

- c) As receitas provenientes da utilização das instalações ou equipamentos escolares;
- d) As receitas provenientes da gestão dos refeitórios, bufetes, papelarias e reprografias;
- e) As propinas e multas, que para o efeito serão pagas em numerário, referentes à prática de actos administrativos próprios da escola;
- f) As receitas derivadas da prestação de serviços ou da venda de publicações e outros bens e do rendimento de bens próprios;
- g) As participações de qualquer origem a que a escola tenha direito pela realização de acções de formação ou outras actividades similares;
- h) Outras receitas que à escola sejam atribuídas por lei e os juros, doações, subsídios, subvenções, participações, heranças e legados que eventualmente caibam ao estabelecimento de ensino.

2 — A aceitação de quaisquer liberalidades que envolvam encargos fica sujeita a aprovação prévia da tutela.

Artigo 7.º

Gestão do fundo escolar

1 — No uso da autonomia administrativa e financeira na gestão das receitas que integram o fundo escolar, compete às escolas autorizarem e efectuarem directamente o pagamento das despesas resultantes da realização dos objectivos daquele fundo.

2 — Por proposta fundamentada do conselho administrativo, o plano anual de aplicação das verbas do fundo escolar será aprovado pelo conselho directivo da escola e remetido para homologação do director regional da Educação, nos prazos e moldes que vierem a ser estabelecidos em regulamento.

3 — A administração do fundo escolar compete ao conselho administrativo da escola, a qual se fará de acordo com os princípios vigentes em matéria de contabilidade pública regional.

4 — Para efeitos de autorização de despesas do fundo escolar, o presidente do conselho administrativo terá a mesma competência que for atribuída aos directores de serviço da administração regional.

5 — Quando a despesa a autorizar exceda o limite estabelecido no número anterior, mediante proposta do conselho administrativo, a despesa será autorizada pelo órgão de tutela competente em razão do montante.

6 — O conselho administrativo prestará contas do fundo escolar, inserindo-o na conta de gerência da escola, nos termos da lei.

7 — O funcionamento do fundo escolar será regulamentado pelo Governo Regional até 90 dias após a entrada em vigor do presente diploma.

Artigo 8.º

Avaliação e acompanhamento

Com o objectivo de acompanhar e avaliar a execução do regime estabelecido no presente diploma, por despacho do secretário regional da tutela, será constituída uma comissão que elaborará anualmente um relatório de acompanhamento e proporá as medidas necessárias ao cumprimento dos objectivos do presente diploma.

Artigo 9.º

Entrada em vigor

1 — O presente diploma entra em vigor no dia imediato ao da sua publicação.

2 — A criação dos fundos escolares far-se-á quando seja posto em execução o orçamento da Região Autónoma dos Açores para 1998.

Aprovado pela Assembleia Legislativa Regional dos Açores, na Horta, em 28 de Novembro de 1997.

O Presidente da Assembleia Legislativa Regional,
Dionísio Mendes de Sousa.

Assinado em Angra do Heroísmo em 2 de Janeiro de 1998.

Publique-se.

O Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores, *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa.*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 711/97 — Processo n.º 616/97

Acordam, em plenário, no Tribunal Constitucional:

I — Relatório

1 — O Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores vem requerer ao Tribunal Constitucional, ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 278.º da Constituição e nos artigos 57.º e seguintes da Lei do Tribunal Constitucional (Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro), a fiscalização preventiva da constitucionalidade de todas as normas do Decreto da Assembleia Legislativa Regional dos Açores n.º 29/97, sobre registo regional das associações de promoção dos direitos das mulheres e regime de apoios a conceder a essas associações, o qual foi recebido no seu Gabinete, para assinatura como decreto legislativo regional, no dia 13 de Novembro de 1997.

O pedido alicerça-se, em síntese, nos seguintes fundamentos:

- a) A matéria da *promoção dos direitos das mulheres* sobre que versa o decreto da Assembleia Legislativa Regional não é reveladora de interesse específico, pelo que não se encontra preenchido o parâmetro positivo da competência legislativa regional previsto no n.º 4 do artigo 112.º e na alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º, ambos da Constituição;
- b) A referida matéria, não sendo uma exclusividade insular nem assumindo particular configuração em qualquer das Regiões Autónomas, não carece de tratamento legislativo diferenciado relativamente ao todo nacional, verificando-se, inclusive, que os motivos do legislador regional, expressos no preâmbulo do Decreto

- da Assembleia Legislativa Regional n.º 29/97, são coincidentes, por um lado, com imposições constitucionais (artigos 9.º, 13.º, 58.º e 59.º da lei fundamental) e, por outro lado, com os objetivos da criação da Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres, explicitados no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 166/91, de 9 de Maio;
- c) O Decreto da Assembleia Legislativa Regional n.º 29/97 invade a competência legislativa reservada da Assembleia da República, em particular a alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, desrespeitando, por consequência, um dos limites negativos do poder legislativo regional, ou seja, o limite das matérias reservadas aos órgãos de soberania;
- d) Efectivamente, ao criar um registo público de associações de promoção dos direitos das mulheres (n.º 1 do artigo 1.º), ao estabelecer as condições necessárias para integrar esse registo e as condições de acesso aos dados nele contidos (n.º 2 do artigo 1.º), ao estabelecer regras sobre apoio técnico e financeiro a certas actividades dessas associações, com excepção de outras (artigos 2.º a 7.º), ao colocar na disponibilidade de uma entidade pública o poder, aparentemente discricionário, de concessão desses apoios (artigo 9.º), ao permitir o acompanhamento e a fiscalização das associações em causa por entidades públicas (artigos 11.º e 12.º) e, por fim, ao prescrever algumas obrigações a cargo dessas mesmas associações, a Assembleia Legislativa Regional dos Açores tratou matéria referente à liberdade de associação (artigo 46.º da Constituição), legislando em matéria de «direitos, liberdades e garantias», a qual, pertencendo à reserva relativa da competência legislativa do Parlamento, somente pode ser disciplinada por lei deste ou por decreto-lei autorizado;
- e) Não é sustentável a afirmação de que no caso em apreço a Assembleia Legislativa Regional não teve por escopo estabelecer uma disciplina jurídica para determinado tipo de associações, limitando-se a verificar a sua existência, com a finalidade exclusiva de lhes conceder determinado tipo de apoios. É que, no que tange aos direitos, liberdades e garantias e, portanto, à liberdade de associação, «o alcance da reserva de competência da Assembleia da República» situa-se «a um nível mais exigente, em que toda a regulamentação legislativa da matéria é reservada». Por outras palavras, a reserva vale para «toda a intervenção legislativa, no âmbito dos direitos, liberdades e garantias», e não apenas para as restrições (artigo 18.º da Constituição);
- f) Não é legítimo invocar tão-pouco o artigo 4.º da Lei n.º 10/97, de 12 de Maio — onde se estatui que «as associações de mulheres têm direito ao apoio da administração central, regional e local para a prossecução dos seus fins, nos termos a regulamentar» —, para se defender que o Decreto da Assembleia Legislativa Regional dos Açores n.º 29/97 se limita a regulamentar os apoios a conceder a tais associações por parte da administração regional ou, noutros termos, a regulamentar uma «lei geral emanada dos órgãos de soberania»;
- g) Com efeito, em primeiro lugar, o decreto em análise vem emanado ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 229.º [artigo que, por lapso, não foi substituído pelo artigo 227.º], e não ao abrigo da alínea d) do mesmo preceito constitucional. Em segundo lugar, o citado decreto é enviado para assinatura como decreto legislativo regional e não como exigia o artigo 278.º, n.º 2, *in fine*, caso de tratasse de regulamentação da Lei n.º 10/97, como decreto regulamentar regional. Em terceiro lugar, o decreto não dá cumprimento à obrigação que, segundo o n.º 8 do artigo 112.º da Constituição, impende sobre todos os regulamentos, isto é, não indica expressamente a lei que visa regulamentar. Em quarto lugar, o artigo 5.º da Lei n.º 10/97 reserva ao Governo, nos termos da parte final da alínea d) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição, o respectivo poder regulamentar. Por último, ainda que não existisse reserva de poder regulamentar, e tratando-se de regulamentação de uma lei emanada no exercício de uma competência legislativa reservada — a Lei n.º 10/97 invoca expressamente a alínea b) do n.º 1 do artigo 168.º (actual 165.º) —, é seguro que os regulamentos a emanar apenas poderiam revestir a natureza de meros regulamentos de execução, o que não se verifica com o Decreto n.º 29/97, uma vez que este normativo contém algumas disposições inovadoras e primárias;
- h) Acresce que a norma do n.º 2 do artigo 1.º do decreto em apreço viola também o princípio da reserva de lei, já que, ao cometer ao Governo Regional a definição das «condições a que devem obedecer as associações a serem admitidas a registo e a sua classificação, bem como as condições de acesso aos dados contidos no registo», vem permitir a emanação de regulamentos complementares, com uma considerável liberdade de conformação, numa matéria de reserva de lei. Ora, não sofre dúvida que em matéria desta natureza apenas se permite a emanação de regulamentos de execução e que as matérias constantes dos artigos 164.º e 165.º da Constituição, entre as quais se encontra o regime dos direitos, liberdades e garantias, são, *ipso facto*, matérias de reserva de lei;
- i) Aliás, a definição das «condições a que devem obedecer as associações a serem admitidas a registo» — definição que assume no contexto do Decreto n.º 29/97 uma importância decisiva, uma vez que, como resulta da norma do artigo 2.º, somente as associações admitidas a registo poderão beneficiar de apoio técnico e financeiro —, nunca poderia ser feita em regulamento, devendo antes constar de decreto legislativo regional, tendo em conta a natureza «inicial e primária» da disciplina daquela matéria;
- j) Por último, a norma do artigo 12.º do decreto que vem sendo considerado enferma de incons-

titucionalidade material, por violação do artigo 46.º, n.º 2, da lei fundamental — preceito que garante às associações a livre prossecução dos seus fins «sem interferência das autoridades públicas» —, na medida em que sujeita as associações de promoção dos direitos das mulheres beneficiárias de apoio técnico-financeiro a *fiscalização* da administração regional, ainda para mais exercida de acordo com simples critérios de oportunidade;

- l) Conclui-se, por isso, que, se a Assembleia Legislativa Regional dos Açores pretender ver consagrado em forma legislativa o regime contido no Decreto n.º 29/97, deverá lançar mão da sua competência legislativa junto da Assembleia da República, prevista no artigo 167.º, n.º 1, da Constituição.

O requerimento corporizador do pedido conclui solicitando ao Tribunal Constitucional a pronúncia pela inconstitucionalidade de todas as normas constantes do Decreto da Assembleia Legislativa Regional dos Açores n.º 29/97, por violação dos artigos 112.º, n.º 4, e 227.º, n.º 1, alínea a), conjugados com os artigos 46.º e 165.º, n.º 1, alínea b), da Constituição.

2 — Notificado o Presidente da Assembleia Legislativa Regional dos Açores nos termos e para os efeitos dos artigos 54.º, 55.º e 56.º da Lei do Tribunal Constitucional, não foi apresentada qualquer resposta dentro do prazo legal.

3 — Tudo visto e ponderado, cumpre, então, apreciar e decidir.

II — Fundamentos

4 — Como flui do anteriormente exposto, o *objecto* do pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade que este Tribunal tem agora entre mãos é constituído por todas as normas do Decreto da Assembleia Legislativa Regional dos Açores n.º 29/97, aprovado em 17 de Outubro de 1997, com a epígrafe «Registo regional das associações de promoção dos direitos das mulheres e regime de apoios a conceder a essas associações».

O conteúdo das referidas normas é o seguinte:

«CAPÍTULO I

Associações de promoção dos direitos das mulheres

Artigo 1.º

Registo regional

1 — É criado o Registo Regional das Associações de Promoção dos Direitos das Mulheres na Direcção da Segurança Social.

2 — O Governo Regional regulamentará as condições a que devem obedecer as associações a serem admitidas a registo e a sua classificação, bem como as condições de acesso aos dados contidos no registo.

Artigo 2.º

Apoio técnico-financeiro

As associações admitidas a registo são apoiadas técnica e financeiramente nos seguintes domínios:

- a) Promoção e fomento de actividades e elaboração de publicações de carácter formativo rea-

lizadas pelas associações com vista à promoção da igualdade de direitos e oportunidades das mulheres;

- b) Aquisição, construção, reparação ou manutenção de sedes próprias;
- c) Aquisição de equipamento considerado necessário ao seu funcionamento;
- d) Aconselhamento jurídico e apoio técnico.

Artigo 3.º

Modalidades de apoio

Os apoios às associações podem revestir as seguintes modalidades:

- a) Contratos de cooperação técnica e financeira;
- b) Contratos de financiamento;
- c) Subsídios.

Artigo 4.º

Contratos de cooperação técnica e financeira

1 — Os contratos de cooperação técnica e financeira visam a execução de projectos específicos ou de programas de actividades previstos no plano de acções da Secretaria Regional da Educação e Assuntos Sociais para a promoção da igualdade de oportunidades entre mulheres e homens que possam, deste modo, ser executados com a maior eficácia.

2 — A cooperação técnica pode envolver o financiamento de equipamento considerado importante para a concretização dos objectivos propostos.

Artigo 5.º

Contratos de financiamento

Os contratos de financiamento destinam-se a apoiar projectos específicos ou programas de actividades que se considerem de relevante interesse para a Região.

Artigo 6.º

Subsídios

1 — Os subsídios destinam-se a apoiar actividades temporárias e isoladas que sejam consideradas de interesse para a prossecução da política de igualdade de oportunidades entre mulheres e homens.

2 — As associações que tenham celebrado contratos do tipo dos previstos nos artigos 4.º e 5.º do presente diploma só podem candidatar-se aos subsídios referidos no número anterior para as actividades não englobadas nos respectivos contratos.

Artigo 7.º

Exclusividade

A concessão dos apoios previstos neste diploma inviabiliza a atribuição de apoio para o mesmo fim por parte de outro departamento do Governo Regional.

CAPÍTULO II

Processo de concessão de apoios

Artigo 8.º

Pedido

1 — O pedido de apoio será efectuado na Secretaria Regional da Educação e Assuntos Sociais pelos interessados em formulário próprio e acompanhado do documento descritivo da actividade a apoiar e do respectivo orçamento discriminado.

2 — O período para apresentação dos pedidos é determinado, para cada um dos apoios previstos, em regulamento próprio e será publicado com a devida antecedência.

Artigo 9.º

Concessão

1 — A concessão dos apoios depende de despacho do Secretário Regional da Educação e Assuntos Sociais, a proferir no prazo de 30 dias após o fim do período de recepção de pedidos referidos no n.º 2 do artigo 8.º

2 — O prazo previsto no número anterior é suspenso sempre que sejam solicitados esclarecimentos ou documentos considerados necessários.

3 — A concessão só produz efeitos após a sua publicação no *Jornal Oficial*.

Artigo 10.º

Revisão de apoio

O montante dos apoios concedidos só poderá ser revisto a requerimento do interessado, devidamente fundamentado, desde que surjam aumentos excepcionais e imprevisíveis do custo dos projectos ou actividades, aplicando-se à revisão o disposto no artigo 9.º do presente diploma.

CAPÍTULO III

Acompanhamento e fiscalização

Artigo 11.º

Acompanhamento

1 — Para além do relatório final e de contas, as associações apoiadas obrigam-se a apresentar, sempre que solicitado, relatórios devidamente documentados sobre o andamento dos projectos ou actividades e sobre a respectiva execução financeira.

2 — A fim de facilitar o acompanhamento previsto no número anterior, as entidades beneficiárias devem contabilizar as verbas atribuídas em conta separada e arquivar, em processo próprio, os documentos comprovativos das despesas efectuadas.

Artigo 12.º

Fiscalização

A administração regional poderá promover, sempre que julgue oportuno, acções de fiscalização junto das associações beneficiárias, que devem facultar toda a informação e apoio que lhes vier a ser solicitado.

CAPÍTULO IV

Revogação e reembolso dos apoios

Artigo 13.º

Revogação

A utilização indevida das verbas atribuídas e o incumprimento do objectivo do apoio ou dos prazos previstos para a sua concretização por razões imputáveis à promotora implicam a revogação da sua concessão, mediante despacho fundamentado da entidade que o concedeu.

Artigo 14.º

Reembolso

1 — A revogação da concessão dos apoios referidos no artigo anterior obriga a associação beneficiária a reembolsar a Região do montante atribuído, acrescido dos juros legais.

2 — Após a apresentação do relatório final de contas, referido no n.º 1 do artigo 11.º do presente diploma, as entidades beneficiárias obrigam-se a entregar à Região as verbas remanescentes.

CAPÍTULO V

Disposições finais e transitórias

Artigo 15.º

Processos pendentes

O presente diploma aplica-se, com as necessárias adaptações, aos apoios solicitados e ainda não atribuídos à data da sua entrada em vigor.

Artigo 16.º

Regulamentação

O Governo procederá à regulamentação do presente diploma no prazo de 60 dias a contar da sua entrada em vigor.

Artigo 17.º

Entrada em vigor

O presente diploma entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.»

5 — O decreto aqui *sub judicio* foi aprovado, como se acentuou, nos termos do artigo 227.º, n.º 1, alínea a), da Constituição [por lapso o decreto refere ainda o artigo 229.º, n.º 1, alínea a), que era o preceito correspondente da versão da Constituição anterior à Lei Constitucional n.º 1/97], isto é, no exercício de um poder legislativo reconhecido pela Constituição às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas.

O mais elementar princípio metodológico impõe, por isso, que se comece pela análise dos limites constitucionais do poder legislativo das Regiões Autónomas condensado na referida alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º da lei fundamental [deixa-se, portanto, fora do âmbito

da nossa preocupação o poder legislativo das Regiões Autónomas previsto nas alíneas b) e c) do n.º 1 daquele preceito da Constituição].

5.1 — A revisão da Constituição resultante da Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro, introduziu alterações nos limites do poder legislativo regional [autores há, como Rui Medeiros e J. Pereira da Silva, que consideram que tais alterações reduziram drasticamente os limites à competência legislativa das Regiões (cf. *Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores*, Anotado, Lisboa, Principia, 1997, pp. 107 e segs.)].

De facto, nos termos do artigo 229.º, n.º 1 alínea a), conjugado com os artigos 234.º, n.º 1, e 115.º, n.º 3, da Constituição, na versão anterior à recente revisão, as Assembleias Legislativas Regionais tinham competência para «legislar, com respeito da Constituição e das leis gerais da República, em matérias de interesse específico para as Regiões que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania».

As balizas que demarcavam a competência das Assembleias Legislativas Regionais para editarem legislação ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 229.º da Constituição eram as seguintes:

- a) As matérias a tratar haviam de ser de *interesse específico* para a Região (*limite positivo*);
- b) Tais matérias não podiam estar reservadas à competência própria dos órgãos de soberania (*limite negativo*);
- c) Ao legislar sobre essas matérias, não podiam as Assembleias Legislativas Regionais estabelecer disciplina que contrariasse — para além, naturalmente, da Constituição — as «leis gerais da República», entendidas estas, de harmonia com o artigo 115.º, n.º 4, da Constituição, como «as leis e os decretos-leis cuja razão de ser envolva a sua aplicação sem reservas a todo o território nacional» [cf., neste sentido, o Acórdão deste Tribunal n.º 326/86, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, de 18 de Dezembro de 1986, que remete para os Acórdãos n.ºs 91/84, 82/86 e 164/86, publicados no *Diário da República*, 1.ª série, de 6 de Outubro de 1984, 2 de Abril de 1986 e 7 de Junho de 1986, respectivamente. Cf. também, no mesmo sentido, os Acórdãos n.ºs 246/90 (*Diário da República*, 1.ª série, de 3 de Agosto de 1990), 92/92 (*Diário da República*, 1.ª série-A, de 14 de Abril de 1992), 212/92 (*Diário da República*, 1.ª série-A, de 21 de Julho de 1992), 256/92 (*Diário da República*, 1.ª série-A, de 6 de Agosto de 1992), 328/92 (*Diário da República*, 1.ª série-A, de 12 de Novembro de 1992), 235/94 (*Diário da República*, 1.ª série-A, de 2 de Maio de 1994), 431/94 (*Diário da República*, 1.ª série-A, de 21 de Junho de 1994), e 496/97 (*Diário da República*, 1.ª série-A, de 8 de Agosto de 1997)].

Para além dos limites apontados, não podiam as Regiões Autónomas, por força do artigo 230.º da Constituição, restringir os direitos legalmente reconhecidos aos trabalhadores, estabelecer restrições ao trânsito de pessoas e bens entre elas e o restante território nacional, salvo, quanto aos bens, as ditadas por exigências sani-

tárias, e reservar o exercício de qualquer profissão ou acesso a qualquer cargo público aos naturais ou residentes na Região.

5.2 — De acordo com o actual texto da Constituição e nos termos do artigo 227.º, n.º 1, alínea a), as Regiões Autónomas têm o poder — o qual, de acordo com o artigo 232.º, n.º 1, é exercido exclusivamente pelas Assembleias Legislativas Regionais — para «legislar, com respeito pelos princípios fundamentais das leis gerais da República, em matérias de interesse específico para as Regiões que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania».

Como resulta do preceito transcrito, mantêm-se como *limite positivo* da competência das Assembleias Legislativas Regionais a incidência sobre matérias de *interesse específico* para as Regiões (cf. também o artigo 112.º, n.º 4). Todavia, a Constituição estabelece, no seu artigo 228.º, uma enumeração, ainda que meramente exemplificativa, das matérias que são de interesse específico das Regiões Autónomas — o que significa que deixa de haver dúvidas sobre a integração das matérias aí elencadas, de modo não exaustivo, no âmbito da competência legislativa das Assembleias Legislativas Regionais.

No exercício do poder legislativo referido no artigo 227.º, n.º 1, alínea a), da Constituição, apenas têm, agora, as Assembleias Legislativas Regionais de respeitar ou de não dispor contra *os princípios fundamentais* das leis gerais da República (cf. também o n.º 4 do artigo 112.º da Constituição). As leis gerais da República, cujos princípios fundamentais não podem ser contrariados pelos decretos legislativos regionais emanados ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º da lei fundamental, continuam a ser «as leis e os decretos-leis cuja razão de ser envolva a sua aplicação a todo o território nacional», mas, para além disso, é necessário que tais leis e decretos-leis «assim o decretem» (cf. o artigo 112.º, n.º 5). Por força deste preceito constitucional, para se estar perante uma lei geral da República são necessários dois requisitos: que a razão de ser ou a natureza das leis e dos decretos-leis envolva a sua aplicação a todo o território nacional, e que esses mesmos diplomas legislativos declarem expressamente que se aplicam a todo o território nacional (registre-se, no entanto, que o novo artigo 112.º, n.º 5, da Constituição não tem a virtualidade de eliminar o carácter de lei geral da República à pluralidade de leis actualmente em vigor, uma vez que o artigo 194.º da Lei Constitucional n.º 1/97 veio determinar que o disposto na parte final do n.º 5 do artigo 112.º da Constituição apenas se aplica às leis e decretos-leis aprovados após a entrada em vigor daquela lei de revisão constitucional).

Do texto do artigo 227.º, n.º 1, alínea a), da lei fundamental foi eliminada a referência à necessidade de as Regiões Autónomas, no exercício da competência legislativa, respeitarem a Constituição. Trata-se de uma supressão que não tem qualquer significado, já que tal referência era redundante, tendo em conta o princípio do Estado de direito, na sua dimensão de *princípio da constitucionalidade* de todos os actos do poder público, condensado no n.º 3 do artigo 3.º da lei fundamental («a validade das leis e dos demais actos do Estado, das Regiões Autónomas, do poder local e de quaisquer outras entidades públicas depende da sua conformidade

com a Constituição»). (Cf., sobre este ponto, J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, 6.^a ed., Coimbra, Almedina, 1993, pp. 360-362.)

Foi de igual modo suprimido o artigo 230.º do texto anterior da Constituição, que vedava às Regiões Autónomas a prática do naípe de actos acima referido. Trata-se também de uma eliminação que não tem quaisquer consequências ampliativas dos poderes legislativos das Regiões Autónomas, dado que a proibição de tais actos já resultava e continua a resultar de outras normas e princípios constitucionais.

Não obstante as modificações introduzidas no artigo 227.º, n.º 1, alínea a), da Constituição (as quais, como se viu, devem ser lidas em conjugação com os novos artigos 112.º, n.ºs 4 e 5, e 228.º), em comparação com o anterior artigo 229.º, n.º 1, há um limite que permanece inalterado, que é o de as Regiões Autónomas não poderem legislar sobre matérias que estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania (*limite negativo*).

6 — A Constituição, ao indicar os limites dos poderes legislativos das Regiões Autónomas, não fornece uma definição das matérias «reservadas à competência própria dos órgãos de soberania» [artigo 227.º, n.º 1, alínea a)] ou das matérias «reservadas à Assembleia da República ou ao Governo» (artigo 112.º, n.º 4). Uma tal definição encontra-se, no entanto, na jurisprudência do Tribunal Constitucional, a qual continua válida em face do texto da Constituição emergente da revisão constitucional de 1997.

Segundo a jurisprudência reiterada e uniforme deste Tribunal, matérias reservadas à *competência própria dos órgãos de soberania* e, como tais, vedadas ao poder legislativo regional são, desde logo, as que integram a competência legislativa própria da Assembleia da República, enumeradas nos artigos 161.º, 164.º (reserva absoluta) e 165.º (reserva relativa) da Constituição, bem como a que é da exclusiva competência legislativa do Governo, ou seja, a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento (artigo 198.º, n.º 2).

Mas, como tem sublinhado o Tribunal Constitucional, embora com vozes discordantes, as matérias reservadas à competência própria dos órgãos de soberania não se circunscrevem às que constituem a reserva de competência legislativa da Assembleia da República e do Governo. A tal competência acham-se também «reservadas todas as matérias que reclamem a intervenção do legislador nacional». Com efeito, «o carácter unitário do Estado e os laços de solidariedade que devem unir todos os portugueses exigem que a legislação sobre matéria com relevo imediato para a generalidade dos cidadãos seja produzida pelos órgãos de soberania (Assembleia da República ou Governo), devendo ser estes a introduzir as especialidades ou derrogações que se mostrem necessárias, designadamente por, no caso, concorrerem interesses insularmente localizados». Os referidos princípios da unidade do Estado e da solidariedade entre todos os portugueses reclamam, assim, a intervenção do legislador nacional nas matérias que se apresentam *com relevo imediato para a generalidade dos cidadãos* ou que *respeitam ou se repercutem nas diferentes parcelas do território nacional* [cf. os já citados Acórdãos n.ºs 91/84, 164/86, 326/86 e 212/92. Cf., ainda, Mário de Brito, *Competência Legislativa das Regiões*

Autónomas, separata da *Scientia Juridica*, n.ºs 247/249 (1994), pp. 20 e 21, e Rui Medeiros/J. Pereira da Silva, *ob. cit.*, pp. 114 e 115].

7 — Apurado que, por força do disposto nos artigos 227.º, n.º 1, alínea a), 232.º, n.º 1, e 112.º, n.º 4, da Constituição, não podem as Assembleias Legislativas Regionais aprovar decretos legislativos regionais que versem sobre matérias reservadas à competência própria dos órgãos de soberania, poderia o Tribunal começar pela análise da questão de saber se as matérias disciplinadas no Decreto da Assembleia Legislativa Regional dos Açores n.º 29/97 são matérias reservadas à Assembleia da República ou ao Governo. É que, se o Tribunal Constitucional concluisse que a matéria versada no decreto aqui *sub judicio* é uma matéria reservada à competência própria dos órgãos de soberania, tornar-se-ia desnecessário averiguar se tal matéria é de interesse específico para a Região Autónoma dos Açores, pois, como tem sublinhado o Tribunal Constitucional, «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» (cf. os Acórdãos n.ºs 160/86 e 37/87, publicados no *Diário da República*, 2.^a série, de 1 de Agosto de 1986, e 1.^a série, de 17 de Março de 1987, respectivamente, e, bem assim, os já citados Acórdãos n.ºs 212/92, 431/94 e 496/97). Como escreve M. Afonso Vaz, «no âmbito das matérias reservadas à competência exclusiva dos órgãos de soberania não há qualquer incidência legislativa do órgão regional. De notar, porém, que os limites à legislação regional decorrentes das competências legislativas reservadas aos órgãos de soberania não são limites específicos à legislação regional. Ao definir as matérias reservadas à competência legislativa da Assembleia da República, a Constituição determina um âmbito de matérias de exclusiva incidência desse órgão, afastando a competência legislativa de outros órgãos [...] O que com isto se quer salientar é que basta a determinação do carácter organicamente reservado da matéria para se afirmar a exclusão de competência legislativa de todos os outros órgãos» (cf. *Lei e Reserva da Lei — A Causa da Lei na Constituição Portuguesa de 1976*, Porto, 1992, pp. 459 e 460).

De facto, poderia entender-se que o decreto aqui em apreço versa, *pele menos nas suas disposições fundamentais*, matéria que se acha *reservada à competência própria da Assembleia da República*, concretamente matéria atinente à *liberdade de associação*, consagrada no artigo 46.º da Constituição, e, por isso, uma matéria respeitante a direitos, liberdades e garantias, que, de harmonia com o disposto no artigo 165.º, n.º 1, alínea b), da lei fundamental, apenas pode ser disciplinada por lei da Assembleia da República ou por decreto-lei do Governo, alicerçado em autorização legislativa.

Na verdade, pretendendo «promover na Região Autónoma dos Açores acções positivas a favor das mulheres, através da criação de diversas modalidades de apoios», o decreto *sub judicio* cria um registo público de associações de promoção de direitos das mulheres (n.º 1 do artigo 1.º), remete para regulamento do Governo Regional a definição das condições necessárias para integrar esse registo e das condições de acesso aos dados nele contidos (n.º 2 do artigo 1.º), fixa regras sobre apoio técnico e financeiro a certas actividades dessas

associações, com excepção de outras (artigos 2.º a 7.º), define normas procedimentais de concessão e de revisão desse apoio (artigos 8.º a 10.º), atribui ao Secretário Regional da Educação e Assuntos Sociais um poder discricionário (porque não balizado por quaisquer critérios legais) de concessão dos apoios (artigo 9.º), contém um sistema de acompanhamento e fiscalização por entidades públicas das associações em causa (artigos 11.º e 12.º), prescreve algumas obrigações a cargo das associações beneficiárias dos apoios (artigos 13.º e 14.º) e, por fim, encerra um conjunto de disposições finais e transitórias (artigos 15.º a 17.º).

As associações de promoção dos direitos das mulheres são *associações privadas* e não *associações públicas* (sobre a distinção entre umas e outras, cf., por todos, Vital Moreira, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra, Coimbra Editora, 1997, pp. 398-401) e, por isso, beneficiam das garantias previstas no artigo 46.º da Constituição, que dispõe o seguinte:

«1 — Os cidadãos têm o direito de, livremente e sem dependência de qualquer autorização, constituir associações, desde que estas não se destinem a promover a violência e os respectivos fins não sejam contrários à lei penal.

2 — As associações prosseguem livremente os seus fins sem interferência das autoridades públicas e não podem ser dissolvidas pelo Estado ou suspensas as suas actividades senão nos casos previstos na lei e mediante decisão judicial.

3 — Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação nem coagido por qualquer meio a permanecer nela.

4 — Não são consentidas associações armadas nem do tipo militar, militarizadas ou paramilitares, nem organizações racistas ou que perfilhem ideologia fascista.»

Como se acentuou no já mencionado Acórdão n.º 328/92, os cidadãos têm, pois, o direito de, sem impedimentos nem imposições por parte do Estado, constituir associações, filiar-se em associações já existentes, não entrar em qualquer associação senão por sua livre e espontânea vontade e sair de associação em que se tenham inscrito (cf. n.ºs 1 e 3 do artigo 46.º).

As associações, uma vez constituídas, gozam do direito de se organizarem livremente e de, livremente também, prosseguirem a sua actividade (*princípio da auto-organização e da autogestão das associações* — cf. o n.º 2 do artigo 46.º).

O direito de associação apresenta-se, assim, fundamentalmente, como um direito de defesa perante o Estado. Este não pode, na verdade, interferir na constituição das associações, desde que, claro é, elas se não destinem a promover a violência e se não proponham fins contrários à lei penal, nem sejam associações armadas, de tipo militar, militarizadas ou paramilitares, nem organizações racistas ou que perfilhem ideologia fascista. Por outro lado, o Estado também não pode intermeter-se na organização e na vida interna das associações. Finalmente, as associações (salvo no caso de deliberarem a sua própria dissolução) só podem ser dissolvidas (ou ser suspensas as suas actividades) mediante decisão judicial (*reserva de decisão judicial*) e desde que se verifique alguma causa de extinção expressamente

prevista na lei (*princípio da tipicidade*) [cf., sobre esta problemática, J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1993, pp. 256-260, Jorge Miranda, «Liberdade de associação e alteração aos estatutos sindicais», in *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, ano XVIII (I da 2.ª série), pp. 161 e segs., e Rogério Ehrhardt Soares, «A Ordem dos Advogados, uma corporação pública», in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 124.º, pp. 226 e 227].

A disciplina jurídica das associações de promoção dos direitos das mulheres constante do decreto em apreço não põe em causa os direitos constantes do artigo 46.º da Constituição, não contendo, por isso, restrições à «liberdade de associação» constitucionalmente consagrada. Mas poderia afirmar-se que esta constatação não seria suficiente para afastar do domínio da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República o regime jurídico das referidas associações, vertido no decreto impugnado. Com efeito, como sublinham J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, no domínio dos direitos, liberdades e garantias e, portanto, no domínio da «liberdade de associação», o alcance da reserva de competência da Assembleia da República situa-se num «nível mais exigente, em que toda a regulamentação legislativa da matéria é reservada». Ou seja: a reserva «vale não apenas para as restrições (artigo 18.º), mas também para toda a intervenção legislativa no âmbito dos direitos, liberdades e garantias» (cf. *ob. cit.*, pp. 670-672). E valeria, desde logo, para a matéria da *promoção ou efectivação* dos direitos, liberdades e garantias, como sucederia no caso do decreto em apreço.

Ora, o Decreto da Assembleia Legislativa Regional dos Açores n.º 29/97, apesar de não incluir restrições ou condicionamentos à «liberdade de associação» (nem mesmo as normas dos artigos 11.º e 12.º poderão ser consideradas como limitativas à «liberdade de associação», já que o acompanhamento e fiscalização nelas previstos incidem apenas sobre a utilização dos apoios financeiros concedidos pelo Governo Regional, controlo esse que a Administração Pública tem não só o direito como o dever de exercer), não deixaria de conter a disciplina de uma *matéria de importância primordial* para as associações de promoção dos direitos das mulheres, que é a dos *apoios técnicos e financeiros* do poder público a essas mesmas associações.

É sabido que desses apoios dependerão, muitas vezes, a própria subsistência e a actividade dessas associações. E não se ignora também que a atribuição desses apoios poderá constituir um poderoso instrumento de interferência e condicionamento da actividade das referidas associações. Dir-se-ia, assim, que não poderia deixar de ser o legislador nacional a definir os *critérios* e as *principais regras procedimentais* da atribuição dos apoios técnicos e financeiros por parte do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais às associações privadas em geral e às associações de promoção dos direitos das mulheres em particular.

Mas, para além do regime de *apoios técnicos e financeiros* a conceder pelo Governo Regional dos Açores às associações de promoção dos direitos das mulheres, contém o decreto em análise uma outra matéria, relacionada com a liberdade de associação, que se integraria

no âmbito da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República: a criação de um registo regional das associações de promoção dos direitos das mulheres (que funciona como *conditio* da atribuição dos apoios técnicos e financeiros), a definição das condições a que devem obedecer as associações a serem admitidas a registo e a sua classificação, bem como as condições de acesso aos dados contidos no registo — condições essas, aliás, cuja definição não consta do decreto em apreço, antes é remetida para regulamento a emitir pelo Governo Regional. Tratar-se-ia de uma matéria que não poderia deixar de contender com a *existência e actividade* das associações de promoção dos direitos das mulheres e, por isso, só poderia ser disciplinada por lei da Assembleia da República ou por decreto-lei do Governo, no uso de autorização legislativa.

Dir-se-ia, assim, que as normas do decreto impugnado, porque incidentes sobre matéria que se insere na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, seriam inconstitucionais, por violação dos artigos 227.º, n.º 1, alínea a), e 112.º, n.º 4, conjugados com os artigos 165.º, n.º 1, alínea b), e 46.º, todos da Constituição.

Não necessita, porém, o Tribunal Constitucional de dilucidar a questão de saber se a matéria do decreto em análise se integra na matéria de reserva de competência legislativa da Assembleia da República. E não necessita, desde logo, porque é manifesto que a matéria sobre que incide o decreto *sub judicio* não é de *interesse específico* da Região Autónoma dos Açores, verificando-se, por isso, uma infracção ao *limite positivo* do poder legislativo da Região Autónoma dos Açores (nada obsta, assim, a que o Tribunal centre a sua análise na averiguação do *interesse específico* da matéria versada no diploma legislativo regional).

8 — O conceito de *interesse específico das Regiões* foi definido no Acórdão deste Tribunal n.º 42/85 (publicado no *Diário da República*, 1.ª série, de 6 de Abril de 1985), tendo tal noção sido repetida numa multiplicidade de arestos posteriores àquele (cf., *inter alia*, os acórdãos acima indicados). Segundo a jurisprudência deste Tribunal, são matérias de *interesse específico* das Regiões «aquelas matérias que lhes respeitem exclusivamente ou que nelas exijam um especial tratamento por ali assumirem peculiar configuração».

Como já foi salientado, a recente revisão constitucional aditou um novo artigo à Constituição — o artigo 228.º —, no qual são elencadas, com carácter não taxativo, um conjunto de matérias de interesse específico das Regiões Autónomas. Esse elenco — que é omissivo quanto à matéria aqui em causa — inclui uma alínea — a alínea o) — que retoma a fórmula elaborada pela jurisprudência constitucional:

«o) Outras matérias que respeitem exclusivamente à respectiva Região ou que nela assumam particular configuração.»

Faz, portanto, todo o sentido retomar o «critério de orientação interpretativa» elaborado pela jurisprudência constitucional, para aferir da compatibilidade com a Constituição das normas do decreto *sub judicio*, apesar do significativo alargamento dos poderes legislativos regionais resultantes da 4.ª revisão constitucional.

Como salienta J. Pereira da Silva (cf. «O conceito de interesse específico e os poderes legislativos regionais», in *Estudos de Direito Regional*, org. Jorge Miranda e J. Pereira da Silva, Lisboa, Lex, 1997, p. 307), saber se, face a um hipotético acto legislativo, o conteúdo deste se configura como de interesse específico coloca dois problemas carecidos de solução: o primeiro, de interpretação do conceito constitucional; o segundo, de subsunção de um determinado *quid* normativo ao conteúdo do conceito constitucional interpretado. Na perspectiva do mesmo autor, enquanto o primeiro exige um esforço a realizar nos níveis doutrinal, jurisprudencial e legislativo, o segundo só é passível de resolução no caso concreto, perante o regime jurídico em causa.

Ora, seguindo esta metodologia — a qual sempre foi a adoptada pelo Tribunal Constitucional — e tendo em conta os critérios emergentes da jurisprudência constitucional, é seguro que a matéria sobre que incide o decreto em causa não é de *interesse específico* para a Região Autónoma dos Açores (uma síntese das matérias que a Comissão Constitucional e o Tribunal Constitucional consideraram como de interesse específico e daquelas em que o mesmo interesse não se verificava pode ver-se em Rui Medeiros/J. Pereira da Silva, *Estatuto*, cit., pp. 124 e 125). Com efeito, como se afirma no presente pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade, «afigura-se evidente que a matéria da promoção dos direitos das mulheres, não sendo uma exclusividade insular, nem assumindo particular configuração em qualquer das Regiões Autónomas, não carece de tratamento legislativo diferenciado relativamente ao todo nacional». A comprovação desta asserção resulta, desde logo, da circunstância de os motivos do legislador regional, expressos no preâmbulo do Decreto da Assembleia Legislativa Regional dos Açores n.º 29/97, serem coincidentes, por um lado, com imposições constitucionais (artigos 9.º, 13.º, 58.º e 59.º da lei fundamental) e, por outro lado, com os objectivos da criação da Comissão para a Igualdade e para os Direitos da Mulheres explicitados no exórdio do Decreto-Lei n.º 166/91, de 9 de Maio.

As associações de promoção dos direitos das mulheres não existem apenas na Região Autónoma dos Açores nem só aí carecem de apoios técnicos e financeiros de natureza pública. Existem associações do mesmo tipo em vários pontos do território nacional, as quais prosseguem fins idênticos e reclamam, por isso, apoios similares da Administração Pública. Justifica-se, por isso, que a disciplina desta matéria seja idêntica para o todo nacional, apenas deixando às Regiões Autónomas a tarefa de promover a execução da mesma, nos respectivos territórios, mediante edição de decretos regulamentares regionais.

De facto, a matéria disciplinada pelo Decreto da Assembleia Legislativa Regional dos Açores n.º 29/97 é uma matéria com vocação *nacional ou geral*, uma matéria que se insere numa das *tarefas fundamentais* do Estado [a promoção da *igualdade real* entre os Portugueses: cf. o artigo 9.º, alínea c), da Constituição], sendo, por isso, incompatível com a segmentarização própria da sua integração no *interesse específico* das Regiões Autónomas.

Mas, sendo isto assim, há que concluir que não existe *interesse específico* capaz de legitimar a intervenção do

poder legislativo regional açoriano. O poder legislativo regional, destinando-se a regular matérias que respeitem exclusivamente a uma Região Autónoma ou aspectos deles que só aí se verifiquem ou que, pelo menos, lá tenham especificidades que reclamem um tratamento especial, só pode produzir um «ordenamento (especial) complementar do ordenamento jurídico nacional», e não «um ordenamento paralelo ou de substituição deste último» (cf. os citados Acórdãos n.ºs 92/92 e 328/92).

Refira-se, por último, que a conclusão a que o Tribunal acaba de chegar não é posta em causa pelo argumento segundo o qual, sendo os apoios financeiros e técnicos às associações de promoção dos direitos das mulheres oriundos do orçamento e dos serviços da Região Autónoma dos Açores, não poderá deixar de considerar-se que se está perante uma matéria de *interesse específico*. É que a génese dos apoios financeiros e técnicos não é um tópico que, sem mais, possa ser considerado como relevante para a existência de *interesse específico*. Como resulta da jurisprudência do Tribunal Constitucional e está consagrado no artigo 228.º, alínea o), da Constituição, o critério de definição do *interesse específico* tem a ver com a natureza das *matérias* versadas nos decretos legislativos regionais e não com quaisquer outros elementos, designadamente com as fontes de financiamento ou com a titularidade de serviços técnicos.

As normas do decreto *sub judicio* — todas elas e não apenas algumas delas, já que «o interesse específico deve ressaltar da economia do diploma regional, tendo em conta a matéria versada e o regime jurídico estabelecido, e não necessariamente de cada uma das normas desse diploma» (cf. J. Pereira da Silva, *O Conceito*, loc. cit.), o que, como se viu, não se verifica — são, assim, inconstitucionais, por violação dos artigos 227.º, n.º 1, alínea a), 112.º, n.º 4, e 228.º da Constituição.

9 — Alcançada esta conclusão, desnecessário se torna averiguar se as normas do Decreto da Assembleia Legislativa Regional dos Açores n.º 29/97, ou alguma ou algumas delas, violam outras normas ou princípios constitucionais.

E desnecessário se torna, designadamente, apurar se o decreto aqui em causa viola um *princípio fundamental* da Lei n.º 10/97, de 12 de Maio, enquanto *lei geral da República* (cuja natureza é ressalvada pelo artigo 194.º da Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro), na medida em que disciplina uma matéria que se acha regulada por aquela Lei n.º 10/97 (e também pela Lei n.º 95/88, de 17 de Agosto), sendo que ambas as leis até reservam a regulamentação para o Governo (cf. os artigos 4.º e 5.º da Lei n.º 10/97 e o artigo 10.º da Lei n.º 95/88).

III — Decisão

10 — Nos termos e pelos fundamentos expostos, o Tribunal Constitucional decide pronunciar-se pela inconstitucionalidade das normas do Decreto da Assembleia Legislativa Regional dos Açores n.º 29/97, sobre registo regional das associações de promoção dos direitos das mulheres e regime de apoios a conceder a essas associações, aprovado por aquele órgão em 17 de Outubro de 1997, para ser assinado como decreto legislativo regional, por violação dos artigos 227.º, n.º 1, alínea a), 112.º, n.º 4, e 228.º da Constituição.

Lisboa, 16 de Dezembro de 1997. — *Fernando Alves Correia — José de Sousa e Brito — Alberto Tavares da*

Costa — Messias Bento — Guilherme da Fonseca — Maria da Assunção Esteves — Vítor Nunes de Almeida — Maria Fernanda Palma (vencida em parte, nos termos da declaração de voto junta) — *Bravo Serra* (vencido em parte, nos termos da declaração de voto da Ex.^{ma} Conselheira Fernanda Palma, para a qual, com vénia, no essencial remeto) — *Armando Ribeiro Mendes* (vencido apenas quanto à fundamentação, nos termos da declaração de voto junta) — *José Manuel Cardoso da Costa*.

Declaração de voto

Votei vencida quanto à fundamentação do acórdão que conduziu a um pronunciamento pela inconstitucionalidade de todo o diploma da Assembleia Regional dos Açores, por discordar de uma tal amplitude do juízo de inconstitucionalidade. A minha discordância resulta de não considerar objecto da reserva de lei da Assembleia da República, prevista no artigo 164.º, alínea c), da Constituição, a matéria constante do diploma regional e de não poder concluir que a matéria regulada no diploma não é do interesse específico da Região Autónoma dos Açores.

Com efeito, um diploma que pretende concretizar, regionalmente, um objectivo constitucional — promoção de direitos da mulher [artigo 9.º, alínea h), da Constituição] — através de normas instrumentais de cooperação da administração regional com associações regionais não contém matéria abrangida pelo fundamento democrático-garantístico da reserva de lei, no seu quadro histórico e cultural.

Mesmo entendendo que toda a matéria de direitos, liberdades e garantias é compreendida pela reserva, ainda que não contenha normas restritivas de direitos, a razão de ser da reserva legislativa é histórico-culturalmente identificada como o controlo democrático da configuração e restrição de direitos. Um conjunto de normas meramente instrumentais da promoção da cidadania e de direitos sociais pela Administração não exige, pela sua natureza (enquanto espécie de direito objectivo), a integração na reserva. Normas de tal espécie pressupõem os direitos constitucionalmente consagrados, com determinada configuração e amplitude, e têm apenas como objectivo a disciplina da actividade administrativa de promoção de direitos e os seus critérios de actuação.

Por outro lado, o diploma em apreço não regula matéria subtraída à exigência do interesse específico regional. A promoção dos direitos das associações de mulheres numa Região, através de financiamento e cooperação com a administração regional, é do interesse específico da Região, estando coberta pelo sentido normativo do artigo 228.º da Constituição, cujo conteúdo não é taxativo.

O argumento do interesse nacional e da universalidade dos objectivos da promoção dos direitos das mulheres através das respectivas associações não exclui o interesse específico da Região, como não exclui o interesse específico da Região o facto de a protecção do ambiente numa Região ter relevância nacional [cf. artigo 228.º, alínea c)].

O interesse específico tem de referir-se à conformação concreta, na Região, de um certo problema [artigo 228.º, alínea o)] e à directa implicação na autonomia regional

desse problema. Ora, a promoção de associações regionais de mulheres através do seu financiamento pela administração regional e de outras modalidades de cooperação e apoio repercute-se na autonomia financeira da Região e é ainda instrumental do desenvolvimento da plenitude da cidadania dos habitantes da Região, que deve poder ser promovida regionalmente.

A corroborar esta perspectiva está o facto de a legislação nacional existente (Lei n.º 95/88, de 17 de Agosto, e Lei n.º 10/97, de 12 de Maio) não conferir às associações de mulheres puramente regionais (sem representatividade nacional) representatividade genérica e, consequentemente, o direito de participar na definição das grandes linhas de orientação legislativa de promoção dos direitos das mulheres (artigos 3.º e 4.º da Lei n.º 95/88).

Também não será aceitável invocar uma violação pelo diploma objecto do pedido de fiscalização do artigo 227.º, n.º 1, alínea *d*), da Constituição, com o argumento de que a Lei n.º 10/97 reserva o poder regulamentar das normas que prevêm o apoio financeiro às associações de mulheres para o Governo (artigos 4.º e 5.º). O Decreto n.º 29/97 da Assembleia Legislativa Regional não tem natureza regulamentar, não pretendendo regulamentar a Lei n.º 10/97, de 12 de Maio, nem qualquer outra legislação nacional.

Por outra parte, a possibilidade de o diploma em crise, pelo seu objecto (independentemente do seu conteúdo), violar o artigo 227.º, n.º 1, alínea *a*), da Constituição é, em tese geral, inaceitável. A matéria do Decreto n.º 29/97 não viola, por si mesma, globalmente, nenhum princípio fundamental de legislação nacional. Orienta-se, antes, no sentido de cumprir um objectivo constitucional [artigo 9.º, alínea *h*), da Constituição].

Todas estas razões, que impedem, na minha análise, um juízo de inconstitucionalidade do diploma regional em função da sua matéria, não conduzem, necessariamente, a uma isenção de vícios de constitucionalidade em todas as normas do diploma. Na verdade, o n.º 2 do artigo 1.º, ao delegar no Governo Regional, sem qualquer explicitação de critérios constitucionalmente adequados, a regulamentação das condições do acesso (voluntário) ao registo regional é uma norma vazia, não cumprindo a exigência de vinculação das decisões da administração regional a critérios objectivos.

Em tal medida, esta norma, como norma em branco, é incompatível com a exigência de generalidade e objectividade dos critérios jurídicos que fundamentam a actividade administrativa, emanada do princípio do Estado de direito democrático, contida no artigo 2.º da Constituição. Mas só por esta última razão se divisa no diploma, e apenas numa das suas normas, um vício de constitucionalidade. — *Maria Fernanda Palma*.

Declaração de voto

1 — Embora acompanhando no essencial a análise das normas do Decreto Legislativo n.º 29/97 e a sua interpretação *sub specie constitutionis*, bem como o discurso argumentativo, todos constantes do acórdão, discordo da conclusão a que chegou a maioria do Tribunal, a saber, a de que a matéria do diploma aprovado pela Assembleia Legislativa Regional dos Açores não se configura como de interesse específico dessa Região Autó-

noma, embora considere que as normas do diploma estão afectadas de inconstitucionalidade.

Procurarei expor sucintamente as razões da minha discordância relativamente à fundamentação da pronúncia de inconstitucionalidade quanto a várias normas do diploma.

2 — Como se põe em relevo no texto do acórdão, existe legislação da República sobre a garantia dos direitos das associações de mulheres:

A Lei n.º 95/88, de 17 de Agosto, sobre garantias dos direitos das associações de mulheres visa estabelecer «os direitos de actuação e participação das associações de mulheres, tendo por finalidade a eliminação de todas as formas de discriminação e a promoção da igualdade entre mulheres e homens»;

A Lei n.º 10/97, de 12 de Maio, que reforça os direitos das associações de mulheres, acolhe o «objectivo de eliminar todas as formas de discriminação e assegurar o direito à igualdade de tratamento».

Como igualmente se acentua no texto do acórdão, a questão de igualdade de estatutos do homem e da mulher é uma questão basilar da organização do Estado Português, sendo a promoção da igualdade entre homens e mulheres uma tarefa fundamental do Estado [cf. artigo 9.º, alínea *h*), e ainda o artigo 109.º, parte final, ambos da Constituição]. O estatuto legal das associações de mulheres e dos seus direitos releva indiscutivelmente da matéria de direitos, liberdades e garantias, portanto, reentra na competência reservada relativa da Assembleia da República [artigo 165.º, n.º 1, alínea *b*), da Constituição].

A verdade, porém, é que as Leis n.ºs 95/88 e 10/97 prevêm expressamente a relevância regional do fenómeno associativo em causa: segundo o n.º 2 do artigo 2.º da primeira daquelas leis, as associações de mulheres «podem ser de âmbito nacional, regional ou local, conforme circunscrevam a sua actuação a todo o território nacional, a uma Região Autónoma, distrito ou região administrativa ou a um município e de acordo com o mínimo de associados, que será, respectivamente, de 1000, 500 e 100». E a Lei n.º 10/97 impõe que as associações de mulheres de âmbito regional e local tenham «o direito de ser ouvidas na elaboração dos respectivos planos de desenvolvimento» (artigo 2.º, n.º 2) e beneficiem do apoio «da administração central, regional e local para a prossecução dos seus fins, nos termos a regulamentar» (artigo 4.º).

Estas leis são indiscutivelmente leis gerais da República, nos termos do antigo artigo 115.º, n.º 4, da anterior versão da Constituição (a que corresponde hoje no n.º 5 do artigo 112.º do texto da 4.ª revisão constitucional; tenha-se em atenção a norma transitória constante do artigo 194.º da Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro) e ambas têm a particularidade de prever que devem ser regulamentadas pelo Governo da República (artigos 10.º da Lei n.º 95/88 e 5.º da Lei n.º 10/97), sendo certo que nenhuma delas parece ter sido regulamentada até ao presente.

3 — Dentro do quadro da legislação da República agora enunciado, não posso concordar com a ideia

expressa no acórdão de que a matéria do Decreto n.º 29/97 não pode revestir-se de interesse específico da Região Autónoma dos Açores.

Contrariamente ao sustentado no acórdão, creio que não está em causa, ao menos de modo primacial, a matéria do estatuto e competências das associações de mulheres, mas antes a disciplina dos apoios do Governo Regional dos Açores a tais associações. Ora, afigura-se-me que tal matéria pode qualificar-se como de *interesse específico* dessa Região, embora tenha de ser equacionada no quadro das indicadas leis gerais da República. Nesse quadro, não me parece inevitável defender que os apoios concedidos a nível nacional, regional ou local tenham de ser exactamente os mesmos, relativamente a essas associações. Desde que tais apoios não sejam *discriminatórios*, não vejo por que hão-de ser *uniformes* em todo o território nacional.

4 — Simplesmente a circunstância de haver interesse específico — diferentemente do que sustentou a maioria do Tribunal — e de se não poder dizer, quanto à norma em apreciação, que se trata de matéria reservada à competência da Assembleia da República por ter a ver com matéria de direitos, liberdades e garantias — tal afirmação não foi, note-se, feita pelo acórdão, que se absteve de apreciar tal questão, dada a conclusão a que chegou sobre a inexistência de interesse específico — não me leva à conclusão de que não ocorre inconstitucionalidade no caso *sub judicio*.

De facto, as normas das Leis n.ºs 95/88 e 10/97 carecem de ser complementadas («reguladas») por legislação (ou, eventualmente, regulamentos) reservada por elas para o Governo da República (artigos 10.º da Lei n.º 98/88 e 5.º da Lei n.º 10/97). Até à publicação dessa regulamentação, está vedado à Assembleia Legislativa Regional dos Açores regular tal matéria quando estejam em causa opções básicas reservadas para o legislador (ou o autor de regulamentos) da República.

Na verdade, a intenção da referida Assembleia Legislativa parece ter sido a de criar *norma primária e autónoma*, como se sustenta no acórdão e parece decorrer da ausência de referências à legislação da República no preâmbulo do decreto legislativo regional e, sobretudo, da invocação da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 227.º (há um lapso, pois cita-se o artigo 229.º) como base constitucional de habilitação para o diploma. Acresce

que, por outro lado, não há qualquer referência ao disposto à alínea *d*), segunda parte, do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição, devendo notar-se que não seria de esperar tal invocação quando é certo ter o legislador nacional reservado para o Governo da República a regulamentação das Leis n.ºs 95/88 e 10/97.

5 — Neste quadro, parece-me impor-se a conclusão de que se mostra violada a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição, uma vez que o legislador regional pretendeu regular uma matéria que carecia ainda de regulamentação do Governo da República, por ter sido reservada para este pelo legislador parlamentar nacional.

Ainda que o apoio prestado pelos Governos Regionais às associações de mulheres seja, do meu ponto de vista, matéria que pode reconduzir-se a um *interesse específico da Região*, a verdade é que a existência de leis gerais da República ainda não regulamentadas em pontos sensíveis — por exemplo, a possibilidade de criação de um registo regional, distrital ou municipal, em que a inscrição neles da respectiva associação de mulheres constitua uma condição *sine qua non* de acesso a apoios regionais, distritais ou locais — impede a válida produção de legislação regional que, de uma forma primária e autónoma, discipline as condições de acesso a esses apoios, fazendo-os depender de tal inscrição em registo regional, para mais ficando relegado para futuro regulamento do Governo Regional os pressupostos da referida inscrição registral (cf. artigo 1.º, n.º 2, do Decreto Legislativo Regional n.º 29/97).

A inconstitucionalidade detectada quanto aos artigos 1.º e 2.º, proémio, do decreto legislativo regional por violação da reserva para os órgãos de soberania (no caso, o Governo) de produção de legislação complementar das duas leis gerais da República — isto é, por violação da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição — acaba por estender-se *consequencialmente* às restantes normas do diploma, dada a dependência estrita destas do sistema de registo afectado de inconstitucionalidade, como se referiu.

6 — Concluí, assim, pela inconstitucionalidade de todas as normas do Decreto Legislativo Regional n.º 29/97, afastando-me apenas no plano de fundamentação da pronúncia a que chegou a maioria do Tribunal. — *Armindo Ribeiro Mendes*.

