, culturais e sociais da Região**, parâmetros que, desde o início, ou seja, desde o texto da CRP de 1976, reforçado em 2004, acompanham, e justificam, o poder legislativo regional, bem como o próprio estatuto autonómico das Regiões, contanto que exista um *interesse específico* para a região, que assim o justifique, nos termos do art. 37.º/1/c) dos Estatutos.

Ora, no presente caso, a verdade é que o legislador, aquando da preparação e elaboração da Lei TVDE parece não ter tido em conta as especificidades das Regiões Autónomas, acabando por produzir um regime generalista, preparado para ser aplicado ao Continente, algo desde logo evidenciado pelo facto de daquele não constar qualquer referência ou remissão para os Estatutos e/ou regime, legal e institucional, adotados nas Regiões.

É evidente a necessária adaptação à RAM dos veículos e da formação dos motoristas de TVDE, dadas as especificidades das estradas regionais. Um motorista do continente não sabe conduzir na região, sem uma formação adequada. Para isso importa adaptar o conteúdo dos artigos 3.º e 4.º, além dos artigos 10.º a 13.º e do artigo 17.º.

Também em resultado das especificidades regionais se impõe que fique claro que o serviço de TVDE não pode realizar serviços turísticos, o que nos parece já resultar da Lei 45/2018, mas que se impõe deixar claro.

Em nenhum destes casos estamos no âmbito da inovação, mas apenas da **mera adaptação** as especificidades regionais.

IV. DA FISCALIZAÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE

A. ENQUADRAMENTO

Embora a emanação de um decreto legislativo regional com o objetivo de adaptar os aspetos referidos às especificidades da RAM, nos termos descritos *supra*, não pareça levantar qualquer questão de inconstitucionalidade, importa, ainda assim, indagar de que tipo de inconstitucionalidade poderá um decreto legislativo regional padecer, caso não respeite os limites impostos pelos arts. 227.º/1/a) e 228.º/1 da CRP, e 37.º/1/c) dos Estatutos, e a que tipo de controlo poderá ser sujeito.

Antes de mais importa recuperar a ideia de que, tradicionalmente, se efetua uma distinção entre três tipos de inconstitucionalidade[56]:

i. Formal (externa) – caso as normas sobre a forma e o processo de formação dos atos jurídico-públicos sejam infringidas;
ii. Orgânica – caso sejam infringidas as normas de competência;
iii. Material (ou interna) – caso o vício resida no conteúdo substancial do ato.

Ora, como referido *supra*, atualmente o poder legislativo regional encontra-se limitado, negativamente, pela reserva de competências dos órgãos de soberania, e positivamente, na medida em que apenas pode ser exercido sobre matérias de âmbito regional, que se encontrem enunciadas nos estatutos político-administrativos. Deste modo,

> "*Serão inconstitucionais, por incompetência absoluta, os diplomas legislativos regionais que violem os limites assinalados, invadindo a competência própria dos órgãos de soberania ou extravasando para fora das matérias de âmbito regional*"[57] .

---

[56] A par de outros dois juízos de inconstitucionalidade relativos à inconstitucionalidade total ou parcial, e por ação ou omissão.
[57] Cf. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, *ob. cit.*, p. 660.

Assim, padecerá, desde logo, de inconstitucionalidade orgânica, por violação de normas de competência, o decreto legislativo regional que não respeite os limites acima indicados[58].

Revisitando, agora, o sistema português de fiscalização da constitucionalidade, este comporta, na sua génese, atenta a sua classificação enquanto sistema misto de controlo abstrato e concreto, e difuso e concentrado, quatro modalidades[59]:

a) A fiscalização preventiva da inconstitucionalidade por ação[60] (prevista nos arts. 277.º e 278.º da CRP), em que o TC é chamado a pronunciar-se acerca de uma possível inconstitucionalidade de determinadas normas jurídicas, ainda antes da entrada em vigor das mesmas;
b) A fiscalização sucessiva concreta da inconstitucionalidade por ação (arts. 277.º e 280.º), cabendo a qualquer tribunal, mais do que a competência, o dever de julgar inconstitucional qualquer ato normativo, se assim o entenderem;
c) A fiscalização sucessiva abstrata da inconstitucionalidade por ação (arts 277.º e 281.º), que cabe, em exclusivo, ao TC, quando chamado a pronunciar-se acerca da inconstitucionalidade de certa(s) norma(s) jurídica(s);
d) A fiscalização da inconstitucionalidade por omissão (art. 283.º), também a cargo, exclusivamente, do TC.

Às referidas quatro modalidades de fiscalização da constitucionalidade correspondem as respetivas formas de processo adequadas, ou seja, o processo de fiscalização concreta (arts. 207.º e 280.º e 69.º e seguintes da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional - "LOTC"); o processo de fiscalização abstrata da inconstitucionalidade por ação, com duas espécies, fiscalização preventiva (arts. 278.º e 279.º da CRP e 57.º e seguintes da LOTC) e sucessiva (art. 281.º da CRP e 62.º e seguintes da LOTC); e, finalmente, o processo de fiscalização da inconstitucionalidade por omissão (art. 283.º da CRP e 67.º e 68.º da LOTC).

---

[58] Cf. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *O sistema vigente de repartição de competências legislativas entre o Estado e as regiões com autonomia político-administrativa*, disponível em http://aprenderamadeira.net/lei-regional/.

[59] Cf., entre vários, GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, *ob. cit.*, pp. 885 e seguintes.

[60] Recorde-se que a inconstitucionalidade por ação "*é a inconstitucionalidade positiva, a que se traduz na prática de acto jurídico-público que, por qualquer dos seus elementos, infringe a Constituição*", pelo que esta será a aqui tida em conta, e não a inconstitucionalidade por omissão, tendo em consideração que a discussão se centra no tipo de inconstitucionalidade, e a que meios de controlo desta poderá ser um decreto legislativo regional sujeito. Cf. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição portuguesa anotada*, *ob. cit.*, p. 707.

Diga-se, porém, que apenas no caso da fiscalização preventiva, o diploma não inicia a sua vigência até ser devidamente apreciado pelo Tribunal Constitucional, pois em todos os outros casos o diploma entra em vigor e apenas poderá ser posto em causa após conclusão do processo demorado ter sido concluído junto do Tribunal Constitucional.

B. FISCALIZAÇÃO PREVENTIVA

Quanto à fiscalização preventiva, como referido, trata-se de uma fiscalização "*anterior à própria introdução das normas na ordem jurídica, ou seja, tem por objecto normas imperfeitas*"[61], em relação às quais se encontra em falta um requisito de existência jurídica, neste caso, a assinatura do Representante da República[62].

Atendendo ao art. 278.º/2 da CRP, poderá o Representante da República requerer a apreciação preventiva da constitucionalidade de qualquer norma constante de decreto legislativo regional que lhe seja remetido para assinatura. Ora, nos termos do art. 233.º/1 da CRP:

> "*Compete ao Representante da República assinar e mandar publicar os decretos legislativos regionais e os decretos regulamentares regionais*".

Deste modo, após ser sujeito a aprovação em Assembleia Legislativa Regional, qualquer decreto legislativo regional é enviado ao Representante da República que, à semelhança do previsto em relação ao Presidente da República (v. art. 136.º/1 e 5), dispõe de três opções, assinar e mandar publicar o diploma (art. 233.º/2 da CRP), requerer a fiscalização concreta da constitucionalidade no prazo de oito dias a contar da sua receção (art. 278.º/2 da CRP) e/ou vetá-lo (art. 233.º/2 da CRP)[63].

---

[61] Cf. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada, ob. cit.*, p. 885.

[62] "*Embora a Constituição não o diga, a falta de assinatura do RR há-de equivaler à falta de promulgação ou de assinatura do PR, determinando a inexistência jurídica do acto (art. 137º)*". Cf. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, Constituição da República Portuguesa anotada, ob. cit., p. 706.

[63] Também à semelhança do Presidente da República, o Representante da República goza de direito de veto político, nos termos do referido art. 233.º/2 que, nos termos do art. 233.º/3 pode ser confirmado pela Assembleia Legislativa regional por maioria absoluta dos seus membros em efetividade de funções, e de veto por inconstitucionalidade, este último assente, necessariamente, numa prévia decisão de inconstitucionalidade do TC, no âmbito de um processo de fiscalização preventiva da (in)constitucionalidade. Importa frisar que caso o Representante da república exerça o seu direito de veto político e este seja confirmado pela Assembleia Legislativa regional, o Representante da República fica obrigado a assinar o diploma no prazo de 8 dias (art.

Repare-se que a legitimidade para desencadear a fiscalização preventiva pertence, em exclusivo, sobre decretos legislativos regionais, ao Representante da República. Assim, é a este órgão constitucional que cabe a obrigação de identificar as normas cuja constitucionalidade deverá ser apreciada, bem como as normas ou princípios constitucionais que considerem que possam ter sido violados (art. 51.º da LOTC)[64].

Uma vez requerida a fiscalização preventiva, terá o TC um prazo de 25 dias para proferir a sua decisão (art. 278.º/5). Caso se pronuncie pela inconstitucionalidade das normas constantes no decreto legislativo regional sujeitas a controlo, deverá o Representante da República obrigatoriamente vetar o diploma, nos termos do art. 279.º/1, e devolvê-lo à Assembleia Legislativa Regional para que esta expurgue as normas consideradas inconstitucionais, ou confirme o diploma por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções (art. 279.º/2)[65].

No entanto, diferentemente do que ocorre em caso de veto político, a confirmação, pela Assembleia Legislativa Regional de diploma sujeito a veto por inconstitucionalidade não cria, no Representante da República, a obrigação de assinar o diploma, mas sim a possibilidade de o fazer [66], nem exclui, caso este decida assinar, uma ulterior declaração de inconstitucionalidade das mesmas normas, a propósito de uma possível fiscalização sucessiva abstrata[67].

233.º/3), "*o que parece afastar a possibilidade de intromissão da fiscalização da constitucionalidade*". Cf. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, *ob. cit.*, p. 927. Também a propósito do veto político, de notar que o seu exercício preclude a iniciativa de fiscalização preventiva, mas caso requeira primeiro a fiscalização preventiva, continua a poder exercer o seu direito de veto. Cf. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição portuguesa anotada*, *ob. cit.*, p. 726.

[64] Ainda que tal não impeça o TC de declarar a inconstitucionalidade das mesmas normas com base na violação de normas ou princípios constitucionais diversos dos indicados. Cf. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, *ob. cit.*, p. 925.

[65] Caso o diploma seja reformulado, poderá o Representante da República requerer, novamente, caso assim entenda necessário, a apreciação preventiva da constitucionalidade de qualquer das suas normas (art. 279.º/3).

[66] Cf. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição portuguesa anotada*, *ob. cit.*, p. 734.

[67] Cf. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, *ob. cit.*, pp. 934 e 935.

C. Fiscalização Sucessiva Abstrata

Contrariamente à fiscalização preventiva, que aborda e analisa unicamente a conformidade das normas constantes de certo diploma com a Constituição, no âmbito da fiscalização sucessiva abstrata o TC aprecia, quer questões de inconstitucionalidade, como de ilegalidade. Assim, nos termos do art. 281.º/1/a) e c) o TC pode apreciar e declarar, com força obrigatória geral, "*a inconstitucionalidade de quaisquer normas*" e/ou "*a ilegalidade de quaisquer normas constantes de diploma regional, com fundamento em violação do estatuto da região autónoma*".

Trata-se, pois, de um mecanismo de controlo concentrado e abstrato exercido pelo TC sobre *normas perfeitas*, ou seja, normas cujo processo de formação já se encontra concluído (o que pressupõe a sua prévia publicação, nos termos do art. 119.º/1/c))[68], distanciando-se, deste modo, o seu âmbito de aplicação do âmbito de aplicação da fiscalização preventiva. E distanciando-se, também, pelo facto de não ter prazo, podendo ser requerida a todo o tempo, sem que esteja sujeita a um prazo de caducidade[69].

Atendendo ao art. 281.º/2, poderão, então, requerer[70] a declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade com força obrigatória geral de normas constantes de decretos legislativos regionais:

a) O Presidente da República;

b) O Presidente da Assembleia da República;

c) O Primeiro-Ministro;

d) O Provedor de Justiça;

e) O Procurador-Geral da República;

f) Um décimo dos Deputados à Assembleia da República;

---

[68] Não sendo, porém, obrigatório que já se encontrem em vigor, podendo, igualmente, tratar-se de normas que tenham sido suspensas, ou revogadas, desde que ainda sejam suscetíveis de serem aplicadas a situações passadas. Cf. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, *ob. cit.*, pp. 964 e 965.

[69] Cf. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição portuguesa anotada*, *ob. cit.*, p. 796 e 797.
Em ambos os casos, como referido, "*também não preclude a fiscalização o facto de a norma já ter sido sujeita anteriormente a fiscalização, pois as decisões de inconstitucionalidade não fazem caso julgado*". Cf. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, *ob. cit.*, p. 965.

[70] Especificando, também aqui, no referido requerimento, quais as normas cuja apreciação é requerida e os fundamentos em que este se baseia.

g) Os Representantes da República, as Assembleias Legislativas das regiões autónomas, os presidentes dos Governos Regionais ou um décimo dos deputados à respectiva Assembleia Legislativa, quando o pedido de declaração de inconstitucionalidade se fundar em violação dos direitos das regiões autónomas ou o pedido de declaração de ilegalidade se fundar em violação do respectivo estatuto.

A legitimidade das entidades indicadas na alínea g) para requerer a fiscalização da constitucionalidade, ou legalidade, de certas normas jurídicas apenas se verifica quando se considere que estas infringem algum dos direitos constitucionais das regiões autónomas (arts. 225.º e seguintes), não bastando invocar a simples inconstitucionalidade das mesmas[71], ou violem os estatutos regionais[72].

Quanto aos efeitos de uma potencial declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade (originárias), com força obrigatória geral, refira-se que, em regra[73], de acordo com o art. 282.º/1, estes retroagem ao momento da entrada em vigor da(s) norma(s) sujeita(s) a fiscalização, redundando na sua expulsão da ordem jurídica, contrariamente ao que ocorre em sede de fiscalização sucessiva concreta, onde, como se verá,

> *"as decisões de inconstitucionalidade (...) têm mera eficácia inter partes, resultando claramente dos artigos 280.º, n.º 5, e 281.º, n.º 3, que a norma julgada inválida não é eliminada da ordem jurídica, nada impedindo que, noutro processo, qualquer tribunal formule um juízo diverso sobre a questão da inconstitucionalidade e, mais concretamente, aplique a norma anteriormente julgada inconstitucional"*[74].

---

[71] Sendo tais direitos aqueles que configuram e concretizam, na Lei Fundamental, o princípio da autonomia político-administrativa das Regiões Autónomas. Cf. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *A constituição portuguesa anotada*, *ob. cit.*, p. 807.

[72] "Trata-se, ao fim e ao cabo, por um lado, de garantir a autonomia regional contra as incursões do Estado, e por outro lado, de garantir a unidade normativa do Estado contra os abusos das regiões autónomas". Cf. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, *ob. cit.*, p. 920.

[73] Isto porque, caso a inconstitucionalidade decorra da infração de norma constitucional posterior, constante de nova Constituição ou de lei de revisão constitucional (inconstitucionalidade superveniente), os efeitos da declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade com força obrigatória geral retroagirão, apenas, ao momento da entrada em vigor desta (art. 282.º/2), e não da entrada em vigor da norma considerada inconstitucional. Também o n.º 3 do art. 282.º prevê um outro desvio ao princípio da retroatividade estabelecido no n.º 1 do mesmo preceito, conferindo ao TC a possibilidade de fixar, de forma mais restrita, o alcance de tal declaração, "*quando a segurança jurídica, razões de equidade ou interesse público de excepcional relevo, que deverá ser fundamentado, o exigirem*".

[74] Cf. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição portuguesa anotada*, *ob. cit.*, p. 822.

D. FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA CONCRETA

Por fim[75], poderá o decreto legislativo regional ser, igualmente, sujeito a uma fiscalização sucessiva **concreta** da sua constitucionalidade e/ou legalidade, distanciando-se a presente modalidade de controlo das demais por importar, previamente à intervenção do TC, uma atuação dos restantes tribunais, operando-se a fiscalização concreta quando haja recurso, para o TC das decisões dos tribunais que[76]:

a) Recusem a aplicação de determinada norma, neste caso, do decreto legislativo regional, com fundamento na sua inconstitucionalidade, ou, pelo contrário, apliquem norma cuja inconstitucionalidade haja sido suscitada durante o processo (art. 280.º/1/a) e b));
b) Recusem a aplicação de norma constante no decreto legislativo regional com fundamento na sua ilegalidade por violação de lei com valor reforçado, ou do estatuto da região autónoma, ou que, pelo contrário, apliquem norma cuja ilegalidade haja sido suscitada no decorrer do processo, com qualquer um dos fundamentos indicados anteriormente (art. 280.º/2/a), b) e d)).
c) Apliquem norma anteriormente julgada inconstitucional ou ilegal pelo TC (art. 280.º/5).

No entanto, importa, desde já, relembrar que os presentes recursos se cingem, única e exclusivamente, às questões de inconstitucionalidade ou ilegalidade apontadas (art. 280.º/6), não tendo o TC competência para controlar decisões jurisdicionais, ou outros atos não normativos dos poderes públicos[77].

Em termos de legitimidade para interpor o presente recurso, esta divide-se entre o Ministério Público e "*as pessoas que, de acordo com a lei reguladora do processo em que a decisão foi proferida, tenham legitimidade para dela interpor recurso*" (art. 72.º/1 da LOTC).

---

[75] Não será aqui abordada a fiscalização da inconstitucionalidade por omissão dada a sua inaplicabilidade ao caso concreto.
[76] Não cabendo, então, a estes "*a última palavra quanto à questão da constitucionalidade das normas aplicáveis nos feitos submetidos a julgamento*". Cf. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição portuguesa anotada*, *ob. cit.*, pp. 742 e 743.
[77] Assim, o objeto do recurso abrange, não tais decisões ou atos, mas sim as normas jurídicas neles aplicadas ou desaplicadas.

Quanto ao primeiro, este goza, em certas situações, de uma *legitimidade obrigatória*, devendo, *obrigatoriamente*, interpor recurso da decisão que recuse a aplicação de norma constante do decreto legislativo regional, com base na sua inconstitucionalidade ou ilegalidade, ou que aplique norma do mesmo diploma, que haja sido, anteriormente, declarada inconstitucional ou ilegal pelo TC (art. 280.º/3 e 5).

Contudo, o art. 280.º/4 exclui a legitimidade do Ministério Público nos casos em que é interposto recurso de uma decisão que aplique norma cuja inconstitucionalidade, ou ilegalidade, haja sido suscitada durante o processo – cabendo, neste caso, a possibilidade de interpor recurso exclusivamente à parte responsável pelo levantamento da referida questão – salvo:

> "*quando* [o Ministério Público] *seja parte no processo e tenha previamente suscitado nos autos a questão de inconstitucionalidade, em inteira igualdade com as restantes partes*"[78]

Quanto à decisão a ser proferida pelo TC, faz caso julgado no processo quanto à questão de inconstitucionalidade ou ilegalidade suscitada, de acordo com o art. 80.º/1 da LOTC e, como referido *supra*, apenas produz efeitos *inter partes*, não gozando de força obrigatória geral.

Assim, a norma, mesmo que considerada inconstitucional ou ilegal, no caso concreto, mantém-se em vigor no ordenamento jurídico. No entanto, caso tal entendimento se repita em três casos concretos, deverá o TC apreciar[79] e declarar com força obrigatória geral a sua inconstitucionalidade ou ilegalidade, aí sim, eliminando-a da ordem jurídica, já em sede de fiscalização abstrata sucessiva (art. 281.º/3).

[78] Cf. Ac. do TC n.º 57/1999, de 27.01.1999.
[79] Encontrando-se tal apreciação dependente de iniciativa, devendo ser previamente desencadeado o processo de fiscalização abstrata. Cf. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional – Tomo VI*, *ob. cit.*, p. 333.

IV. CONCLUSÕES

A. A revisão constitucional de 2004 veio resolver o problema de indagar, em abstrato ou concreto, da existência de *interesse específico* ou de qualquer outro fundamento habilitante do poder legislativo dos órgãos regionais, passando o elemento decisivo a ser o critério territorial ou geográfico.

B. Manteve-se o modelo da listagem plural de competências, encontrando-se hoje consagrada na CRP uma listagem das matérias de competência legislativa exclusivamente reservada aos órgãos de soberania (estaduais), excetuando-se apenas algumas matérias da reserva relativa da Assembleia da República delegáveis nas Regiões Autónomas; outra de matérias de competências legislativas regionais com caráter delegado (227.º/b), complementar (227.º/c) e mínimo (227.º/i, j, l, n, p e q); e, por fim, uma remissão para uma terceira lista regional, de natureza sub-constitucional, ínsita nos Estatutos das Regiões (227.º/1a) e 228.º/1).

C. Os poderes legislativos regionais continuam limitados: (i) negativamente, na medida em que não podem versar sobre matérias reservadas à competência dos órgãos de soberania (salvo mediante autorização legislativa e em desenvolvimento das leis, nos casos em que são admitidas) e, (ii) positivamente, uma vez que apenas podem regular domínios de âmbito regional, abrangidos pelas matérias taxativamente enumeradas no respetivo Estatuto Político-Administrativo da Região.

D. Olhando para o elenco de matérias sob reserva de parlamento, incluídas nos artigos 164.º e 165.º CRP, não vemos que *o regime jurídico da atividade de transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica* se deva incluir em qualquer delas.

E. Podemos assim, concluir que a matéria incluída na Lei TVDE não reveste qualquer matéria reservada ao poder legislativo dos órgãos de soberania, pelo que não se verifica o limite negativo de competência fixado na Constituição.

F. Mesmo que a matéria aqui em causa se integrasse nalguma matéria sob reserva de parlamento, mesmo assim, embora com mais apertados limites, ainda poderia a RAM proceder a algumas adaptações e regulamentações.

G. O que se vem afirmando, é que mesmo nesses casos de regulação regional em matérias sob reserva do parlamento, sem autorização legislativa (que é limitada – cr. art. 227.º/1b) CRP), é possível uma lei regional desde que esta não seja inovatória.

H. Quer isto dizer que, desde que se mantenha inalterado o núcleo essencial do regime decretado pelo órgão de soberania em matéria da sua reserva, desde que tal adaptação não revista caráter inovatório, nem contrarie os princípios fundamentais do regime adaptado, não está vedada a possibilidade de adaptação do mesmo à Região Autónoma, por via de decreto legislativo regional.

I. Existem certas questões que, mais do que permitir, impõem até a intervenção regional, nomeadamente para fins de adaptação dos regimes estabelecidos por lei ou decreto-lei, às especificidades das Regiões Autónomas, como aqui parece ser o caso.

J. A matéria aqui em causa, encontra-se sob presunção de regional, isto é, consta do elenco de matérias que o Estatuto Político-Administrativo da RAM considera como especificas regionais.

K. No art. 40.º dos Estatutos RAM, que contém uma lista exemplificativa dos domínios que constituem matérias de interesse específico para a RAM, sobre as quais poderá, em princípio, a Assembleia Legislativa Regional legislar, inclui-se na alínea ll), as "*vias de circulação, trânsito e transportes terrestres*".

L. Não deverão padecer, em princípio, de qualquer vício de inconstitucionalidade, nem de ilegalidade, as normas regionais que visem regulamentar e adaptar certos aspetos da Lei TVDE às particularidades e especificidades geográficas, territoriais, sociais e económicas da Região Autónoma.

M. É facilmente percetível que a circulação de transportes terrestres na ilha da Madeira está sujeita a certos riscos e condições muito característicos da própria Região, não sendo

expectável, nem desejável, que esta se abstenha de intervir na prevenção de acidentes rodoviários, sendo imperativo que adote as medidas necessárias a garantir a segurança de condutores, passageiros e peões.

N. Uma dessas medidas terá, obrigatoriamente, de passar por uma forte intervenção no momento de formação e certificação dos motoristas, de modo a garantir um correto e seguro desempenho destes e a sua perfeita adaptação à orografia da RAM.

O. Outra das especificidades a ter em conta prende-se com as, também elas muito próprias, características económico-sociais da RAM, resultado do facto de nesta funcionar um mercado insular, de dimensões (mais) reduzidas e concentradas, que impõe uma certa cautela aquando da introdução de determinadas novas realidades comerciais, sob pena de tal resultar num enorme choque sistémico, com graves consequências, não só a nível económico-financeiro, mas também social.

P. Finalmente, dada a regionalização de diversos serviços do Estado, na Região, designadamente do IMT, cujas competências na Região são atribuídas à DRET, não tem sentido atribuir competências a uma entidade que não tem competências na Região (o IMT), devendo também ser atribuídas as verbas resultantes de coimas e de contribuições previstas na Lei TVDE ao IMT à entidade que desempenha o mesmo papel na Região (a DRET).

Q. O sistema português de fiscalização da constitucionalidade comporta, na sua génese, atenta a sua classificação enquanto sistema misto de controlo abstrato e concreto, e difuso e concentrado, quatro modalidades: (i) a fiscalização preventiva da inconstitucionalidade por ação (prevista nos arts. 277.º e 278.º da CRP); (ii) a fiscalização sucessiva concreta da inconstitucionalidade por ação (arts. 277.º e 280.º); (iii) a fiscalização sucessiva abstrata da inconstitucionalidade por ação (arts 277.º e 281.º); e (iv) a fiscalização da inconstitucionalidade por omissão (art. 283.º).

R. Diga-se, porém, que apenas no caso da fiscalização preventiva, o diploma não inicia a sua vigência até ser devidamente apreciado pelo Tribunal Constitucional, pois em todos os outros casos o diploma entra em vigor e apenas poderá ser posto em causa após conclusão do processo demorado ter sido concluído junto do Tribunal Constitucional.