



PARTE D

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 465/2014

Processo n.º 29213

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional

I. Relatório

1 — A Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, invocando a competência prevista na alínea g), do n.º 2, do artigo 281.º da Constituição, veio requerer a fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade e legalidade, com força obrigatória geral, de normas do Despacho Normativo n.º 1/2013, de 8 de janeiro, e do Despacho* n.º 22932/2007, de 29 de agosto, peticionando que seja apreciada e declarada, com força obrigatória geral, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1, do artigo 281.º, da Constituição:

«(i) a inconstitucionalidade da norma prevista no artigo 4.º do Despacho normativo n.º 1/2013, com fundamento na violação dos artigos 6.º, n.º 1, 9.º, alínea h), 13.º, n.º 1, 81.º, alíneas d) e e), 90.º, 225.º, n.º 2, e 229.º, n.º 1, da Constituição;

(ii) a inconstitucionalidade do Despacho normativo n.º 1/2013, *in totum*, por violação do disposto no artigo 112.º, n.º 7, da Constituição;

(iii) a ilegalidade da norma prevista no artigo 4.º do Despacho normativo n.º 1/2013, por violação do artigo 10.º do EPARAM;

(iv) a inconstitucionalidade e ilegalidade da norma prevista no artigo 4.º, n.º 1 do Despacho normativo n.º 22 932/2007, por violação dos artigos 6.º, n.º 1, 9.º, alínea h), 13.º, n.º 1, 81.º, alíneas d) e e), 90.º, 225.º, n.º 2, e 229.º, n.º 1, da Constituição e por violação do artigo 10.º do EPARAM, respetivamente;

(v) a inconstitucionalidade do Despacho normativo n.º 22 932/2007, por violação do disposto no n.º 7 do artigo 112.º da Constituição.»

2 — A Requerente fundamenta o pedido na seguinte ordem de razões (transcrição parcial, dada a extensão):

«1.º Nos termos do disposto no artigo 281.º, n.º 2, alínea g) da Constituição, podem requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade, com força obrigatória geral, “os Representantes da República, as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, os presidentes das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, os presidentes dos Governos Regionais ou um décimo dos deputados à respetiva Assembleia Legislativa, quando o pedido de declaração de inconstitucionalidade se fundamente em violação dos direitos das regiões autónomas ou o pedido de declaração de ilegalidade se fundar em violação do respetivo estatuto”.

2.º As entidades referidas na disposição legal citada só têm, portanto, legitimidade para requerer a fiscalização da constitucionalidade ou da legalidade nos casos que digam respeito às respetivas regiões, ou seja, a inconstitucionalidade com fundamento em violação dos direitos das regiões autónomas e a ilegalidade com fundamento em violação do estatuto regional.

3.º A respeito da disposição constitucional referida, o Tribunal Constitucional tem entendido, em jurisprudência uniforme, que o poder conferido aos deputados, aos Representantes da República, às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, aos presidentes das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas e aos presidentes dos Governos Regionais pressupõe, sob pena de ilegitimidade, que esteja “necessariamente em causa uma eventual violação de direitos das regiões em face do Estado nacional, na medida em que esses direitos tiverem consagração constitucional, isto é, conformarem constitucionalmente de modo direto a autonomia político-administrativa das regiões”.

[...]

6.º Com efeito, e tal como aponta o próprio Tribunal Constitucional, no entendimento defendido por Gomes Canotilho e Vital Moreira, “por «direitos das regiões» devem entender-se os direitos constitucionalmente reconhecidos às regiões face à República (cf. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra, 4.ª Edição Revista, 2010, p. 967).

7.º Note-se que, diferentemente do termo utilizado no acórdão do Tribunal Constitucional n.º 615/03, em que o Tribunal se refere a “*poderes das regiões, face a outras entidades que lhes são externas — maxime, o Estado*”, aqueles autores referem-se a “*direitos constitucionalmente reconhecidos às regiões face à República*” (sublinhado nosso).

8.º Ora, a distinção realçada não é de somenos importância, sendo, aliás, fundamental para o raciocínio que agora se elabora.

9.º Com efeito, na noção de “direitos constitucionalmente reconhecidos às regiões face à República” não se inscrevem apenas os “poderes das regiões, face a outras entidades que lhes são externas — maxime, o Estado”, mas também os direitos a prestações por parte do Estado, nomeadamente aquelas que se destinem a proceder à “correção das desigualdades derivadas da insularidade” (a expressão é do n.º 1 do artigo 229.º da Constituição).

10.º Dito de outra forma, na noção de “direitos das regiões autónomas”, utilizada pelo legislador constitucional no texto da alínea g) do n.º 2 do artigo 281.º, devem integrar-se não apenas os *poderes de atuação*, ou seja, aqueles direitos que permitem aos órgãos e instituições das regiões dispor de um espaço de autonomia decisória e executória face aos órgãos de soberania e às instituições de vocação meramente continental — os tradicionais direitos autonómicos, que dão corpo à historicamente reivindicada autonomia regional —, mas também os *direitos atribuídos* às regiões, *maxime* pelo texto constitucional, tendo em conta os constrangimentos naturais e geográficos a que as mesmas estão sujeitos, e que são expressão do princípio constitucional da cooperação entre os órgãos de soberania e os órgãos regionais (cf. o artigo 229.º da Constituição).

11.º Deste modo, a expressão “direitos das regiões” não integra apenas o *direito a fazer algo*, consequência do reconhecimento do mais amplo direito à concretização da autonomia regional, mas também o *direito a receber algo*, isto é, o direito a determinadas prestações que a Constituição assegura às regiões autónomas ao abrigo do princípio da cooperação — com fundamento na necessidade de correção das desigualdades consequentes da insularidade das regiões autónomas — e, em certo sentido, do princípio do Estado unitário, do qual dimana a necessidade de assegurar o equilíbrio e a coesão entre todas as regiões que compõem o território nacional, seja ele continental ou insular.

12.º Pode, por conseguinte, dizer-se que, assim como os direitos de atuação decorrem do princípio da autonomia regional, o direito a prestações decorre do princípio da cooperação, do princípio do Estado de Direito unitário e do princípio da coesão económica e da correção das desigualdades.

13.º Estes são, aliás, os eixos em torno dos quais se desenvolve o quadro constitucional regulador das relações entre o continente e as regiões autónomas e entre os órgãos de soberania e os órgãos regionais, patente, desde logo, no n.º 1 do artigo 6.º da Constituição [“O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular [...]”] e, de forma mais evidente, no n.º 1 do artigo 229.º (“Os órgãos de soberania asseguram, em cooperação com os órgãos de governo próprio, o desenvolvimento económico e social das regiões autónomas, visando, em especial, a correção das desigualdades derivadas da insularidade”).

14.º Importa ainda realçar que, *ao direito das regiões autónomas* a prestações decorrente do princípio da cooperação e fundado na necessidade de correção das desigualdades consequentes da insularidade das regiões autónomas *correspondeum dever do Estado* de assegurar essas prestações. A este propósito, Gomes Canotilho e Vital Moreira referem-se ao “dever dos órgãos de soberania de assegurar o desenvolvimento económico e social das regiões autónomas” (cf. Constituição, II, p. 691).

15.º O Governo e a Assembleia da República, enquanto órgãos de governo da República, são, portanto, diretamente convocados pela Constituição a atuar no sentido de corrigir as desigualdades consequentes da insularidade, assegurando, em cooperação com os órgãos de governo regional, o desenvolvimento económico e social das regiões. Pode dizer-se, assim, que a norma contida no artigo 229.º, n.º 1 da Constituição vincula o Governo e a Assembleia da República a determinado tipo de atuação no sentido de repor a igualdade entre as regiões e o restante território nacional, atenuando ou eliminando os efeitos provocados pela insularidade.

16.º Resulta da argumentação que acaba de se expender que as violações do texto constitucional que fundamentam pedidos de declaração de inconstitucionalidade de normas por parte de órgãos e entidades regionais são não só aquelas que restringem, de forma não permitida pela Constituição, os direitos das regiões autónomas, mas também aquelas que deixam de efetivar direitos das regiões constitucionalmente consagrados, quer seja por via de omissão normativa, quer seja por via de uma disciplina normativa insuficiente ou desigualitária.

17.º No presente caso, e conforme se explanará de forma mais desenvolvida adiante no presente requerimento, a norma cuja inconstitucionalidade se suscita viola o texto constitucional ao negar os benefícios que atribui a atletas e equipas desportivas do continente a atletas e

equipas desportivas das regiões autónomas, assim violando o princípio da cooperação, o princípio da coesão económica e da correção das desigualdades entre o continente e as regiões autónomas e aprofundando o fosso entre níveis de desenvolvimento económico e social do continente e das regiões, em contradição com o que a Constituição postula nos artigos 6.º, n.º 1, 9.º, alínea *h*), 13.º, n.º 1, 81.º, alíneas *d*) e *e*), 90.º, 225.º, n.º 2 e 229.º, n.º 1.

18.º Aliás, convém salientar desde já que, do que trata na norma em causa é de atribuir financiamento para a realização de deslocações por parte de atletas e equipas desportivas inscritos em determinado tipo de competições desportivas, do continente para as regiões autónomas, negando-se o mesmo direito a atletas e equipas desportivas das regiões autónomas que precisem de se deslocar ao continente para participar nas mesmas competições!

19.º Por qualquer motivo que se ignora, o legislador da norma em causa entendeu que as deslocações de atletas e equipas desportivas nacionais no sentido continente — regiões autónomas justifica a atribuição de determinado financiamento, mas que as deslocações de atletas e equipas desportivas nacionais no sentido regiões autónomas — continente não justifica a atribuição de financiamento equivalente.

20.º Das razões políticas que justificaram a adoção dessa posição não cuida, porém, o presente requerimento. Do que aqui se trata é da análise da conformidade jurídico-normativa, mormente constitucional, das normas que dimanaram dessa decisão política. E, quanto a essa, demonstrar-se-ão de seguida os fundamentos em que se assenta a tese propugnada no sentido da inconstitucionalidade da norma constante do artigo 4.º do Despacho normativo n.º 1/2013.

1.2 — Da legitimidade ativa para requerer a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral

21.º Antes de se avançar, porém, importa fazer referência ainda a um argumento adicional em favor da legitimidade da Requerente, agora no que toca ao pedido de declaração de ilegalidade da referida norma por violação do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira (EPARAM).

22.º Com efeito, além da violação dos direitos da Região Autónoma da Madeira com assento constitucional, nos termos *supra* explanados — facto que atribui legitimidade ao Requerente para suscitar a declaração de inconstitucionalidade da norma em causa —, verifica-se também, no caso concreto, a violação do EPARAM, o que fundamenta o pedido de declaração de ilegalidade da mesma norma.

23.º Com efeito, a violação dos direitos da Região Autónoma da Madeira levada a cabo pela norma constante do artigo 4.º do Despacho normativo n.º 1/2013 consubstancia também, simultaneamente, uma violação da norma consagrada no artigo 10.º do EPARAM, que prevê o princípio da continuidade territorial.

24.º O princípio da continuidade territorial ali previsto “assenta na necessidade de corrigir as desigualdades estruturais, originadas pelo afastamento e pela insularidade, e visa a plena consagração dos direitos de cidadania da população madeirense, vinculando, designadamente, o Estado ao seu cumprimento, de acordo com as suas obrigações constitucionais” (cf. artigo 10.º do EPARAM).

25.º Ora, a norma cujas inconstitucionalidade e ilegalidade se suscitam no presente requerimento, ao atribuir determinado tipo de financiamento aos atletas e equipas desportivas do continente, ao mesmo tempo que dele arreda os atletas e as equipas desportivas das regiões autónomas, consubstancia uma violação do princípio da continuidade territorial constante do artigo 10.º do EPARAM na medida em que acentua, ao invés de corrigir, as desigualdades estruturais, originadas pelo afastamento e pela insularidade.

26.º Na verdade, tratando-se do financiamento a deslocações necessárias para a participação em competições desportivas de âmbito nacional, a atribuição desse benefício a atletas e equipas desportivas do continente ao mesmo tempo que dele se excluem os atletas e as equipas desportivas das ilhas contribui para que os primeiros tenham uma vantagem sobre os segundos na medida em que mais facilmente poderão participar em todos os eventos integrantes das competições elegíveis — uma evidência clara do fenómeno da discriminação positiva.

27.º Ora, sem dúvida que a *discriminação positiva* de atletas e equipas desportivas do continente em matéria de financiamento a deslocações entre o continente e as regiões autónomas constitui, do mesmo passo, uma *discriminação negativa* dos atletas e equipas desportivas das regiões autónomas, que não beneficiam de qualquer apoio do Estado nas viagens de sentido inverso,

28.º Sendo certo que a matéria do financiamento das deslocações a competições desportivas é obviamente relevante para a maior ou menor coesão, e maior ou menor aproximação, em matéria desportiva, entre território continental e território insular.

29.º Note-se que não estamos a falar de um qualquer tipo de financiamento mais ou menos abstrato ou indeterminado à atividade desportiva e ao desporto; estamos a falar de um apoio atribuído pelo Estado

às federações desportivas nacionais para que estas o distribuam por determinados atletas e equipas desportivas com o objetivo concreto e definido de financiar as respetivas deslocações no âmbito das competições desportivas elegíveis.

30.º Pretende-se, portanto, que os atletas e as equipas abrangidos pelo âmbito de aplicação do diploma possam deslocar-se aos eventos que constituem as competições desportivas em causa sem o constrangimento financeiro representado pela necessidade de custear viagens especialmente dispendiosas, porquanto envolvem necessariamente o uso de meios de transporte tendencialmente mais caros que os terrestres, como o avião ou o barco.

31.º Ora, fácil é compreender que os atletas e as equipas desportivas das regiões autónomas sofrem os mesmos constrangimentos financeiros que os atletas e as equipas desportivas do continente sofreriam se não tivessem o apoio que o Estado decidiu atribuir-lhes. Aliás, arrisca-se até dizer que o esforço financeiro destes últimos será superior na medida em que a maior parte dos eventos desportivos deverá ter lugar no continente e não nas ilhas...

32.º Do exposto decorre, portanto, que o pedido de declaração da ilegalidade contido no presente requerimento se fundamenta, entre outros argumentos, na violação do princípio da continuidade territorial insito no artigo 10.º do EPARAM, circunstância que concorre, juntamente com o já descrito fundamento relativo à inconstitucionalidade por violação dos “direitos das regiões”, para a legitimidade da Requerente.

II. Dos fundamentos da inconstitucionalidade da norma prevista no artigo 4.º do despacho normativo n.º 1/2013

A) Os parâmetros constitucionais violados

33.º A fundamentação avançada na parte inicial deste requerimento permite já antecipar quais os parâmetros constitucionais que se consideram violados pela norma contida no artigo 4.º do Despacho normativo n.º 1/2013.

34.º Em primeiro lugar, o princípio do Estado de direito unitário, previsto no artigo 6.º da Constituição, que apresenta a seguinte redação:

“1. O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.

2 — Os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio.”

35.º Conforme salientam Gomes Canotilho e Vital Moreira, “do caráter unitário do Estado resulta ainda a imediatividade das relações jurídicas entre o poder central e os cidadãos, não podendo existir «corpos intermedíários» impeditivos das relações diretas entre o Estado e os cidadãos.” E, mais à frente, “as regiões autónomas constituem uma das grandes inovações da CRP (embora com precedentes nacionais e estrangeiros). A sua existência não põe em causa a unidade do Estado, nem a sua autonomia pode alargar-se de modo a afetá-la (v. artigo 225.º-3). O n.º 2 não constitui uma exceção ao n.º 1.” (cf. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra, 4.ª edição revista, 2007, pp. 233-235).

36.º Neste sentido, o n.º 2 do artigo 225.º da Constituição vem também fazer referência, no contexto dos objetivos da autonomia regional, ao “reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses” — uma referência da qual resulta, sem qualquer dúvida, que a autonomia político-administrativa atribuída pela Constituição às regiões autónomas se conforma num quadro de “regionalismo cooperativo” (neste sentido, cf. Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra, 2007, p. 277).

37.º A autonomia regional exerce-se, pois, no contexto de um Estado unitário e que se pretende uno e coeso. A Constituição dá sucessivas indicações dessa perspetiva, salientando “a igualdade real entre todos os portugueses” [artigo 9.º, alínea *d*)], “o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional”, que deve ser promovido pelo Estado “tendo em conta, designadamente, o caráter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira” [artigo 9.º, alínea *g*)]; a “coesão económica e social de todo o território nacional” [artigo 81.º, alínea *d*)]; o “crescimento equilibrado de todos os setores e regiões” [artigo 81.º, alínea *d*)]; a “correção das desigualdades derivadas da insularidade das regiões autónomas” [artigo 81.º, alínea *e*)]; e “o desenvolvimento integrado de setores e regiões” (artigo 90.º).

38.º A igualdade real entre todos os portugueses é um dos objetivos do Estado social a que alude a alínea *d*) do artigo 9.º da Constituição, através do qual se realiza a democracia económica, social e cultural a que se refere o artigo 2.º da Constituição.

39.º Impõe, portanto, ao Estado, uma atuação que seja criadora de condições para que todos os portugueses, sem distinção, tenham acesso às mesmas oportunidades em termos económicos, sociais e culturais.

40.º Conforme frisam Jorge Miranda e Rui Medeiros a propósito da norma em causa “fazer da igualdade um valor real e efetivo é com efeito uma tarefa do Estado, que lhe permite tratamentos diferenciados em ordem a «assegurar a igualdade de oportunidades e a operar as necessárias correções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento» [artigo 81.º, alínea b)], privilegiando «as pessoas mais desfavorecidas» [artigo 81.º, alínea a)], orientando o desenvolvimento económico e social no sentido da «coesão económica e social de todo o território nacional, eliminando progressivamente as diferenças económicas e sociais entre a cidade e o campo e entre o litoral e o interior» [artigo 81.º, alínea d)] e promovendo «a correção das desigualdades derivadas da insularidade das regiões autónomas» [artigo 81.º, alínea e)].” (cf. Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra, 2006, p. 19).

41.º Os autores incluem estas incumbências na tarefa de promoção da igualdade de oportunidades, atribuída ao Estado pela Constituição, salientando que “o Estado Social de Direito interpretado pela Constituição Portuguesa adota, de uma forma nítida, aquele segundo princípio da justiça que, em J. RAWLS, exige do Estado a proteção dos menos favorecidos de modo a assegurar uma justa igualdade de oportunidades. O princípio da igualdade foi proclamado como valor inerente ao Estado de Direito e surgiu como arma jurídica na luta contra os privilégios estatamentais do Estado absoluto. O Estado de Direito é um Estado de leis e, sendo a lei, por definição, norma geral e abstrata, obriga e protege de igual forma todos os cidadãos. A eficácia deste entendimento da igualdade (formal) foi inegável e continua a ser hoje uma das traves mestras da cultura pública democrática, encarnando o primeiro princípio da justiça de J. Rawls, qual seja, o sistema de iguais direitos-liberdades de todos. Proclamar a igualdade de direitos e deveres é, porém, insuficiente quando nem todos os cidadãos possuem os mesmos meios e condições para exercer esses direitos ou para suportar esses deveres.

Começa assim a perspetivar-se a necessidade de considerar uma outra dimensão da igualdade, a igualdade material ou substancial, que atenda às condições objetivas da igualdade das oportunidades e de custos.” (cf. Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição*, Tomo II, pp. 18-19).

42.º Neste sentido, pode dizer-se que o princípio do Estado de Direito unitário e, nomeadamente, as suas implicações em termos de coesão económica e social de todo o território, são uma derivação ou consequência do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º da Constituição. Com efeito, é porque todos os cidadãos têm a mesma dignidade social que o Estado deve assumir como tarefa garantir que todos têm acesso às mesmas oportunidades criando condições para a verificação da necessária coesão económica e social.

43.º Por outro lado, “o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional”, que deve ser promovido pelo Estado “tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira” [artigo 9.º, alínea g)] é um objetivo decorrente da necessidade, constitucionalmente consagrada, de o Estado assegurar a coesão económica e social do País. Deste modo, e conforme salientam Gomes Canotilho e Vital Moreira, “a Constituição (LC n.º 1/97) pretendeu que a «tomada em conta» dos condicionamentos das regiões ultraperiféricas fosse não apenas uma imposição comunitária ou europeia eventualmente cumprida em termos dos tratados europeus, mas também que constituísse uma norma-tarefa sediada na Constituição e impositiva do estabelecimento de medidas específicas tendentes a assegurar o desenvolvimento harmonioso dessas regiões.” (cf. *Constituição*, Vol. I, p. 281).

44.º Resulta, por conseguinte, do conjunto composto pelas normas consagradas na alínea g) do artigo 9.º da Constituição — (i) promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional” e (ii) tomar em conta, nessa promoção, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, a atribuição de tarefas positivas ao Estado português, às quais se aludiu supra, tendentes a repor a igualdade de oportunidades entre o continente e as ilhas e, necessariamente, entre os habitantes do continente e os habitantes das ilhas.

45.º É, pois, a própria Constituição que toma posição a favor da necessidade de serem adotadas medidas que, sem prejuízo da autonomia reconhecida às regiões autónomas, lhes permitam desenvolver-se em condições de tendencial igualdade face ao continente.

46.º As alíneas d) e e) do artigo 81.º da Constituição devem ser lidas em conjunto na medida em que prescrevem ao Estado, enquanto incumbências prioritárias no âmbito económico e social, tarefas similares: por um lado, “promover a coesão económica e social de todo o território nacional, orientando o desenvolvimento no sentido de um crescimento equilibrado de todos os setores e regiões e eliminando progressivamente as diferenças económicas e sociais entre a cidade e o campo e entre o litoral e o interior”; por outro lado, “promover a correção das desigualdades derivadas da insularidade das regiões autónomas e incentivar a sua progressiva integração em espaços económicos mais vastos, no âmbito nacional ou internacional.” Em anotação ao artigo 81.º, Gomes Canotilho e Vital Moreira defendem, a propósito da alínea d), que “a realização deste objetivo [de desenvolvimento equilibrado de todos os setores e regiões] pode justificar discriminações positivas a favor dos

setores e das regiões mais desfavorecidas.” Prosseguindo a sua análise para a alínea e), os mesmos autores referem que “a promoção da correção das desigualdades decorrentes da insularidade das regiões autónomas (al. e), acrescentada na RC/2004) não passa de uma declinação da alínea anterior, consubstanciando obrigações de solidariedade do conjunto do País em relação às regiões insulares (artigo 229.º-1). Na verdade, a insularidade traz custos acrescidos (transportes, comunicações, energia, etc.), que as colocam em pé de desigualdade com o resto do território.” (cf. *Constituição*, Vol. I, p. 969).

47.º A preocupação, diversas vezes enunciada no texto constitucional, com a necessidade de se assegurar o desenvolvimento equilibrado de todo o território nacional, nomeadamente prestando-se especial atenção às regiões autónomas em função dos custos da insularidade, compensando-as da posição de desvantagem de que partem em consequência desses mesmos custos, é concretizada nas diversas tarefas atribuídas ao Estado pelo legislador constituinte a que temos vindo a fazer menção.

48.º A ideia do Estado unitário uno e coeso não é, portanto, apenas uma proclamação abstrata carente de concretização no texto da Constituição. Pelo contrário, são diversas as passagens do normativo constitucional em que o legislador prescreve claramente o que deve o Estado fazer em ordem a garantir a unidade e a coesão territoriais, por um lado, e económicas, sociais e culturais por outro: promover a coesão económica e social de todo o território nacional, orientar o desenvolvimento no sentido de um crescimento equilibrado de todos os setores e regiões, promover a correção das desigualdades derivadas da insularidade das regiões autónomas, incentivar a progressiva integração das regiões autónomas em espaços económicos mais vastos, no âmbito nacional e internacional, promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tomando em conta o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, promover a igualdade real entre todos os portugueses.

49.º Todas estas diretrizes constitucionais constituem orientações concretas a que os poderes públicos devem obedecer na realização das suas funções e exigem desses mesmos poderes públicos a efetivação de tarefas positivas, isto é, tarefas que se consubstanciem em atribuições àqueles que estão em condições de desigualdade para que possam beneficiar do mesmo tipo de oportunidades dos que, mesmo sem o apoio do Estado, sempre delas disporiam.

50.º Assim, decorre de forma evidente do texto constitucional que a condição de insularidade que é naturalmente imposta aos territórios dos arquipélagos dos Açores e da Madeira e, consequentemente, aos que neles habitam e fazem as suas vidas, é uma das causas de desigualdade, de assimetria, e de obstáculo à coesão que o legislador constituinte prescreveu que fosse progressivamente eliminada pelos poderes públicos.

51.º Neste sentido, decorre do texto constitucional que a necessidade de realização da coesão nacional se sobrepõe à autonomia regional sempre que os instrumentos em que esta se traduz sejam insuficientes ou inadequados à concretização dos objetivos de correção de desigualdades resultantes da condição de insularidade das regiões autónomas.

52.º Por outras palavras, resulta do texto constitucional que os órgãos do Estado têm que procurar, na realização das suas funções e sempre que seja possível, repor as condições de igualdade entre o território das ilhas e os que nelas habitam e fazem as suas vidas face àqueles que habitam e se estabeleceram no território do continente, por forma a que todos possam ter acesso às mesmas oportunidades.

53.º Ora, se assentarmos no pressuposto evidente, sublinhado por Gomes Canotilho e Vital Moreira, de que a insularidade traz custos acrescidos, em termos de transportes, comunicações, energia, etc., que colocam as regiões em pé de desigualdade com o resto do território, (cf. *Constituição*, Vol. I, p. 969), então facilmente chegaremos à conclusão de que o Estado tem obrigações positivas, atributivas, para com as regiões autónomas, no sentido de que, para repor as condições de igualdade, terá frequentemente que favorecer aquelas regiões.

54.º Mas se o restante texto constitucional não fosse já rico na enunciação dessas obrigações, a norma contida no n.º 1 do artigo 229.º sempre cumpriria a função de esclarecer a prescrição do legislador constituinte a esse respeito ao determinar que: “os órgãos de soberania asseguram, em cooperação com os órgãos de governo próprio, o desenvolvimento económico e social das regiões autónomas, visando, em especial, a correção das desigualdades derivadas da insularidade.”

55.º Em anotação ao artigo 229.º, Jorge Miranda e Rui Medeiros notam que “subjacente ao n.º 1 do artigo 229.º está igualmente o princípio da solidariedade nacional. O desenvolvimento económico-social das Regiões Autónomas — meta fundamental da autonomia (artigo 225.º, n.º 2) — constitui, na realidade, um objetivo que deve ser prosseguido, tanto pelos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, como pelos órgãos de soberania. O artigo 229.º, n.º 1, em coerência com a imposição como tarefa fundamental do Estado do dever de “promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira” [artigo 9.º, alínea g)], esclarece expressamente que «os órgãos de soberania asseguram, em cooperação com os órgãos

de governo próprio, o desenvolvimento económico e social das Regiões Autónomas, visando, em especial, a correção das desigualdades derivadas da insularidade.»” (cf. Constituição, Tomo III, p. 377).

56.º Resulta também deste preceito da Constituição que os órgãos de soberania têm deveres para com as regiões autónomas que implicam a assunção de responsabilidades próprias, sem prejuízo das que são exercidas num quadro de cooperação, em matéria de promoção do desenvolvimento económico e social das regiões autónomas com o objetivo de correção das desigualdades derivadas da insularidade.

57.º O princípio da cooperação, como conceito jurídico, associa entidades e competências jurídicas diferenciadas, estabelecendo entre elas uma “vinculação comum”, essencialmente teleológica, e exigindo a sua “atuação conjunta”. O princípio da cooperação concentra, assim, o seu alcance na interpenetração das competências entre diferentes pessoas coletivas ou diferentes centros de poder (a este propósito, cf. J. Tejada, El principio de cooperación en el Estado autonómico, Granada, 2000, P. 25 e L. Ocana, “Teoría de la cooperación”, in Documentación administrativa, n.º 240, Outubro-Dezembro 1994, p. 53).

58.º No domínio das relações entre Estado e Regiões Autónomas, a cooperação pode efetuar-se através da participação das Regiões no processo político e legislativo estadual, na execução regional de leis do Estado, na audição dos órgãos regionais em matérias do seu interesse ou na coordenação entre a administração regional e a administração do Estado. As relações entre Estado e Regiões Autónomas devem, portanto, por imperativo constitucional, pautar-se pelo desenvolvimento de uma *autonomia cooperativa*, devendo os respetivos órgãos colaborar entre si, participando no exercício da atividade uns dos outros sempre que tal for conveniente à adequada prossecução dos respetivos fins.

B) Análise do artigo 4.º do despacho normativo n.º 1/2013, de 8 de janeiro, face aos parâmetros constitucionais invocados

59.º Face ao quadro delineado, analisemos agora a norma constante do artigo 4.º do Despacho normativo n.º 1/2013, de 8 de janeiro, do Gabinete do Secretário de Estado do Desporto e Juventude.

60.º A norma cujas inconstitucionalidade e ilegalidade se invocam no presente requerimento está inserida no regime de financiamento, pelo Estado Português, dos encargos com as deslocações, por via aérea e, ou, marítima, entre o território continental e as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, dos atletas e equipas desportivas do continente para participação em campeonatos nacionais e taças de Portugal, consagrado no Despacho normativo n.º 1/2013, de 8 de janeiro, do Gabinete do Secretário de Estado do Desporto e Juventude.

61.º O mencionado despacho normativo estabelece, em especial, os critérios para o financiamento público a conceder às federações desportivas nacionais de andebol, basquetebol, futebol (nas disciplinas de futebol 11 e futsal), patinagem (na disciplina de hóquei em patins), ténis de mesa e voleibol, para compartilhar os encargos com a deslocação, por via aérea e, ou, marítima, entre o território continental e as regiões autónomas, dos atletas e equipas desportivas abrangidos no seu âmbito de aplicação.

62.º O financiamento público previsto neste regime jurídico abrange dois tipos de deslocações:

(i) a deslocação das equipas desportivas de clubes que disputem competições desportivas nacionais,

e,

(ii) a deslocação de juizes ou árbitros e praticantes desportivos oriundos das regiões autónomas para participação nos trabalhos das seleções nacionais.

63.º Em concreto, e norma constante do artigo 4.º do citado despacho normativo prevê o seguinte:

“Artigo 4.º

Deslocações participadas

São participadas as deslocações para:

a) Participação de equipas desportivas de clubes do território do continente em competições que incluam equipas desportivas de clubes das Regiões Autónomas;

b) Participação de juizes ou árbitros nas competições desportivas elegíveis, nos termos do artigo 3.º;

c) Participação de praticantes desportivos oriundos das Regiões Autónomas em ações das seleções nacionais para os quais estejam convocados, nomeadamente estágios, treinos e participação em competições desportivas.”

64.º O núcleo central da desconformidade constitucional da norma prevista no referido artigo 4.º reside, no entendimento da Requerente, na desigualdade de circunstâncias que a mesma produz entre as equipas desportivas do continente e as equipas desportivas das regiões autónomas, em prejuízo destas últimas. Senão vejamos:

65.º O despacho normativo em causa estabelece os critérios para o financiamento público a conceder às federações desportivas nacionais de andebol, basquetebol, futebol (nas disciplinas de futebol de 11 e futsal), patinagem (na disciplina de hóquei em patins), ténis de mesa e voleibol.

66.º As competições desportivas elegíveis no âmbito das federações desportivas nacionais acima referidas são: campeonatos nacionais, divisões nacionais, fases regulares, intermédias e fases finais dos escalões sénior e júnior (escalão imediatamente abaixo do escalão sénior) e dos géneros masculino e feminino, relativamente às competições desportivas de natureza não profissional, taça de Portugal ou uma competição equivalente por género masculino e feminino.

67.º Todas estas competições estão abertas à participação de equipas desportivas do continente e das regiões autónomas.

68.º Tanto é assim que o artigo 2.º do diploma, ao definir o respetivo âmbito de aplicação, dispõe que o mesmo abrange “a deslocação das equipas desportivas de clubes que disputem competições desportivas nacionais”, sem distinguir.

69.º É a norma contida no artigo 4.º que vem prever que apenas são comparticipadas as despesas com a “participação de equipas desportivas de clubes do território do continente em competições que incluam equipas desportivas de clubes das Regiões Autónomas” e que, como tal, impliquem a realização de deslocações aos respetivos territórios, criando, assim, uma distinção entre as equipas desportivas de clubes do território do continente e as equipas desportivas de clubes dos territórios das regiões autónomas que se reputa de violadora da Constituição.

70.º É, pois, a norma prevista no artigo 4.º do Despacho normativo n.º 1/2013 que se entende constituir o núcleo da desconformidade constitucional do referido diploma, sem se esquecer, porém, que da mesma derivam consequências importantes para a economia do diploma, de que se dará conta mais à frente neste requerimento.

C) As competências regulatórias das regiões autónomas em matéria de desporto e atividade física

71.º Identificada a problemática central subjacente ao presente requerimento, torna-se evidente que, como ponto prévio à averiguação da inconstitucionalidade da norma em crise face aos parâmetros constitucionais acima invocados, deve ser analisada a questão da competência pública em matéria de atribuição de financiamento aos clubes desportivos para as deslocações inerentes às competições em que os mesmos participem.

72.º Por outras palavras: o juízo de inconstitucionalidade que se formula relativamente à norma prevista no artigo 4.º do Despacho normativo n.º 1/2013 face aos deveres do Estado e dos órgãos de soberania decorrentes dos artigos 6.º, n.º 1, 9.º, alínea h), 81.º, alíneas d) e e), 90.º, 225.º, n.º 2 e 229.º, n.º 1 da Constituição parte necessariamente do pressuposto de que, de acordo com o quadro normativo de repartição de competências entre o Estado e as Regiões Autónomas, cabia àquele, ou também àquele, a competência para regular esta matéria.

73.º É, pois, esse pressuposto inicial que de seguida se começa a edificar.

C1) o quadro constitucional de repartição de competências entre o estado e as regiões autónomas. Evolução e quadro atual.

74.º A Constituição consagrou, logo na sua redação inicial, a existência de um poder legislativo próprio das Regiões Autónomas que lhes permitia “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”, “regulamentar a legislação regional e as leis emanadas dos órgãos de soberania que não reservam para estes o respetivo poder regulamentar” e “exercer iniciativa legislativa, mediante a apresentação de propostas de lei à Assembleia da República”. [cf. a redação originária do texto da Constituição de 1976, in “As Constituições Portuguesas — de 1822 ao Texto Atual da Constituição”, Jorge Miranda (org.), 4.ª edição, Livraria Petrony, L.ª].

75.º As sucessivas revisões ao texto constitucional produziram alterações significativas no equilíbrio de poderes, nomeadamente legislativos, entre os órgãos das regiões autónomas e os órgãos de soberania, as quais têm vindo a apurar o quadro de repartição de competências inicialmente traçado pelo legislador constituinte.

[...]

105.º Em matéria de competências complementares, a revisão constitucional de 2004 aumentou a competência legislativa complementar das Regiões Autónomas, podendo as Assembleias Legislativas passar a poder desenvolver, para o âmbito regional, os princípios ou as bases gerais dos regimes jurídicos contidos em leis que a eles se circunscrevam, sem as limitações anteriormente previstas na alínea correspondente — concorrendo com o Governo — e sem que tivessem de o fazer em função do respetivo “interesse específico” (neste sentido, cf. Jorge Miranda e Rui Medeiros, Constituição, Tomo II, anotação ao artigo 112.º, pp. 264-269).

106.º A esse propósito, importa determinar o quadro das relações entre leis de bases, diplomas estaduais de desenvolvimento das mesmas e decretos legislativos regionais complementares.

107.º Em primeiro lugar, assinalar que não está excluído que os decretos legislativos regionais possam desenvolver não só leis de bases existentes em matérias concorrenciais, mas também Decretos-Leis de bases. Na verdade, no contexto das relações entre órgãos de soberania e parlamentos regionais, pode entender-se que a expressão empregue no artigo 227.º, n.º 1, alínea c), da Constituição (“lei”) engloba lei e decreto-lei (sobre a matéria, cf. P. Otero, O desenvolvimento de leis de bases pelo Governo, *Lex*, 1997, *passim*; C. Blanco de Moraes, As leis reforçadas pelo procedimento no âmbito dos critérios estruturantes das relações entre atos legislativos, Coimbra, 1998, pp. 302-306; J. Miranda, Manual, V, pp. 379 ss.; J. Miranda/R. Medeiros, *Constituição*, II, anotação ao artigo 198.º, pp. 698 ss.).

108.º Outro aspeto prende-se com a identificação da natureza das relações entre as leis e, ou, os Decretos-Leis de bases a desenvolver, e os decretos legislativos regionais de desenvolvimento. Neste contexto, há que distinguir: (i) as matérias da competência legislativa parlamentar reservada; e, (ii) as matérias da área concorrenciais.

109.º Assim, perante leis de bases da Assembleia da República em matérias reservadas (quando se trate de uma reserva de “densificação parcial”, na expressão de. Gomes Canotilho/Vital Moreira, — cf. Constituição, Vol. II, anotação ao artigo 165.º), parece ser incontroverso que os decretos legislativos regionais que as desenvolvam as devem respeitar. Trata-se, simultaneamente, de uma consequência de se tratar de matéria da reserva dos órgãos de soberania e do caráter reforçado daqueles diplomas (cf. artigo 112.º, n.º 3, da Constituição. Sobre este aspeto, cf. C. Blanco de Moraes, As leis reforçadas, p. 651).

110.º Portanto, em matéria concorrenciais, quando a Assembleia Legislativa de uma região autónoma se limita a desenvolver, em matérias não estatutárias, uma lei ou um decreto-lei de bases, os respetivos diplomas regionais de desenvolvimento estão subordinados aos correspondentes diplomas de bases.

111.º Por outro lado, em matéria concorrenciais, as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas podem sempre, por decreto legislativo regional aprovado, não já ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 227.º, mas sim com base na competência legislativa primária consagrada na alínea a) do n.º 1 do mesmo artigo, e desde que com observância dos limites a essa competência, contrariar as leis ou Decretos-Leis de bases em matéria concorrenciais (cf., próximo, P. MACHETE, Elementos, p. 129, que defende que, “ainda que se verifique uma qualquer desconformidade entre o decreto legislativo regional de desenvolvimento e a correspondente lei de bases [em matérias não reservadas à Assembleia da República], não parece que haja aí mais do que uma simples irregularidade sem consequências para a vigência do ato normativo regional”, uma vez que as regiões autónomas sempre poderiam exercer a sua competência legislativa primária).

112.º Por fim, em matéria de competências delegadas, através da VI revisão constitucional, as Assembleias Legislativas das regiões autónomas passaram a poder legislar, nos termos do disposto no artigo 227.º, n.º 1, alínea b), da Constituição, quando e na medida em que para tanto sejam autorizadas, em algumas das matérias da reserva relativa de competência da Assembleia da República. Recorde-se que, no quadro da versão anterior da Constituição, a “especificidade constitutiva” das autorizações legislativas regionais (na expressão de Gomes Canotilho, *Direito constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, reimpressão da 7.ª edição de 2003, p. 813) — enquadrando-se no contexto da prevalência do direito estadual —, consistia na atribuição, às Assembleias Legislativas, da faculdade de afastarem os princípios fundamentais das leis gerais da República em matérias não reservadas (e não em conceder-lhes a possibilidade de legislar em matéria reservada).

113.º Traçado o quadro da repartição vertical de competências, importa agora atender ao quadro de repartição horizontal de competências. Recorde-se, a este respeito, que a separação horizontal de poderes tem em vista um critério de repartição de competências entre os órgãos de soberania e os órgãos da região autónoma de acordo com as matérias que estejam em causa, sendo equacionáveis três critérios (cf., por todos, C. Blanco de Moraes, *A autonomia legislativa*, pp. 266-267):

(i) Um sistema de lista única estadual, em que a Constituição apenas identifica as competências do Estado, pertencendo as restantes aos entes menores;

(ii) Um sistema de lista plural, em que a Constituição discrimina, pelo menos, as matérias em que é competente o Estado e aquelas em que são competentes os entes menores;

(iii) Um sistema de lista regional, em que a Constituição especifica apenas as matérias da competência dos entes menores, permanecendo as restantes na titularidade do Estado.

114.º Até 2004, a Constituição previa um sistema de lista plural, em que à lista estadual se juntavam duas listas regionais (uma constante da Constituição e outra dos Estatutos regionais). Com a VI revisão constitucional, manteve-se o sistema de lista plural, mas com uma diferença: a lista regional foi desconstitucionalizada e expressamente remetida para os Estatutos (cf. C. Blanco de Moraes, *A autonomia legislativa*, pp. 423 ss.; M. Lúcia Amaral, *A forma da República — Uma Introdução ao Estudo do Direito Constitucional*, Coimbra, 2012, p. 376).

115.º A este propósito, é significativa a alteração introduzida pela revisão constitucional de 2004 ao eliminar o conceito de “interesse específico” como limite positivo para o exercício do poder legislativo regional na medida em que, ao fazê-lo, se eliminou um dos mais fortes argumentos a favor de uma reserva de competência legislativa regional, inacessível aos órgãos de soberania (sobre aquela, cf. J. M. de Albuquerque Calheiros/R. Medeiros, “As regiões autónomas e a aplicação das diretivas comunitárias”, in *Direito e Justiça*, 1993, pp. 881 ss.).

116.º Também a eliminação da necessidade de obediência aos “princípios fundamentais” das “leis gerais da República comporta uma significativa alteração em matéria de repartição horizontal de competências na medida em que afasta uma das condicionantes à capacidade legislativa das assembleias legislativas das regiões autónomas.

117.º Outra das alterações trazidas pela VI revisão constitucional com repercussões ao nível da distribuição horizontal de competências foi a devolução, às Regiões Autónomas, da competência para transporem diretivas comunitárias. Recorde-se que, até à IV revisão constitucional, a questão não era objeto de decisão explícita na Constituição; depois, com a revisão constitucional de 1997, a Constituição passaria a determinar que apenas leis e Decretos-Leis poderiam consubstanciar atos de transposição de diretivas comunitárias; por fim, a partir da revisão constitucional de 2004, as Regiões Autónomas voltaram a poder transpor, por meio de ato legislativo, diretivas comunitárias — agora sem o limite do “interesse específico”.

118.º Em matéria de competência regulamentar, a Constituição atribui às Regiões Autónomas competência para regulamentarem a “legislação regional” e as “leis emanadas dos órgãos de soberania que não reservem para estes o respetivo poder regulamentar” [cf. artigo 227.º, n.º 1, alínea d)]. Assim, como bem salientam Gomes Canotilho e Vital Moreira, a competência regulamentar abrange duas “sub-competências”: (i) a competência para regulamentar as leis regionais, que pertence aos governos regionais; (ii) a competência para regulamentar as leis da República que não reservem para o Governo da República essa competência, a qual pertence à Assembleia Legislativa. Daqui podemos retirar duas conclusões: a de que o Governo Regional não pode regulamentar leis nem Decretos-Leis (nem essa competência lhe pode ser atribuída pela Assembleia da República ou pelo Governo), e a de que não admitem regulamentação regional as leis em matéria de reserva absoluta de lei formal. (cf. Constituição, Vol. II, p. 670).

119.º Dentro deste quadro, a regulamentação regional pode assumir duas formas: (i) regulamentação de decretos legislativos regionais; (ii) regulamentação de atos legislativos dos órgãos de soberania que não reservem para si o poder regulamentar. Quanto ao ato de regulamentação em concreto, assume diferentes formas conforme se trate de um caso ou do outro: com efeito, enquanto a regulamentação de atos legislativos regionais é feita por meio de regulamento regional, a regulamentação dos atos legislativos dos órgãos de soberania é feita através de decretos legislativos regionais, os quais, não obstante serem atos legislativos, estão sujeitos aos mesmos limites que os atos regulamentares (além dos limites próprios da competência legislativa regional).

120.º No que toca ao poder regulamentar da legislação nacional, importa ter presente que, antes da revisão constitucional de 2004, quer a jurisprudência, quer a doutrina nacionais defendiam, quase unanimemente, que o interesse específico consubstanciava um dos limites ao poder regulamentar das Regiões Autónomas.

121.º Eliminado o limite do interesse específico, deverá entender-se que a competência regulamentar das regiões autónomas tem como limite apenas a possibilidade de os órgãos de soberania reservarem para si o poder regulamentar (além, como é óbvio, das determinações constantes do artigo 112.º, n.º 7 da Constituição, do princípio da hierarquia e da reserva de lei).

122.º Centremos agora as nossas atenções no princípio da supletividade do direito estadual.

123.º A revisão constitucional de 2004 introduziu, no artigo 228.º, n.º 2, uma norma da maior relevância em matéria de articulação entre as competências regulatórias dos órgãos de soberania e dos órgãos das regiões autónomas, a qual dispõe que “na falta de legislação regional própria sobre matéria não reservada à competência dos órgãos de soberania, aplicam-se nas Regiões Autónomas as normas legais em vigor”.

124.º Trata-se da consagração constitucional do princípio da supletividade do direito estadual, cujos sentido e alcance importa aqui analisar (sobre o tema, cf. C. Blanco de Moraes, *A autonomia legislativa*, p. 362; P. Otero, “O princípio da supletividade do direito do Estado na Constituição portuguesa de 1976”, in *Estado & Direito*, n.ºs 17-18, 1996, pp. 57 ss.).

[...]

132.º De acordo com a doutrina nacional, o princípio em análise teria um sentido aplicativo tripartido, visando:

(i) O preenchimento de espaços de total vazio regulatório decorrentes de omissão, por parte das regiões autónomas, da adoção de atos legislativos (ou regulamentares) em matérias da respetiva competência;

(ii) A integração de lacunas pontuais detetáveis na normação das regiões autónomas;

(iii) A definição de critérios de interpretação e de princípios gerais de aplicação das normas originárias das regiões autónomas (cf. P. Otero, *Legalidade e administração pública — o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, Almedina, 2003, pp. 868 ss.; “O princípio da supletividade”, pp. 66 ss.).

133.º Por outro lado, como consequência direta deste princípio, todos os atos legislativos da República passam a beneficiar de uma presunção (ilidível) de aplicação no território das regiões autónomas enquanto estas não legislarem sobre a matéria; isto é, em situações de dúvida, e enquanto inexistir legislação regional, o operador administrativo deverá aplicar a legislação nacional (em consequência, deixa de se colocar o problema das inércias legislativas regionais aflorado por P. Pereira Gouveia, *Estudo sobre o Poder Legislativo das Regiões Autónomas*, Almedina, 2003, pp. 63 ss. Sobre a questão, cf. ainda P. Machete, “A obrigatoriedade de executar a legislação nacional: uma obrigação sem sanção?” in *Direito e Justiça*, 1996, pp. 131 ss.).

134.º No fundo, o princípio da supletividade do direito estadual determina a operatividade de uma forma especial de analogia na medida em que remete o intérprete para a regulação constante do direito estadual sempre que se verifique uma lacuna no direito regional.

135.º Por fim, face à redação do n.º 2 do artigo 228.º — que parece restringir o âmbito de aplicação do princípio às “normas legais em vigor” — importa aqui ponderar se não fará sentido uma interpretação da referida norma que permita aplicar o princípio da supletividade do direito estadual às normas de natureza regulamentar.

136.º Nada parece obstar a uma tal interpretação; pelo contrário, as razões que justificam a introdução e vigência do mencionado princípio no ordenamento jurídico português parecem determinar que o mesmo abranja também as disposições de natureza regulamentar. Na verdade, a intenção de salvaguarda da segurança jurídica e a vocação de plenitude do ordenamento jurídico apontam justamente nesse sentido. Por outro lado, a forma como o princípio opera, através do instituto da aplicação preferencial, parece remeter-nos para a mesma conclusão. Aliás, a talhe de foice, sempre será de dizer que não se veem quaisquer razões para que a Constituição estabelecesse a supletividade em matéria de atos legislativos e, depois, em matéria de poder regulamentar, adotasse solução divergente.

137.º Assim, “perante a hipótese de inexistência de um regulamento regional de uma lei da República, aplicar-se-á supletivamente [...] o regulamento governamental — a defesa de uma solução contrária redundaria na admissibilidade de um «veto regional» à legislação dos órgãos de soberania, sempre que sua aplicabilidade não dispensasse a emissão de um regulamento” (cf. Ana Raquel Gonçalves Moniz, *A titularidade do poder regulamentar no direito administrativo português*, in *Boletim da Faculdade de Direito*, vol. 80, 2004, pp. 533-534).

C2) O caso *sub judice* à luz do quadro normativo nacional sobre repartição de competências legislativas e regulamentares entre o estado e as regiões autónomas

138.º Face ao cenário normativo que fica traçado, vejamos, então, que consequências devem dele ser retiradas para o caso presente.

139.º O financiamento dos clubes desportivos para as deslocações inerentes às competições em que os mesmos participem é matéria que diz respeito à execução de programas concretos de promoção da atividade física e do desporto.

140.º As incumbências do Estado em matéria de promoção da atividade física e do desporto estão previstas em duas disposições constitucionais:

a) Por um lado, na alínea d) do n.º 1 do artigo 70.º, que prevê que “os jovens gozam de proteção especial para efetivação dos seus direitos económicos, sociais e culturais, nomeadamente na educação física e no desporto”;

b) Por outro lado, no artigo 79.º, que prevê que “todos têm direito à cultura física e ao desporto” (n.º 1) e que “incumbe ao Estado, em colaboração com as escolas e as associações e coletividades desportivas, promover, estimular, orientar e apoiar a prática e a difusão da cultura física e do desporto, bem como prevenir a violência no desporto”.

141.º Dos dois preceitos constitucionais transcritos resulta, *prima facie*, a atribuição de competências ao Estado em matéria de atividade física e desporto. Senão vejamos:

142.º Do primeiro preceito resulta a atribuição de competências específicas no âmbito da discriminação positiva que é devida aos jovens para efetivação dos seus direitos económicos, sociais e culturais. Com efeito, nas palavras de Gomes Canotilho e Vital Moreira, “os jovens têm os mesmos direitos económicos, sociais e culturais que todos os cidadãos [...]”. Mas têm, além disso, enquanto jovens, um direito particular à proteção do Estado para realização desses direitos.” (Cf. Constituição, vol. I, p. 875).

143.º Do segundo resulta a atribuição de competências ao Estado em matéria de atividade física e desporto de forma mais genérica, ou seja, sem delimitação de âmbito. Em anotação a esta disposição constitucional, Gomes Canotilho e Vital Moreira salientam que “tal como noutros preceitos relativos aos direitos económicos, sociais e culturais, também este comporta duas partes: a primeira reconhece o direito à educação física e ao desporto como direito fundamental dos cidadãos de natureza social (n.º 1); a segunda enuncia as principais incumbências do Estado, lato sensu (incluindo as diversas manifestações do poder público) para dar satisfação a esse direito (n.º 2). Entre elas hão de naturalmente contar-se a inclusão da educação física nos programas escolares, a formação de monitores e orientadores desportivos, a edificação de campos e recintos desportivos, o apoio às coletividades desportivas e aos atletas, etc. (cf. Constituição, vol. I, p. 934).

144.º De acordo com a Constituição, o Estado *lato sensu* tem, portanto, obrigações em matéria de desporto, as quais passam por promover, estimular, orientar e apoiar a prática e a difusão da cultura física e do desporto, bem como prevenir a violência no desporto; essas competências devem ser exercidas pelos poderes públicos nas suas diversas manifestações, nomeadamente, Estado (central), regiões autónomas e autarquias locais.

145.º Importa, por conseguinte, perceber como se articulam as competências dos vários poderes públicos nesta matéria.

146.º As normas relativas à competência legislativa reservada explícita dos órgãos de soberania não preveem no seu elenco matérias relativas ao desporto, nem à atividade física, nem a qualquer atividade equivalente (cf. os artigos 161.º, 164.º, 165.º e 198.º da Constituição).

147.º Pelo contrário, o EPARAM prevê, entre as matérias “de interesse específico” regional elencadas no artigo 40.º, o desporto [cf. a alínea s)].

148.º Temos, portanto, de um lado da questão, que a promoção do desporto e da atividade física é, nos termos da Constituição, uma incumbência quer do Estado, quer das regiões autónomas, que não está incluída nas competências reservadas dos órgãos de soberania e que, no que respeita à Região Autónoma da Madeira, o EPARAM elenca o desporto entre as matérias incluídas no âmbito da competência legislativa material da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira.

149.º Significa isto, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 228.º da Constituição, que nos encontramos numa zona de autonomia legislativa da Região Autónoma da Madeira, ou seja, que a respetiva assembleia legislativa tem competências legislativas na matéria, ainda que circunscritas ao âmbito regional.

150.º Convém, no entanto, sublinhar que isso não significa que o desporto e a prática desportiva de âmbito regional sejam matérias da exclusiva competência e responsabilidade dos órgãos regionais. Com efeito,

151.º Em primeiro lugar, conforme ficou explicado *supra*, o poder legislativo regional não é genérico, nem exclusivo, sendo exercido no contexto de três limites, dois positivos e um negativo. O negativo é o que resulta da reserva de competência atribuída aos órgãos de soberania; os positivos traduzem-se na circunscrição de o poder legislativo regional só poder versar sobre as matérias que tenham âmbito regional e que estejam elencadas nos estatutos político-administrativos.

152.º Em segundo lugar, não existe nenhuma área em que só aos órgãos regionais seja permitido legislar, isto é, relativamente à qual a Assembleia da República e o Governo estejam impedidos de aprovar legislação.

153.º A este propósito Gomes Canotilho e Vital Moreira são muito claros quando afirmam que “o poder legislativo regional não envolve nenhuma reserva de competência legislativa regional em sentido próprio, não existindo nenhuma área (salvo quanto à aprovação do próprio regimento nos termos do artigo 232.º-3) em que só aos órgãos regionais seja permitido legislar (com a possível exceção da matéria da organização da administração direta e indireta regional). A Constituição não estabelece qualquer limite territorial quanto ao âmbito material da competência legislativa da AR nem — salvo a competência reservada desta — à do Governo [...] pelo que um e outro não estão impedidos de legislar mesmo sobre matérias em que exista legislação regional. Pela mesma razão, o estatuto regional não pode fixar qualquer reserva de competência legislativa regional. O que as leis da República não podem fazer — com a exceção abaixo assinalada quanto aos decretos legislativos regionais autorizados — é substituir-se às regiões na emissão de normas específicas para as regiões lá onde elas gozam de competência legislativa ou revogar diretamente a legislação específica regional, porque isso iria afetar essencialmente a autonomia regional. Esta exige a autodeterminação regional (cf. art. 228.º) quanto às matérias de âmbito regional”.

bito regional (fora naturalmente das áreas de reserva de competência legislativa da República, em que só a AR pode legislar mesmo para efeito de estabelecer regimes específicos para qualquer das regiões).” (cf. Constituição, vol. II, pp. 669-670).

154.º Assim, não é pelo facto de o desporto constar no elenco de matérias referidas no artigo 40.º do EPARAM que essa matéria fica excluída da competência legislativa da Assembleia da República e do Governo e da competência regulamentar deste último — os quais são livres de adotar atos jurídico-normativos nessa área desde que não afetem o núcleo essencial da autonomia legislativa regional.

155.º Em terceiro lugar, o Estatuto é uma lei de valor reforçado, mas não é uma constituição regional, inserindo-se a autonomia regional — refletida nos Estatutos — no quadro de um Estado unitário.

156.º Também por essa razão, nunca se poderia admitir que a regulação de aspetos de matérias incluídas no âmbito de competência material das regiões autónomas estivesse arredada da competência de um órgão de soberania.

157.º E, com efeito, no caso concreto, as matérias do desporto e da atividade física foram objeto de normação por parte da Assembleia da República através da aprovação da Lei de Bases do Desporto e da Atividade Física (Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro).

158.º A LBDAD prevê, no capítulo referente aos princípios, os princípios da coesão e da continuidade territorial, afirmando que “o desenvolvimento da atividade física e do desporto é realizado de forma harmoniosa e integrada, com vista a combater as assimetrias regionais e a contribuir para a inserção social e a coesão nacional” e que “o princípio da continuidade territorial assenta na necessidade de corrigir os desequilíbrios originados pelo afastamento e pela insularidade, por forma a garantir a participação dos praticantes e dos clubes das Regiões Autónomas nas competições desportivas de âmbito nacional”.

159.º Significa isto que a Assembleia da República, ao legislar sobre a matéria do desporto e da atividade física em termos paramétricos, reproduziu no texto da lei de bases duas consequências do princípio do Estado de Direito unitário (artigo 6.º da Constituição) e do princípio da igualdade (artigo 13.º da Constituição): (i) a necessidade de assegurar a coesão nacional corrigindo-se as assimetrias regionais e promovendo-se o desenvolvimento harmonioso do território nacional como um todo; (ii) a necessidade de corrigir, em particular, as assimetrias e os desequilíbrios gerados pela insularidade e pelo afastamento, por forma a garantir a participação dos praticantes e dos clubes das Regiões Autónomas nas competições desportivas de âmbito nacional.

160.º Tal como ficou dito supra a propósito de disposições constitucionais respeitantes à matéria da coesão nacional e da necessidade de correção de as assimetrias e desequilíbrios regionais, também aqui se deve entender que estas disposições da LBDAD atribuem competências positivas aos órgãos de soberania — sob pena de não passarem de meras proclamações vazias de sentido.

161.º Em especial, quando se afirma a necessidade de corrigir, em particular, as assimetrias e os desequilíbrios gerados pela insularidade e pelo afastamento, **por forma a garantir a participação dos praticantes e dos clubes das Regiões Autónomas nas competições desportivas de âmbito nacional, está-se a vincular o Estado, e os respetivos órgãos, a atuações que discriminem positivamente os atletas e as equipas das regiões autónomas.**

162.º Em concreto no que se refere à matéria que nos ocupa — o financiamento da prática desportiva — a LBDAD refere que “incumbe à Administração Pública na área do desporto apoiar e desenvolver a prática desportiva regular e de alto rendimento, através da disponibilização de meios técnicos, humanos e financeiros, incentivar as atividades de formação dos agentes desportivos e exercer funções de fiscalização, nos termos da lei.”

163.º Como, *em concreto*, é que se esse apoio é realizado é, naturalmente, matéria deixada para regulamentação posterior.

164.º Ora, o artigo 51.º da LBDAD dispõe, sobre o tópico da respetiva regulamentação, que “A presente lei, nas matérias que não sejam reserva da Assembleia da República, deve ser objeto de regulamentação, por decreto-lei, no prazo de 180 dias.”

165.º A Assembleia da República entendeu, portanto, reservar ao Governo a competência para regulamentar a lei em causa. Ora, como é sabido e já ficou referido supra, a alínea *d*) do artigo 227.º da Constituição confere às regiões autónomas competência para regulamentarem (i) a legislação regional e (ii) as leis emanadas dos órgãos de soberania que não reservem para estes o poder regulamentar.

166.º Quais são, então, as consequências que decorrem da LBDAD em termos de competências legislativas e regulamentares dos órgãos de soberania e dos órgãos regionais em matéria de desporto e atividade física?

167.º Em primeiro lugar, que devem ser adotadas medidas que permitam corrigir os desequilíbrios resultantes da insularidade e do afastamento, **por forma a garantir a participação dos praticantes e dos clubes das Regiões Autónomas nas competições desportivas de âmbito nacional.**

168.º Em segundo lugar, no que toca à matéria dos apoios públicos à prática desportiva, que incumbe à Administração Pública na área do desporto apoiar e desenvolver a prática desportiva regular e de alto rendimento, através da disponibilização de meios técnicos, humanos e financeiros. Como é matéria que é deixada para regulamentação posterior.

169.º Em terceiro lugar, que a competência para regulamentar a referida lei de bases é exclusivamente do Governo, dela se excluindo os órgãos regionais.

170.º **Resulta, portanto, do quadro traçado pela LBDAD que devem ser realizadas ações positivas na área do desporto no sentido de promover a respetiva prática em todo o país e, em especial, a garantir a participação dos praticantes e dos clubes das Regiões Autónomas nas competições desportivas de âmbito nacional.**

171.º Resulta ainda da referida lei de bases que a forma como esse apoio à prática desportiva deve ocorrer é matéria que cabe ao Governo regulamentar.

172.º Em conclusão, de acordo com a LBDAD, não cabia à Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira regulamentar a matéria do financiamento a atletas e equipas desportivas com vista à sua participação em competições desportivas nacionais; cabia, isso sim, ao Governo.

173.º A propósito da capacidade dos órgãos de soberania para limitar a competência regulamentar dos órgãos regionais, entende Pedro Machete que “a decisão do legislador da República de reservar, ou não, a regulamentação das «leis [...]» que emana situa-se na respetiva liberdade de conformação e, embora se deva orientar em conformidade com a concordância prática entre os princípios da unidade e da autonomia, não é em concreto jurisdicionalmente sindicável” (*in* “A obrigatoriedade de executar a legislação nacional”, P: 137).

174.º Jorge Miranda e Rui Medeiros defendem, todavia, a posição contrária, entendendo que “[...] após 2004, eliminado o limite das leis gerais da República, deve entender-se que os órgãos de soberania apenas podem reservar para si a faculdade de regulamentar leis que se integrem no âmbito da reserva dos órgãos de soberania ou que não versem sobre matérias enunciadas nos estatutos com matérias sobre as quais as Assembleias Legislativas podem legislar. (cf. Constituição, Tomo III, p. 311).

175.º É questionável, no entanto, que assim seja. Com efeito, mesmo em matérias relativamente às quais as assembleias legislativas das regiões autónomas podem legislar — uma lista consideravelmente ampla, que abrange diversos domínios da normação pública — pode haver casos em que os órgãos de soberania, atendendo, por exemplo, ao princípio da unidade do Estado ou ao princípio da solidariedade, queiram reservar para si a competência regulamentar, o que lhes permitirá criar uma regulamentação uniforme para todo o território nacional.

176.º Com efeito, mesmo após a revisão constitucional de 2004, os princípios da unidade do Estado e do respeito pela integridade da soberania do Estado constituem limites genéricos à autonomia político-administrativa das regiões autónomas,

177.º Ao mesmo tempo que, tal como o Tribunal Constitucional vem entendendo, o limite do âmbito regional hoje consagrado na Constituição como um dos pressupostos do poder legislativo regional (e, portanto, necessariamente, do poder regulamentar) para além da inegável dimensão territorial, deve ser visto como sucedâneo do limite do interesse específico. No acórdão n.º 258/07 lê-se que não se afigura “abusivo associar a expressão âmbito regional, para além de uma referência territorial, às expressões “matérias que dizem respeito às Regiões Autónomas”, constantes dos Projetos de revisão constitucional n.º 2/IX e 3/IX, definidas “em função da especial configuração que as matérias assumem na respetiva região”. A este respeito, o Tribunal Constitucional considerou especialmente relevante a declaração de voto do Deputado José Magalhães (DAR, 1.ª série, n.º 79, de 24 de abril de 2004, P: 4368), quando salienta que a VI revisão constitucional “não veio alterar o disposto no artigo 225.º da Constituição”, pelo que o limite dos poderes dos órgãos próprios regionais continua desde logo a definir-se pelo território e pelos fins próprios da autonomia”, salientando que “em vez da competência para aprovar legislação regional versando sobre matérias de interesse específico não reservadas à Assembleia da República e ao Governo e com subordinação aos princípios fundamentais das leis gerais da República, os decretos legislativos surgem agora parametrizados em função da sua natureza regional (pelo território e pelo objeto, que inevitavelmente há de assumir uma feição própria por as questões terem um cunho original na região, por serem nela exclusivos ou nela terem especial configuração) e versam sobre matérias enunciadas no estatuto político-administrativo da respetiva região autónoma que não sejam reservados aos órgãos de soberania”. Neste acórdão o Tribunal Constitucional concluiu, portanto, que “o âmbito regional comporta um elemento material, ligado à esta-tuição do artigo 225.º da Constituição”.

178.º Este entendimento comporta, naturalmente, em si a circunstância de o conceito de “âmbito regional” ter também um elemento institucional, impedindo as assembleias legislativas das regiões autónomas de adotar legislação destinada a produzir efeitos relativamente a outras pessoas

coletivas públicas que se encontram fora do âmbito da jurisdição da administração direta ou indireta das regiões autónomas — como sucede, evidentemente, com o próprio Estado. Porém, é muito mais lato do que isso.

179.º Na realidade, o que resulta do citado aresto é que, na determinação do âmbito material da competência legislativa regional, há que “atender aos fundamentos, aos fins e aos limites que a Constituição assinala à autonomia regional no seu artigo 225.º 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”, não podendo “deixar de relevar considerações sobre a matéria sobre que versa essa norma”, atenta a justificação material do regime autonómico constante do artigo 225.º

180.º No comentário de Jorge Miranda e Rui Medeiros, “[...] a importância que assim se atribui ao elemento territorial, não só constitui uma solução coerente com a natureza territorial das pessoas coletivas regionais, como representa um elemento determinante para a afirmação de uma reserva de competência legislativa das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas.” (cf. Constituição, Tomo III, p. 353).

181.º Existem, pois, razões para se defender que os órgãos de soberania podem reservar para si a competência regulamentar em determinada matéria, mesmo que essa matéria se situe no âmbito das competências concorrenciais dos órgãos de soberania e dos órgãos regionais.

182.º No caso que nos ocupa, essa reserva levada a cabo na LBAFD está plenamente justificada pelos princípios que o respetivo legislador elegeu como fundamentais na regulação da matéria da atividade física e do desporto: o princípio da coesão nacional e o princípio da territorialidade.

183.º Efetivamente, se se pretende que os órgãos do Estado realizem atuações promotoras da coesão, corretoras de as simetrias e de desequilíbrios resultantes da insularidade e do afastamento, então faz todo o sentido que lhes esteja reservado o poder regulamentar na matéria em causa (em concreto, que esteja reservado ao Governo, na medida que é este órgão que detém a competência regulamentar).

184.º Assim, atendendo à limitação ao poder regulamentar dos órgãos regionais levada a cabo pela LBAFD, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira não poderia ter emitido regulamentação sobre o financiamento dos atletas e equipas desportivas com vista à sua participação em competições desportivas nacionais e, atendendo às limitações inerentes ao seu âmbito regional de atuação, certamente não poderia ter atribuído ao Estado a obrigação de realizar esse financiamento desta ou daquela forma.

185.º Cabia, pois, ao Governo regulamentar a matéria em causa e, ao fazê-lo, aquele órgão deveria ter respeitado as normas constitucionais que determinam a necessidade de promover a correção dos desequilíbrios gerados pela insularidade e pelo afastamento. E, aqui chegados, impõe-se um regresso ao início deste requerimento para se sublinhar, agora tendo como pano de fundo o caso *sub judice*, que “o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional” deve ser promovido pelo Estado “tendo em conta, designadamente, o caráter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira” [artigo 9.º, alínea g) da Constituição], sendo esse um objetivo decorrente da necessidade, constitucionalmente consagrada, de o Estado assegurar a coesão económica e social do País. Com efeito, a Constituição pretendeu que a tomada em conta dos condicionalismos das regiões ultraperiféricas constituísse uma norma-tarefa sediada na Constituição e impositiva do estabelecimento de medidas específicas tendentes a assegurar o desenvolvimento harmonioso dessas regiões e a repor a igualdade de oportunidades entre o continente e as ilhas e necessariamente, entre os habitantes do continente e os habitantes das ilhas. Deste modo, se a insularidade traz custos acrescidos (em termos de transportes, comunicações, energia, etc.), que colocam as regiões autónomas em pé de desigualdade com o resto do território nacional, a preocupação, diversas vezes enunciada no texto constitucional, de se assegurar o desenvolvimento equilibrado de todo o território nacional, nomeadamente prestando-se especial atenção às regiões autónomas em função dos custos da insularidade, deve dar lugar a medidas positivas corretivas das desigualdades, que se consubstanciam em atribuições àqueles que estão em condições de desigualdade para que possam beneficiar do mesmo tipo de oportunidades dos que, mesmo sem o apoio do Estado, sempre delas dispõem. O Estado, através dos seus órgãos, tem, portanto, obrigações positivas, atributivas, para com as regiões autónomas, no sentido de que, para repor as condições de igualdade, terá frequentemente que favorecer aquelas regiões. Ora, no caso concreto, a regulamentação adotada pelo Governo em matéria de financiamento de atletas e equipas desportivas com vista à sua participação em competições desportivas nacionais violou todas estas diretrizes constitucionais, favorecendo os atletas e as equipas desportivas do continente em detrimento dos atletas e equipas desportivas das regiões autónomas e, assim, violando os deveres do Estado e dos órgãos de soberania decorrentes dos artigos 6.º, n.º 1, 9.º, alínea h), 81.º, alíneas d) e e), 90.º, 225.º, n.º 2 e 229.º, n.º 1 da Constituição, bem como o princípio da igualdade, previsto no artigo 13.º da Constituição.

186.º Mas ainda que se entendesse o contrário, isto é, (i) que existem limites constitucionais à liberdade do Governo e da Assembleia da República de reservarem, para si, a competência de regulamentação da legislação nacional, e que (ii) esses limites são aplicáveis no caso das matérias reguladas pela LBAFD, pelo que (iii) não podia a Assembleia da República ter atribuído, em exclusivo, ao Governo, a regulamentação da matéria em causa, a discussão perde interesse prático ante a previsão constitucional do princípio da supletividade do direito estadual. Na verdade,

187.º Ante o princípio consagrado no artigo 228.º, n.º 2, da Constituição — o qual, como vimos, é também aplicável em matéria regulamentar — na falta de regulamentação regional própria sobre matéria não reservada à competência dos órgãos de soberania, aplicam-se nos territórios das regiões autónomas as normas em vigor.

188.º Por outras palavras: ainda que se entendesse que a competência regulamentar pertence, neste caso, também aos órgãos das regiões autónomas — porque o afastamento da competência regulamentar dos órgãos regionais não é admissível, não havendo regulamentação regional sobre a matéria, sempre se aplicaria a regulamentação existente, ou seja, a constante do Despacho normativo n.º 1/2013.

189.º E, aqui chegados, a conclusão impõe-se novamente: a norma constante do artigo 4.º do Despacho normativo n.º 1/2013, ao atribuir financiamento apenas aos atletas e equipas desportivas do continente nas deslocações que realizem às regiões autónomas, dele excluindo os atletas e as equipas desportivas das regiões autónomas nas deslocações que realizem ao continente, provoca um desequilíbrio — e uma diferenciação — sem qualquer razão de ser e que são violadores dos parâmetros constitucionais aplicáveis, designadamente face aos deveres do Estado e dos órgãos de soberania decorrentes dos artigos 6.º, n.º 1, 9.º, alínea h), 81.º, alíneas d) e e), 90.º, 225.º, n.º 2 e 229.º, n.º 1 da Constituição, sem esquecer a vinculação geral dos mesmos ao princípio da igualdade, previsto no artigo 13.º da Constituição.

D) Da inconstitucionalidade formal do despacho normativo n.º 1/2013 por violação do artigo 112.º, n.º 7 da Constituição

190.º Antes de se concluir a parte dedicada à inconstitucionalidade do Despacho normativo em análise, não pode deixar de se apontar o facto de o mesmo estar também eivado de uma inconstitucionalidade formal na medida em que, em violação do disposto no n.º 7 do artigo 112.º da Constituição, não indica expressamente a lei que visa regulamentar.

191.º Efetivamente, o princípio da primariedade ou precedência da lei inclui (i) a precedência de lei relativamente a toda a atividade regulamentar e (ii) o dever de citação da lei habilitante por parte de todos os regulamentos. Esta exigência toma, portanto, ilegítimos os regulamentos carecidos de habilitação legal e todos os regulamentos que, embora com provável fundamento legal, não individualizam expressamente este fundamento.

192.º Devendo todos os regulamentos mencionar as leis que os legitimam, qualquer regulamento ao qual falte esse requisito formal, necessário nos termos da Constituição, padece de uma evidente inconstitucionalidade formal. Aliás, conforme sublinham Gomes Canotilho e Vital Moreira, “isso é assim, mesmo quando seja possível identificar a lei habilitante, pois a função de exigência de identificação expressa consiste não apenas em disciplinar o uso do poder regulamentar (obrigando o Governo e a Administração a controlarem, em cada caso, a habilitação legal de cada regulamento), mas também em garantir a segurança e a transparência jurídicas, sobretudo relevante à luz da principiologia do Estado de direito democrático [...]” (cf. Constituição, Vol. II, p. 77).

193.º Ora, no caso presente, não se encontra qualquer referência à norma habilitante no texto do Despacho normativo n.º 1/2013, nem no articulado, nem no preâmbulo. Com efeito, não pode considerar-se que cumpra esse requisito a referência ao Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de março, ao qual, embora possa atribuir-se a qualidade de causa remota do citado despacho, não pode atribuir-se a qualidade de “lei que visa regulamentar” ou que “define a competência subjetiva e objetiva para a sua emissão”.

194.º Como tal, também por essa razão deve ser declarada a inconstitucionalidade com força obrigatória geral do Despacho normativo n.º 1/2013 *in totum*.

195.º Naturalmente que, embora se tenha centrado a análise da inconstitucionalidade e ilegalidade do Despacho normativo n.º 1/2013 no respetivo artigo 4.º, que constitui o cerne das desconformidades identificadas, outras normas do mesmo despacho são também afetadas por essa desconformidade, destacando-se as previstas nos artigos 1.º, 5.º, 6.º e 7.º, relativamente às quais se pede que o Tribunal estenda o seu juízo.

III. Do pedido de declaração de ilegalidade com força obrigatória geral da norma prevista no artigo 4.º do despacho normativo n.º 1/2013

196.º Conforme ficou dito *supra*, os fundamentos da invalidade da norma prevista no artigo 4.º do Despacho normativo n.º 1/2013 prendem-se também com a violação do EPARAM, mais precisamente da norma

consagrada no respetivo artigo 10.º, que prevê o princípio da continuidade territorial.

197.º O princípio da continuidade territorial ali previsto “assenta na necessidade de corrigir as desigualdades estruturais, originadas pelo afastamento e pela insularidade, e visa a plena consagração dos direitos de cidadania da população madeirense, vinculando, designadamente, o Estado ao seu cumprimento, de acordo com as suas obrigações constitucionais” (cf. artigo 10.º do EPARAM).

198.º Ora, a norma prevista no artigo 4.º do Despacho normativo n.º 1/2013, ao atribuir determinado tipo de financiamento aos atletas e equipas desportivas do continente, ao mesmo tempo que dele arreda os atletas e as equipas desportivas das regiões autónomas, consubstancia uma violação do princípio da continuidade territorial ali constante na medida em que acentua, ao invés de corrigir, as desigualdades estruturais, originadas pelo afastamento e pela insularidade, das populações das regiões autónomas.

199.º Na verdade, tratando-se do financiamento a deslocações necessárias para a participação em competições desportivas de âmbito nacional, a atribuição desse benefício a atletas e equipas desportivas do continente ao mesmo tempo que dele se excluem os atletas e as equipas desportivas das ilhas contribui para que os primeiros tenham uma vantagem sobre os segundos na medida em que mais facilmente poderão participar em todos os eventos integrantes das competições elegíveis — trata-se, portanto, de uma discriminação positiva dos atletas e equipas do continente.

200.º Ora, a discriminação positiva de atletas e equipas desportivas do continente em matéria de financiamento a deslocações entre o continente e as regiões autónomas constitui, do mesmo passo, uma discriminação negativa dos atletas e equipas desportivas das regiões autónomas, que não beneficiam de qualquer apoio do Estado nas viagens de sentido inverso,

201.º Sublinha-se, a este propósito, que não estamos a falar de um qualquer tipo de financiamento mais ou menos abstrato ou indeterminado à atividade desportiva e ao desporto; estamos a falar de um apoio atribuído pelo Estado às federações desportivas nacionais para que estas o distribuam por determinados atletas e equipas desportivas com o objetivo concreto e definido de financiar as respetivas deslocações no âmbito das competições desportivas elegíveis.

202.º Pretende-se, portanto, que aos atletas e às equipas abrangidos pelo âmbito de aplicação do diploma seja dada a capacidade financeira necessária para se deslocarem aos eventos que constituem as competições desportivas em causa nos casos em que as viagens envolvam a utilização de meios de transporte mais dispendiosos, como são o avião ou o barco.

203.º Ora, os atletas e as equipas desportivas do continente têm que se deslocar às regiões autónomas quando as competições tenham lugar nos respetivos territórios,

204.º Enquanto os atletas e as equipas desportivas das regiões autónomas terão que se deslocar ao continente sempre que as competições tenham lugar nesse território.

205.º Tratando-se de competições desportivas nacionais, o número de vezes em que as mesmas têm lugar no continente será certamente superior ao número de vezes em que as mesmas têm lugar nas regiões autónomas.

206.º Ou seja, os atletas e as equipas desportivas das regiões autónomas terão que se deslocar mais vezes ao continente do que os seus congéneres do continente têm que se deslocar às regiões autónomas.

207.º Portanto, o esforço financeiro que é exigido dos atletas e das equipas desportivas das regiões autónomas é superior ao que é exigido dos atletas e equipas desportivas do continente, não havendo qualquer razão jurídica para beneficiar os segundos em detrimento dos primeiros.

208.º O inverso, porém, não é verdadeiro. Existem razões jurídicas que determinam que os atletas e as equipas desportivas das regiões autónomas sejam beneficiados face aos seus congéneres do continente — razões essas que repousam, além dos princípios constitucionais atrás referidos, no princípio da continuidade territorial vertido no artigo 10.º do EPARAM.

209.º O princípio da continuidade territorial, tal como o artigo 10.º do EPARAM o prevê, parte do pressuposto de que existem desigualdades estruturais, originadas pelo afastamento e pela insularidade, entre as populações do continente as populações da região autónoma da Madeira.

210.º Partindo desse pressuposto, o princípio determina que se assumam, em qualquer situação em que o afastamento e a insularidade sejam relevantes, que, na comparação entre as populações da região autónoma da Madeira e do continente, as primeiras se encontram numa posição desfavorável face às segundas.

211.º Tendo presente essa assunção, o princípio estatui que devem ser corrigidas as desigualdades estruturais dela resultantes, por forma a dar-se consagração plena aos direitos de cidadania da população madeirense.

212.º Como? Através do cumprimento, pelo Estado, das suas obrigações constitucionais, designadamente as que vimos *supra*.

213.º Da aplicação do princípio da continuidade territorial ao caso presente, resulta, portanto, o seguinte esquema operativo:

(i) porque a capacidade de participação dos atletas e das equipas desportivas da Região Autónoma da Madeira nas competições desportivas previstas no Despacho normativo n.º 1/2013, é influenciada pelo afastamento e pela insularidade;

(ii) porque da comparação entre a capacidade de participação naquelas competições por parte dos atletas e equipas desportivas da Região Autónoma da Madeira e por parte dos atletas e equipas desportivas do continente resulta que os primeiros se encontram numa situação desfavorável face aos segundos;

(iii) deve, portanto, ser corrigida essa desigualdade, por forma a dar-se consagração plena aos direitos de cidadania da população madeirense,

214.º A aplicação do princípio da continuidade territorial ao caso concreto pode ser alcançada de várias formas, quer atribuindo-se financiamento aos atletas e equipas desportivas do continente e da região autónoma da Madeira, quer atribuindo-se esse financiamento apenas aos atletas e equipas desportivas da região autónoma da Madeira, desde que, em qualquer dos casos, os atletas e as equipas desportivas da região autónoma da Madeira sejam discriminados positivamente uma vez que o afastamento e a insularidade os obrigam à realização de mais deslocações.

215.º O que não pode verificar-se, sob pena de violação do referido princípio no caso concreto, é a atribuição de financiamento aos atletas e equipas desportivas do continente e a não atribuição de qualquer tipo de financiamento aos atletas e equipas desportivas da região autónoma da Madeira — porque dessa diferenciação resulta uma discriminação negativa dos últimos, justamente o que a mencionada norma pretendeu impedir.

216.º Ora, é precisamente essa discriminação negativa que a norma constante do Despacho normativo n.º 1/2013 determina, dela resultando, por conseguinte, a violação do princípio da continuidade territorial previsto no artigo 10.º do EPARAM.

217.º Dito isto, será que relevam nesta sede os princípios da autonomia regional e da descentralização administrativa?

218.º Ou seja, será que desses princípios se pode extrair que cabe apenas à região autónoma da Madeira a regulação desta situação, sendo o Estado e os respetivos órgãos alheios à mesma?

219.º Certamente que não. A compensação das desigualdades derivadas da insularidade não pode ser feita pelas próprias vítimas da insularidade. É ao Estado que cabe repor a igualdade nessas situações e é precisamente isso que prevê o princípio da continuidade territorial chamando o Estado ao cumprimento das suas obrigações quando as populações insulares se encontrem numa situação de desvantagem face à população continental (é isso que resulta, de resto, da análise levada a cabo no ponto prévio deste requerimento).

220.º Naturalmente que, embora se tenha centrado a análise da ilegalidade do Despacho normativo n.º 21/2013 no respetivo artigo 4.º, que constitui o cerne das desconformidades identificadas, outras normas do mesmo despacho são também afetadas por essa desconformidade, destacando-se as previstas nos artigos 1.º, 5.º, 6.º e 7.º, relativamente às quais se pede que o Tribunal estenda o seu juízo.

IV. Dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade e ilegalidade com força obrigatória geral da norma prevista no artigo 4.º do despacho normativo n.º 1/2013 e do pedido de declaração da inconstitucionalidade e ilegalidade da norma prevista no artigo 4.º do despacho normativo 22 932/2007, de 29 de agosto

221.º A norma prevista no artigo 4.º do Despacho normativo n.º 1/2013 é originariamente inconstitucional e ilegal, na medida em que desde o momento da sua criação que ofende os parâmetros de validade acima invocados. Como tal, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 282.º da Constituição, os efeitos repressivos da declaração de invalidade, atento o critério da imediatividade, retroagem ao momento da sua origem, eliminando com eficácia extunc todas as situações ilegítimas não transitadas em julgado geradas pela sua aplicação.

222.º Contudo, de acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 282.º da Constituição, “quando a segurança jurídica, razões de equidade ou interesse público de excecional relevo, que deverá ser fundamentado, o exigirem, poderá o Tribunal Constitucional fixar os efeitos da inconstitucionalidade ou da ilegalidade com alcance mais restrito do que o previsto nos n.ºs 1 e 2.”

223.º De entre os efeitos, explícitos e implícitos, da declaração de inconstitucionalidade e ilegalidade passíveis de restrição de acordo com o n.º 4 do artigo 282.º da Constituição podem enumerar-se dois tipos:

- (i) A restrição temporal e circunstancial da eficácia sancionatória;
- (ii) A exclusão total da retroatividade dos efeitos sancionatórios.

224.º Assim, embora a declaração de inconstitucionalidade, assim como a decisão de ilegalidade, tenham efeito repristinatório, determinando a reentrada em vigor de normas que tenham sido revogadas pela norma declarada inconstitucional ou ilegal, o Tribunal Constitucional pode afastar esse efeito quando entender que a repristinação das normas

revogadas, e consequente reentrada em vigor, é mais prejudicial do que a inexistência de normas jurídicas reguladoras da situação em causa, o que sucede, nomeadamente, quando as normas repristinadas são tão inconstitucionais como as normas declaradas inconstitucionais.

225.º A preclusão da repristinação da norma revogada não é, porém, sinónimo da declaração de inconstitucionalidade da norma revogada com força obrigatória geral.

226.º Daí que o pedido final que se apresenta neste requerimento seja um pedido de declaração da inconstitucionalidade e ilegalidade, com força obrigatória geral, da norma prevista no artigo 4.º do Despacho normativo n.º 22 932/2007.

227.º Trata-se de um pedido dependente dos anteriores, ou deles consequente, porque feito na perspectiva de procedência daqueles. É que, declarado inconstitucional e, ou ilegal, com força obrigatória geral, o artigo 4.º do Despacho normativo n.º 1/2013, opera-se, por força do disposto no artigo 282.º, n.º 1, da Constituição, a repristinação do artigo 4.º do Despacho normativo n.º 22 932/2007, revogado e substituído pelo primeiro (do mesmo modo que, declarado inconstitucional o Despacho normativo n.º 1/2013, na sua totalidade, se opera a repristinação do Despacho normativo n.º 22 932/2007, na sua totalidade).

228.º Quanto à questão da admissibilidade do pedido, a mesma decorre, desde logo, do que o Tribunal Constitucional já chamou de “economia constitucional” (cf acórdão n.º 103/87, de 24 de março).

229.º Com efeito, declarada a inconstitucionalidade da norma constante do artigo 4.º do Despacho normativo n.º 1/2013 e repristinada a norma por esta revogada, ou declarada a inconstitucionalidade do Despacho normativo n.º 1/2013 na sua totalidade e repristinado o despacho normativo por este revogado, nada impediria a Requerente de vir solicitar a este Tribunal a apreciação da norma equivalente constante do Despacho normativo n.º 22 932/2007, com o intuito de que, também em relação a essa, fosse declarada a respetiva inconstitucionalidade com força obrigatória geral.

230.º Sendo assim, por uma questão de “economia constitucional”, deverá apreciar-se desde já a conformidade com a Constituição de normas que, de outra forma, regressariam automaticamente ao ordenamento jurídico vigente e aí ficariam em situação de colisão com a Constituição.

231.º Ora, as inconstitucionalidades e a ilegalidade que afetam a norma prevista no artigo 4.º do Despacho normativo n.º 1/2013 afetam igualmente a norma contida no n.º 1 artigo 4.º do Despacho normativo n.º 22 932/2007. Senão vejamos:

232.º O referido despacho estabelecia, antes de ser revogado pelo Despacho n.º 1/2013, os critérios para o financiamento público a conceder às federações desportivas nacionais para participar os encargos com a deslocação, por via aérea, entre o território continental e as regiões autónomas, abrangendo no seu âmbito a deslocação das equipas desportivas de clubes que disputassem quadros competitivos nacionais e, bem assim, de juizes ou árbitros e praticantes desportivos oriundos das regiões autónomas para participação nos trabalhos das seleções nacionais.

233.º Relativamente às deslocações participadas, estabelecia o artigo 4.º do referido despacho o seguinte:

“1 — São participadas as deslocações para:

a) Participação no quadro competitivo de uma equipa de uma Região Autónoma — financiada uma deslocação por cada equipa do território do continente;

b) Participação no quadro competitivo de duas ou mais equipas de uma Região Autónoma;

c) Participação nos quadros competitivos nacionais das equipas de futebol de 11;

d) Participação de praticantes desportivos oriundos das Regiões Autónomas nos trabalhos das seleções nacionais para os quais estejam convocados.

2 — A deslocação de juizes ou árbitros para participação nos quadros competitivos nacionais não profissionais, de e para as Regiões Autónomas ou entre as ilhas, é financiada nos termos definidos no artigo seguinte.”

234.º O artigo 5.º, referente à comparticipação financeira, esclarecia ainda que:

“1 — A comparticipação financeira respeitante aos encargos com as deslocações por via aérea das equipas desportivas de clubes do território do continente para as Regiões Autónomas, independentemente do destino final nestas, corresponde ao valor das despesas apresentadas pela federação desportiva, com os seguintes limites máximos:

a) Deslocação do território do continente para a Região Autónoma da Madeira e volta — € 250 por viagem;

b) Deslocação do território do continente para a Região Autónoma dos Açores e volta — € 300 por viagem.

2 — Os montantes referidos nas alíneas a) e b) do número anterior aplicam-se às deslocações de juizes ou árbitros e de praticantes das Regiões Autónomas, integrados nas seleções nacionais, para o território do continente.”

235.º Resultava, portanto, do Despacho normativo n.º 22 932/2007, e, em particular, da norma prevista no artigo 4.º, n.º 1, que apenas as deslocações de equipas do continente para as regiões autónomas eram objeto de comparticipação, não sucedendo o mesmo com as deslocações das equipas das regiões autónomas para o continente (as únicas despesas participadas neste sentido eram as referentes às deslocações de juizes ou árbitros e de praticantes das regiões autónomas, integrados nas seleções nacionais).

236.º Ora, tendo em conta que a diferenciação entre equipas e atletas do continente e equipas e atletas das regiões autónomas era, no contexto do Despacho normativo n.º 22 932/2007, idêntica à que decorre do Despacho normativo n.º 1/2013, nos termos analisados supra, só poderá concluir-se que as razões da desconformidade constitucional e legal do segundo procedem também no caso do primeiro — pedindo-se, por esse motivo, a título consequencial, a sua verificação e declaração.

237.º Naturalmente que, embora se tenha centrado a análise da inconstitucionalidade e ilegalidade do Despacho normativo n.º 22 932/2007 no respetivo artigo 4.º, n.º 1, que constitui o cerne das desconformidades identificadas, outras normas do mesmo despacho são também afetadas por essa desconformidade, destacando-se as previstas nos artigos 1.º e 5.º relativamente às quais se pede que o Tribunal estenda o seu juízo.

238.º Por último, também no que respeita ao elemento formal exigido nos termos do n.º 7 do artigo 112.º da Constituição, o Despacho normativo n.º 22 932/2007 se assemelha ao Despacho normativo n.º 1/2013. Com efeito, não é possível identificar a referência à norma habilitante prescrita pela referida disposição constitucional nem no preâmbulo, nem no articulado do referido despacho.

239.º Assim, deverá o mesmo ser declarado inconstitucional com força obrigatória geral por violação do disposto no n.º 7 do artigo 112.º da Constituição. [...]

3 — Notificado para se pronunciar sobre o pedido, nos termos e para os efeitos dos artigos 54.º e 55.º, n.º 3, da lei do Tribunal Constitucional, o Primeiro-Ministro apresentou resposta com o seguinte teor:

«[...]»

II- Da legitimidade da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira

7 — O artigo 281.º, n.º 2, g) da Constituição da República Portuguesa (CRP) atribui às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas legitimidade para requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade, com força obrigatória geral, quando o pedido de declaração de inconstitucionalidade se fundar em violação dos direitos das regiões autónomas ou o pedido de ilegalidade se fundar em violação do respetivo estatuto.

8 — O pedido em apreciação fundamenta a inconstitucionalidade e a ilegalidade da norma prevista no artigo 4.º do Despacho normativo n.º 1/2013 na violação dos princípios da cooperação e do princípio da correção das desigualdades entre o continente e as regiões autónomas, uma vez que alarga o fosso entre os níveis de desenvolvimento económico e social do continente e das regiões (vide artigo 17.º do requerimento).

9 — Como teremos oportunidade de demonstrar, é evidente que tal violação não se verifica, pelo que a legitimidade da Requerente para requerer a declaração de inconstitucionalidade e de ilegalidade com este fundamento deve ser questionada.

10 — Com efeito, não basta invocar que há violação dos direitos das regiões autónomas, sendo necessário demonstrar a possibilidade de uma tal violação.

11 — No caso dos autos, e salvo melhor opinião, a Requerente não consegue atingir tal desiderato por uma razão evidente: o Despacho normativo n.º 1/2013 não menciona as equipas desportivas dos clubes das Regiões Autónomas, logo, da Região Autónoma da Madeira (RAM), porque o seu âmbito de aplicação apenas abrange as deslocações das equipas dos clubes do continente para as Regiões Autónomas, havendo normas específicas que tratam das deslocações das equipas da RAM para o continente.

12 — Consideramos, assim, que como ponto prévio, caberá ao Tribunal Constitucional ponderar a questão da legitimidade da Requerente quanto à inconstitucionalidade e ilegalidade material suscitadas.

13 — No tocante ao pedido de declaração que se funda numa alegada inconstitucionalidade formal, a ilegitimidade da Requerente afigura-se por demais evidente.

14 — Com efeito, a inconstitucionalidade formal apontada ao Despacho Normativo n.º 1/2013, *in totum*, radica, no entender da Requerente, numa alegada desconformidade com o disposto no artigo 112.º, n.º 7 da CRP.

15 — Ou seja, este concreto pedido não se funda em violação dos direitos da RAM, mas sim numa norma que obriga a que os regulamentos mencionem a respetiva lei habilitante, pelo que se afigura não dispor a Requerente de legitimidade para requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, do Despacho normativo n.º 1/2013, *in totum*, com este fundamento.

16 — O mesmo se diga, *mutatis mutandis*, relativamente ao pedido secundário, de declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, do Despacho n.º 22 932/2007, na sua totalidade, por vício de inconstitucionalidade formal.

Feitas estas breves considerações, passaremos a analisar os fundamentos dos pedidos da Requerente.

III — Da inconstitucionalidade da norma prevista no artigo 4.º do Despacho Normativo n.º 1/2013

17 — A Requerente começa por solicitar a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, do artigo 4.º do Despacho normativo n.º 1/2013.

[...]

19 — Considera a Requerente que a norma contida neste artigo deve ser declarada inconstitucional, com força obrigatória geral, porquanto viola os artigos 6.º, n.º 1, 9.º, alínea *h*) (leia-se alínea *g*)), 13.º, n.º 1, 81.º, alíneas *d*) e *e*), 90.º, 225.º, n.º 2 e 229.º, n.º 1, todos da Constituição.

20 — Para tanto alega que a referida norma consagra uma desigualdade entre as equipas desportivas do continente e as equipas desportivas das regiões autónomas, em prejuízo destas últimas, violando assim o princípio da cooperação, o princípio da correção das desigualdades entre o continente e as regiões autónomas e aprofundando o fosso entre os níveis de desenvolvimento económico e social do continente e das regiões (vide artigo 17.º do requerimento).

21 — No entanto, sem qualquer razão, pelos motivos que se passam a expor.

22 — A Requerente fundamenta o seu pedido num pressuposto errado, a saber, o de que o Despacho normativo n.º 1/2013 estabelece os critérios de financiamento público das equipas desportivas nacionais, no seu conjunto.

23 — Com efeito, a Requerente pretende extrair da Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro (Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto, doravante LBAFD), *maxime* do seu artigo 4.º, conjugado com o artigo 51.º, que o Estado, ou seja, o Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ) está obrigado a financiar a participação dos praticantes e das equipas desportivas dos clubes das Regiões Autónomas nas competições desportivas de âmbito nacional.

24 — Dispõe o artigo 4.º da LBAFD, sob a epígrafe, Princípios da coesão e da continuidade territorial, o seguinte:

“1 — O desenvolvimento da atividade física e do desporto é realizado de forma harmoniosa e integrada, com vista a combater as assimetrias regionais e a contribuir para a inserção social e a coesão nacional.

2 — O princípio da continuidade territorial assenta na necessidade de corrigir os desequilíbrios originados pelo afastamento e pela insularidade, por forma a garantir a participação dos praticantes e dos clubes das Regiões Autónomas nas competições desportivas de âmbito nacional.” (sublinhado nosso)

25 — Por seu turno, o artigo 51.º determina que, nas matérias que não sejam reserva da Assembleia da República, a LBAFD deve ser objeto de regulamentação, por decreto-lei, no prazo de 180 dias.

26 — Com base nestas duas normas, a Requerente desenvolve a seguinte tese, a cuja construção dogmática dedica uma parte substancial do seu requerimento:

a) Cabe ao Estado (leia-se, à Administração Central), o dever de garantir a participação dos praticantes e dos clubes das Regiões Autónomas nas competições desportivas de âmbito nacional;

b) Cabe ao Governo, através de decreto-lei, regulamentar tal obrigação;

c) Não cabia à Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira regulamentar a matéria do financiamento a atletas e equipas desportivas com vista à participação em competições desportivas nacionais, pelo que não procedeu a tal regulamentação;

d) O Governo, através do Despacho Normativo n.º 1/2013, procedeu a tal regulamentação;

e) Atendendo ao princípio da supletividade, na falta de regulamentação regional própria, aplicam-se nas regiões autónomas as normas em vigor.

27 — Não deixando de ser uma tese interessante e bem elaborada, enferma, contudo, de alguns vícios que passaremos a expor.

28 — Em primeiro lugar, a Requerente parece ter esquecido o artigo 5.º da LBAFD que consagra os princípios da coordenação, da descentralização e da colaboração, nos seguintes termos

“1 — O Estado, as Regiões Autónomas e as autarquias locais articulam e compatibilizam as respetivas intervenções que se repercutem, direta ou indiretamente, no desenvolvimento da atividade física e no desporto, num quadro descentralizado de atribuições e competências.

2 — O Estado, as Regiões Autónomas e as autarquias locais promovem o desenvolvimento da atividade física e do desporto em colaboração com as instituições de ensino, as associações desportivas e as demais entidades, públicas ou privadas, que atuam nestas áreas.”

29 — Ou seja, a Requerente pura e simplesmente ignorou que a necessidade de corrigir os desequilíbrios originados pelo afastamento e pela insularidade, por forma a garantir a participação dos praticantes e dos clubes das Regiões Autónomas nas competições desportivas de âmbito nacional, não é uma obrigação que recaia obrigatoriamente sobre a Administração Central uma vez que deve existir uma articulação entre o Estado e as Regiões Autónomas, respeitado o quadro descentralizado de atribuições e competências.

30 — Quer isto dizer que, existindo uma entidade regional com competências em matéria de desporto na RAM, seria violador da autonomia regional atribuir ao IPDJ competência para fixar os critérios de financiamento das equipas desportivas dos clubes da Madeira e assinar os contratos-programa respetivos.

31 — Em segundo lugar, a obrigação de regulamentação prevista no artigo 51.º da LBAFD foi cumprida através da emissão de vários Decretos-Leis — de que se destacam, pela sua especial relevância, o Decreto-Lei n.º 248-A/2008, de 31 de dezembro (entretanto revogado), o Decreto-Lei n.º 248-B/2008, de 31 de dezembro, o Decreto-Lei n.º 10/2009, de 12 de janeiro, o Decreto-Lei n.º 273/2009, de 1 de outubro, o Decreto-Lei n.º 266-A/2012, de 31 de dezembro e o Decreto-Lei n.º 45/2013, de 5 de abril -, não configurando o Despacho normativo n.º 1/2013 qualquer regulamentação de tal lei.

32 — Em terceiro lugar, porque ao invés do que a Requerente alega, a RAM emitiu já regulamentação destinada a estabelecer as regras de comparticipação financeira tendo em vista assegurar a participação dos praticantes e das equipas desportivas dos clubes das Regiões Autónomas nas competições desportivas de âmbito nacional, beneficiando inclusivamente para tal de financiamento oriundo das receitas dos jogos sociais explorados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

33 — Acresce que, nos termos do n.º 2 do artigo 228.º da CRP, mesmo que não houvesse regulamentação regional na matéria, o Despacho normativo não se aplicaria à RAM na medida em que o princípio da subsidiariedade das normas nacionais relativamente às normas regionais, constitucionalmente previsto naquele preceito, não diz respeito às normas regulamentares mas tão só às normas legais.

34 — Não tem assim qualquer base a tese em que a Requerente alicença o seu pedido uma vez que existe regulamentação diversa: uma oriunda do Governo e destinada a apoiar equipas desportivas do continente nas suas deslocações às Regiões Autónomas; outra, de autoria dos órgãos próprios da RAM, destinada a apoiar as equipas desportivas da Madeira nas suas deslocações ao continente.

35 — Assim, o Despacho normativo n.º 1/2013, tal como o Despacho n.º 22 932/2007, por este revogado, apenas trata dos apoios com deslocações entre o continente e as Regiões Autónomas, a conceder pelo Instituto Português do Desporto e da Juventude (IPDJ), prevendo a celebração de contratos programa entre este instituto e as federações desportivas respetivas (vide artigos 3.º, n.º 2 e 9.º do Despacho normativo 1/2013).

36 — Na verdade, e de acordo com o disposto na Lei Orgânica do IPDJ (Decreto-Lei n.º 98/2011, de 21 de setembro), são atribuições deste instituto “apoiar, técnica, material e financeiramente o desenvolvimento da prática desportiva, assim como o desporto de alto rendimento e as seleções nacionais” (vide 2.ª parte da alínea *a*) do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 98/2011).

37 — Por seu turno, o artigo 17.º, n.º 2, *a*) do mesmo diploma determina que são receitas próprias deste instituto as percentagens das receitas brutas da exploração dos jogos sociais e do jogo do bingo, conforme definido e estabelecido na lei.

38 — Finalmente, há que referir que o IPDJ prossegue atribuições da Presidência do Conselho de Ministros, sob superintendência e tutela do Primeiro-Ministro, ou do membro do Governo com responsabilidade na área do desporto e da juventude (artigo 1.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 98/2011).

39 — O Despacho normativo n.º 1/2013 é assim emitido ao abrigo desses poderes de superintendência e tutela, pelo Secretário de Estado do Desporto e Juventude, em virtude da subdelegação de competências operada pelo Despacho do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares n.º 10587/2011, de 18 de agosto, publicado no DR, 2.ª série de 24 de agosto de 2011, na sequência da delegação de competências do Primeiro-Ministro no Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, verificada através do Despacho n.º 9163/2011, de 15 de julho, publicado no DR, 2.ª série, de 20 de julho de 2011.

40 — Por força das mencionadas delegação e subdelegação de competências, o Secretário de Estado do Desporto e da Juventude passou a

dispor de poderes de superintendência e tutela sobre o IPDJ, tendo considerado ser necessário estabelecer regras relativas aos apoios a conceder por este instituto a certas federações desportivas nacionais no tocante às deslocações entre o território nacional e as Regiões Autónomas.

41 — Foi assim publicado o Despacho normativo n.º 1/2013, como antes o havia sido o Despacho n.º 22 932/2007, que prevê que o apoio público previsto é concretizado mediante a assinatura de contratos-programa de desenvolvimento desportivo (vide artigo 9.º).

42 — Vejamos, de seguida, como se processa o financiamento do desporto a nível regional, em particular na Região Autónoma da Madeira (RAM).

43 — Em primeiro lugar, há que ter em conta que, nos termos do artigo 228.º, n.º 1 da CRP “a autonomia legislativa das regiões autónomas incide sobre as matérias enunciadas no respetivo estatuto político-administrativo que não estejam reservadas aos órgãos de soberania”.

44 — Em segundo lugar, há que referir que as matérias relativas ao desporto não constituem matérias reservadas aos órgãos de soberania, podendo assim ser objeto de legislação das Regiões Autónomas se estiverem elencadas no respetivo estatuto político-administrativo.

45 — Em terceiro lugar, o Estatuto Político-administrativo da RAM (aprovado pela Lei n.º 13/91, de 5 de junho, alterada e republicada pela Lei n.º 130/99, de 21 de agosto, e alterada pela Lei n.º 12/2000, de 21 de junho) engloba, no seu artigo 40.º, alínea s), “o desporto” entre as matérias relativamente às quais a RAM goza de autonomia legislativa.

46 — No exercício de tal autonomia legislativa, a Assembleia Legislativa da RAM aprovou o Decreto Legislativo Regional n.º 4/2007/M, de 11 de janeiro, que estabelece as bases do sistema desportivo nesta Região Autónoma e procede à primeira alteração ao Decreto Legislativo Regional n.º 12/2005/M, de 26 de julho, que aprova o regime jurídico de atribuição de comparticipações financeiras ao associativismo desportivo na RAM.

47 — Nos termos do artigo 56.º, n.º 1, c) do DLR n.º 4/2007/M, o financiamento público do desporto compreende a comparticipação, designadamente nos custos associados às seguintes vertentes: [...] c) deslocação de pessoas e bens a provas regionais, nacionais e internacionais.

48 — Por seu turno, o n.º 1 do artigo 57.º do mesmo DLR estabelece que o financiamento público do desporto na Região Autónoma da Madeira concretiza-se através de contratos-programa de desenvolvimento desportivo celebrados entre a administração pública desportiva e as entidades operantes no sistema desportivo regional.

49 — Também o DLR n.º 12/2005/M considera programas de desenvolvimento desportivo, para efeitos de comparticipações financeiras, “Os planos de ação específica visando a organização de competições desportivas de âmbito regional, nacional ou internacional e a participação de praticantes regionais em provas nacionais e internacionais” (vide artigo 3.º, n.º 1, c)), determinando o seu artigo 5.º que “a concessão das comparticipações financeiras referidas no presente diploma efetuar-se-á imperativamente mediante celebração de contrato-programa”.

50 — Na RAM, a administração pública desportiva é a Direção Regional de Juventude e Desporto (DRJD), integrada na Secretaria Regional da Educação e Recursos Humanos, cuja Lei Orgânica foi aprovada pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 14/2012/M.

51 — Nos termos de tal Lei Orgânica, a DRJD tem como atribuição, em geral, exercer na RAM as competências atribuídas às entidades nacionais com funções homólogas, ou seja, o IPDJ, sem prejuízo das competências específicas que resultam da qualidade de autoridades nacionais (vide artigo 3.º, n.º 1, al. i) e, em especial no domínio do desporto, “promover o apoio técnico, logístico, material e financeiro, a nível individual e coletivo, nomeadamente às entidades e estruturas do movimento associativo desportivo, numa ótica de desenvolvimento desportivo regional” (vide artigo 3.º, n.º 3, al. b)).

52 — A Resolução n.º 810/2012, de 19 de setembro, do Governo Regional da Madeira (retificada pela Resolução n.º 865/2012, de 27 de setembro e aditada pela Resolução n.º 905/2012, de 11 de outubro), aprovou o regulamento que estabelece o regime de apoios ao Desporto na RAM, aplicável a partir da época desportiva 2012/2013 (vide Jornal Oficial da RAM, de 19 de setembro de 2012).

53 — Tal regulamento determina que são considerados prioritários os apoios destinados à deslocação no âmbito da participação nacional dos desportistas e equipas regionais, de acordo com os valores a definir no PRAD2 (vide artigo 8.º).

54 — No tocante aos apoios aos clubes e sociedades anónimas desportivas em competições profissionais e não profissionais, destaca-se o artigo 9.º que estabelece que tal apoio visa:

“(a) A representação da Região nas competições de futebol profissional e a participação dos clubes e Sociedades Anónimas Desportivas (SAD) na principal divisão dos campeonatos nacionais de outras modalidades, que são anualmente definidas no PRAD;

b) A participação dos clubes e SAD nas competições nacionais não regulares, a definir no PRAD em cada uma das modalidades”.

55 — De referir ainda que, nos termos do artigo 11.º deste regulamento, “são consideradas despesas elegíveis, para efeitos da alínea b) do n.º 1 do artigo 9.º do presente regulamento, apenas as relacionadas com deslocações para as respetivas competições nacionais”.

56 — Por último, há que ter também em conta o disposto nos Capítulos III e IV, em especial o artigo 17.º, que considera elegíveis as despesas com deslocações dos representantes da Região nos campeonatos nacionais não profissionais nas modalidades coletivas e o artigo 23.º que trata das despesas elegíveis quando estão em causa modalidades individuais, abrangendo também as deslocações.

57 — Por sua vez, o Plano Regional de Apoio ao Desporto (PRAD) foi aprovado pela Portaria n.º 1/2013, de 11 de janeiro, e define os valores a atribuir a cada área de apoio ao desporto, na época 2012/2013, tendo por base o Orçamento da RAM para o ano em curso (vide Jornal Oficial da RAM, de 11 de janeiro).

58 — O artigo 4.º trata especificamente da questão das deslocações entre a RAM e o continente, prevendo as competições e modalidades abrangidas, o número de viagens comparticipadas, bem como o valor e demais condições da comparticipação.

59 — De realçar também que, no Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2013, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 42/2012/M, se prevê que as receitas resultantes de transferência de verbas da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa para a Direção Regional de Juventude e Desporto ficam consignadas às despesas com o projeto “Apoio às diversas modalidades desportivas” (vide artigo 56.º).

60 — Por último, deve destacar-se o facto de terem sido celebrados diversos contratos-programa de desenvolvimento desportivo entre a Secretaria Regional da Educação e Recursos Humanos/Direção Regional de Juventude e Desporto e várias associações e clubes desportivos, sendo que os mesmos integram uma cláusula que prevê precisamente a prestação de apoio financeiro para suporte dos encargos decorrentes com as deslocações de pessoas e transporte de equipamentos, necessários à realização da competição desportiva regional, nacional e internacional, ou pressupõem tal apoio ao referirem que visam a participação em campeonatos nacionais (vide contratos-programa que se juntam como Doc. n.º 1).

61 — Causa, por conseguinte, alguma estranheza a afirmação da Requerente de que não há regulamentação regional relativa à comparticipação das despesas com a participação dos praticantes e dos clubes das Regiões Autónomas nas competições desportivas de âmbito nacional e que, em consequência, se deve aplicar o Despacho normativo n.º 1/2013 (vide artigo 188.º do requerimento).

62 — Com efeito, tudo o que acaba de se expor permite refutar a alegação da Requerente de que há uma discriminação negativa entre as equipas desportivas dos clubes do território do continente e as equipas desportivas dos clubes da RAM no tocante à comparticipação pública das despesas com deslocações entre o continente e as Regiões Autónomas e vice-versa, impostas pela participação em competições nacionais.

63 — Na verdade, o que se verifica é uma diferente fonte de financiamento: no caso dos clubes do continente a comparticipação é assegurada pelo IPDJ; relativamente aos clubes da RAM, a comparticipação é garantida pela Direção Regional de Juventude e Desporto.

64 — Pretender que o Despacho normativo n.º 1/2013 é inconstitucional por não prever o financiamento das equipas desportivas dos clubes da RAM não faz assim qualquer sentido.

65 — Seria inconstitucional, isso sim, era se estabelecesse tal financiamento cumulativamente com aquele que já é garantido pelos órgãos próprios da RAM com competência na área do desporto, gerando assim uma situação de desigualdade com as equipas desportivas dos clubes do continente que a insularidade não pode justificar de modo algum.

66 — Com efeito, o que a Constituição estabelece é que o Estado promova a correção das desigualdades derivadas da insularidade das Regiões Autónomas (vide artigo 81.º, e), impedindo assim que se prejudiquem as equipas desportivas dos clubes da RAM, privando-os dos apoios necessários à participação em competições nacionais que se desenrolam maioritariamente no continente.

67 — A Constituição não impõe, contudo, que o financiamento dos clubes da RAM tenha a mesma fonte que o financiamento dos clubes do continente.

68 — Pelo contrário, e precisamente em obediência ao princípio da autonomia regional, faz todo o sentido que tal financiamento seja concretizado através dos órgãos regionais competentes, uma vez asseguradas as respetivas fontes de financiamento.

69 — Ora, não nos podemos esquecer que o Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de março, estabelece, no seu artigo 3.º, n.º 9, que são atribuídos ao Instituto de Desporto da Madeira (atual Direção Regional de Juventude e Desporto) 0,2 % dos resultados líquidos de exploração dos jogos sociais explorados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e que

o Orçamento da Região Autónoma da Madeira prevê que as receitas resultantes da transferência de verbas da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa para a Direção Regional de Juventude e Desporto fiquem consignadas ao apoio às diversas modalidades desportivas incluindo-se a, necessariamente, o apoio à participação em campeonatos nacionais e as respetivas deslocações.

70 — Ou seja, estando assegurado o financiamento aos clubes da RAM, através da Direção Regional de Juventude e Desporto, não há qualquer violação do princípio da igualdade, nem dos princípios consagrados nos artigos 6.º, n.º 1, 9.º, alínea g), 81.º, alíneas d) e e), 90.º, 225.º, n.º 2 e 229.º, n.º 1 da Constituição.

71 — Deverá assim improceder o primeiro pedido da Requerente, de declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, do artigo 4.º do Despacho normativo n.º 1/2013.

III. Da inconstitucionalidade formal por violação do artigo 112.º, n.º 7 da Constituição

72 — Imputa ainda a Requerente ao Despacho normativo n.º 1/2013 o vício da inconstitucionalidade formal, por violação do disposto no n.º 7 do artigo 112.º da Constituição, em virtude de falta de menção da lei habilitante.

73 — Sem prejuízo do que se disse supra relativamente à ilegitimidade da Requerente para este pedido, que deverá conduzir à sua não apreciação por esse Tribunal, sempre se dirá que não assiste razão à Requerente neste tocante, pelos motivos que se explanarão de seguida.

74 — Dispõe o n.º 7 do artigo 112.º da CRP que “Os regulamentos devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou que definem a competência subjetiva e objetiva para a sua emissão”.

75 — Tal significa que, quer nos chamados regulamentos de execução, quer nos regulamentos independentes deve ser observado o princípio da precedência da lei e ser mencionada a base legal para a respetiva emissão.

76 — Está em causa a segurança e a transparência do ordenamento jurídico, importantes corolários do princípio do Estado de Direito consagrado no artigo 2.º da Constituição.

77 — De facto, a exigência de indicação da lei habilitante tem como objetivo, por um lado, disciplinar o uso do poder regulamentar, obrigando o Governo e a Administração a verificarem se podem ou não emitir determinado regulamento, e, por outro lado, garantir a segurança e a transparência jurídicas, dando a conhecer aos destinatários o fundamento do poder regulamentar.

78 — Admite-se, no entanto, a chamada habilitação ou autorização legal implícita, de acordo com a qual “o princípio da precedência da lei ficará cumprido quando, não obstante a inexistência de expressa autorização legal para o exercício da atividade regulamentar, a legitimidade dos regulamentos se tem de se deduzir da necessidade de dar operatividade prática a uma determinada lei (torná-la aplicável)” (Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4.ª edição, Coimbra Editora, p. 76).

79 — Por outro lado, a jurisprudência do Tribunal Constitucional tem também admitido que a referência à lei habilitante seja implícita.

80 — Com efeito, no Acórdão n.º 110/95, de 23 de fevereiro (Processo n.º 23/93), o Tribunal Constitucional entendeu estar cumprida a exigência do artigo 112.º, n.º 7 no caso de um regulamento camarário em que a referência ao suporte habilitante do regulamento constava do seu articulado, em conjugação com a ata da sessão extraordinária da Assembleia Municipal que o aprovou.

81 — Também no Acórdão n.º 357/99, de 15 de junho (Processo n.º 1005/98) se considerou o seguinte:

“Não impõe a lei constitucional que a indicação da lei definidora da competência conste de um qualquer trecho determinado do Regulamento.

Ela limita-se à exigência de a menção ser expressa, recusando deste modo, a legitimidade de citações “tácitas” da base legal autorizante.

De notar, a este propósito, que a jurisprudência do Tribunal Constitucional parece aceitar que a menção seja “*implícita*” ou “*indireta*” como decorre do Acórdão n.º 319/94, in Acórdãos do Tribunal Constitucional, 27.º vol., pág. 939, quando salienta que o regulamento então em causa “não indica implicitamente sequer” a lei habilitante, e dos Acórdãos n.ºs 63/88, in “Acórdãos do Tribunal Constitucional”, 11.º vol., pág. 645 e 253/88, in DR, 2.ª Série, de 9/2/89, no ponto em que fundamentam o juízo de inconstitucionalidade formal no facto de os regulamentos não referirem “*nem direta nem indiretamente*” a lei autorizante, recusando-se porém o cumprimento da imposição nos casos em que a omissão não obstasse a que se pudessem identificar, com elevado grau de probabilidade, as normas das leis das autarquias locais que habilitaram o órgão autárquico a aprovar esse regulamento (Acórdão n.º 160/93, in “Acórdãos do Tribunal Constitucional”, 24.º vol., pág. 381).

Decisivo será que um dos fins visados com uma tal exigência — “a segurança e a transparência jurídicas, sobretudo relevantes à luz da prin-

ciologia do Estado de direito democrático” (Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª edição, p. 516), — seja cabalmente atingido, o que será apenas conseguido se a menção da lei habilitante se revelar *patente* ou *ostensiva*.

De novo revertendo à jurisprudência deste Tribunal, é de chamar à colação o que se decidiu (i) no Acórdão n.º 524/95 (inédito) onde se julgou não ser suficiente “*que conste apenas da ata da assembleia municipal que aprovou o regulamento a norma que atribui a esse órgão colegial competência para aprovar “posturas e regulamentos”, sendo o regulamento “totalmente omissivo”*” a este respeito (ii) no Acórdão n.º 110/95, in “Acórdãos do Tribunal Constitucional”, 30.º vol., pág. 627, onde se aceitou como cumprida a obrigação constitucional, conjugando a menção (insuficiente) feita no próprio texto do regulamento com a mais completam constante do livro de atas e (iii) no Acórdão n.º 639/95, in “Acórdãos do Tribunal Constitucional”, 32.º vol., pág. 169, onde a indicação feita na proposta camarária aprovada e no edital publicitado no Diário Municipal se julgou bastante.

82 — No caso do Despacho normativo n.º 1/2013 verificamos que, no seu preâmbulo, se refere o Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de março, como a norma legal habilitante para a emissão do mesmo.

83 — De facto, o Decreto-Lei n.º 56/2006 veio alterar a forma de distribuição dos resultados líquidos dos jogos sociais explorados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, tendo previsto que, das verbas atribuídas à Presidência do Conselho de Ministros, 7,8 % seriam transferidas para o Instituto do Desporto de Portugal, para fomento de atividades e infraestruturas desportivas.

84 — Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 44/2011, de 24 de março, veio determinar que as verbas afetas à PCM seriam distribuídas do seguinte modo:

a) 7,8 % para o fomento de atividades e infraestruturas desportivas, a transferir para o Instituto do Desporto de Portugal, I. P.;

b) 1,5 % para o fomento das atividades e infraestruturas juvenis, a transferir para o Instituto Português da Juventude, I. P.;

c) 0,55 % para a promoção e desenvolvimento do futebol, a transferir para o Instituto do Desporto de Portugal, I. P.

85 — Mais recentemente, o Decreto-Lei n.º 106/2011, de 21 de outubro, fixou em 13,35 % o valor dos resultados líquidos de exploração de jogos sociais, atribuídos à Presidência do Conselho de Ministros e destinados à promoção, desenvolvimento e fomento de atividades, programas, ações ou infraestruturas, no âmbito da juventude e do desporto, da cultura e da igualdade de género.

86 — De acordo com a nova redação dada ao artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 56/2006 pelo Decreto-Lei n.º 106/2011, as normas regulamentares necessárias à repartição anual das verbas deveriam ser aprovadas, até 10 de outubro, através de portaria do ministro responsável pela respetiva área sectorial, para vigorar no ano seguinte.

87 — Dando cumprimento a tal determinação legal, foi aprovada a Portaria n.º 327/2012, de 18 de outubro, tendo o Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares determinado que, das verbas afetas à Presidência do Conselho de Ministros, 70,03 % seriam afetas ao IPDJ para o fomento e desenvolvimento de atividades e infraestruturas desportivas e juvenis.

88 — O Despacho normativo n.º 1/2013 é emitido na sequência de tal portaria e destina-se a fixar as regras segundo as quais o IPDJ poderá apoiar as federações desportivas nacionais de andebol, basquetebol, futebol (nas disciplinas de futebol 11 e futsal), patinagem (na disciplina de hóquei em patins), ténis de mesa e voleibol, comparticipando os encargos com as deslocações, por via aérea e ou marítima, entre o território continental e as Regiões Autónomas.

89 — Trata-se assim de uma orientação que é fixada ao IPDJ pelo Secretário de Estado do Desporto e da Juventude, destinada a garantir a transparência e a segurança jurídica, uma vez que fixa as regras com que tais federações podem contar no exercício da atividade desportiva e evita a arbitrariedade que resultaria de uma apreciação casuística.

90 — Será um exemplo do que João Caupers designa por regulamentos convenientes, ou seja, regulamentos que, não sendo indispensáveis para a aplicação da lei, visam complementar a lei que regulamentam e facilitar a respetiva execução (João Caupers, “Um dever de regulamentar?” in *Legislação-Cadernos de Ciência da Legislação*, INA, n.º 18, Jan/Mar 1997, p.8 e ss, em especial p. 9)

91 — Poderemos considerá-lo assim um regulamento executivo uma vez que, prevendo o Decreto-Lei n.º 56/2006 que seria necessária regulamentação para determinar o modo de repartição anual das verbas dos jogos sociais, e tendo a Portaria n.º 327/2012 determinado a atribuição de verbas ao IPDJ para o fomento e desenvolvimento de atividades e infraestruturas desportivas e juvenis, está ainda em causa a boa execução da lei.

92 — Recorde-se que o Despacho normativo n.º 1/2013 é emitido pelo Secretário de Estado do Desporto e da Juventude, no exercício de poderes de superintendência e tutela, ao abrigo de uma subdelegação de competências operada pelo Despacho do Ministro Adjunto e dos

Assuntos Parlamentares n.º 10587/2011, de 18 de agosto, publicado no DR, 2.ª série de 24 de agosto de 2011, na sequência da delegação de competências do Primeiro-Ministro no Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, verificada através do Despacho n.º 9163/2011, de 15 de julho, publicado no DR, 2.ª série, de 20 de julho de 2011.

93 — De facto, de acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 86-A/2011, de 12 de julho, “o Primeiro-Ministro pode delegar em qualquer membro do Governo, com faculdade de subdelegação, a competência relativa aos serviços, organismos e entidades dele dependentes, bem como a que legalmente lhe seja cometida no domínio dos assuntos correntes da Administração Pública”.

94 — Sendo o Secretário de Estado do Desporto e da Juventude o membro do Governo com poderes de superintendência e tutela sobre o IPDJ, considerou este governante ser necessário estabelecer regras relativas aos apoios a conceder por este instituto a certas federações desportivas nacionais no tocante às deslocações entre o território nacional e as Regiões Autónomas, tendo assim emitido o despacho normativo cuja inconstitucionalidade é suscitada.

95 — Parece, assim, de concluir que, havendo uma menção no preâmbulo do diploma à lei que se está a regulamentar e sendo tal regulamentação necessária para assegurar os princípios da transparência e da segurança na utilização de dinheiros públicos, não haverá violação da norma constitucional insita no artigo 112.º, n.º 7.

IV- Da ilegalidade da norma prevista no artigo 4.º do Despacho normativo n.º 1/2013

96 — Considera a Requerente que a norma insita no artigo 4.º do Despacho Normativo em crise é também ilegal por violação do disposto no artigo 10.º do EPARAM.

97 — Dispõe tal artigo, sob a epígrafe Princípio da continuidade territorial:

“O princípio da continuidade territorial assenta na necessidade de corrigir desigualdades estruturais, originadas pelo afastamento e pela insularidade, e visa a plena consagração dos direitos de cidadania da população madeirense, vinculando, designadamente, o Estado ao seu cumprimento, de acordo com as suas obrigações constitucionais.”

98 — Entende a Assembleia Legislativa da RAM que a norma contida no artigo 4.º do Despacho normativo n.º 1/2013, ao atribuir determinado tipo de financiamento aos atletas e equipas desportivas do continente, ao mesmo tempo que afasta os atletas e equipas desportivas das regiões autónomas, consubstancia uma violação do princípio da continuidade e territorial constante do artigo 10.º do EPARAM na medida em que acentua, ao invés de corrigir, as desigualdades estruturais, originadas pelo afastamento e pela insularidade.

99 — Para a Requerente, está em causa uma discriminação positiva dos atletas e equipas do continente em matéria de financiamento a deslocações entre o continente e as regiões autónomas que se traduz numa discriminação negativa dos atletas e equipas desportivas das regiões autónomas uma vez que estas não beneficiam de qualquer apoio do Estado nas viagens de sentido inverso (vide artigo 200.º do requerimento).

100 — Ora, como já houve oportunidade de demonstrar supra, esta afirmação não corresponde à verdade porquanto as equipas desportivas dos clubes das regiões autónomas, *maxime*, da RAM, são também apoiados financeiramente nas suas deslocações ao continente, havendo apenas uma diferente fonte de financiamento e diferentes regulamentos a prever tal apoio.

101 — Com efeito, enquanto para as equipas desportivas dos clubes do continente rege o Despacho normativo n.º 1/2013, prevendo-se que seja participada uma deslocação aérea e ou marítima por cada equipa, em cada fase da competição, com exceção da disciplina de futebol de 11 (vide artigo 5.º, n.º 2 do referido despacho),

102 — Para as equipas desportivas dos clubes da RAM há que ter em conta as regras constantes da Resolução n.º 810/2012 e da Portaria n.º 1/2013 (aprova o Plano Regional de Apoio ao Desporto) que prevê um número de deslocações muito mais elevado, atendendo precisamente ao número de vezes que devem deslocar-se ao continente (vide artigo 4.º da Portaria n.º 1/2013).

103 — Assim, ao invés do que a Requerente afirma ao longo do seu requerimento e, em especial, nos artigos 207.º e ss., não só o Estado apoia as equipas desportivas dos clubes da RAM, participando as suas deslocações ao continente, como tal participação atende precisamente ao facto de estar em causa um número superior de viagens dada a circunstância de as competições nacionais envolverem maioritariamente equipas do continente.

104 — Acresce que, no tocante à participação de praticantes desportivos oriundos das regiões autónomas em ações das seleções nacionais para os quais estejam convocados, o Despacho normativo n.º 1/2013

prevê a comparticipação nas respetivas deslocações, ou seja, tais atletas não serão prejudicados pelo facto de viverem na RAM..

105 — Não há deste modo qualquer violação do princípio da continuidade territorial consagrado no artigo 10.º do EPARAM, pelo que não deverá ser declarada a ilegalidade do Despacho Normativo n.º 1/2013.

V- Da inconstitucionalidade e ilegalidade da norma prevista no artigo 4.º, n.º 1 do Despacho n.º 22 932/2007

106 — Para a eventualidade de o pedido de declaração de inconstitucionalidade e de ilegalidade, com força obrigatória geral, do Despacho normativo n.º 1/2013 procederem, a Requerente solicita, também, a título secundário, a declaração de inconstitucionalidade e ilegalidade da norma prevista no artigo 4.º, n.º 1 do Despacho n.º 22 932/2007.

107 — Embora nos pareça não existirem motivos para que seja declarada, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade ou a ilegalidade, do Despacho normativo n.º 1/2013, caso o Tribunal Constitucional venha a ter diferente entendimento, tal determinará, nos termos do n.º 1 do artigo 282.º da CRP, a repristinação das normas que este havia revogado, ou seja, a repristinação das normas contidas no Despacho n.º 22 932/2007.

108 — Ora a Requerente pretende também que o artigo 4.º, n.º 1 deste despacho seja declarado inconstitucional e ilegal por violação dos artigos 6.º, n.º 1, 9.º, alínea h), 13.º, n.º 1, 81.º, alíneas d) e e), 90.º, 225.º, n.º 2 e 229.º, n.º 1 da Constituição e também por violação do artigo 10.º do Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira (EPARAM), respetivamente.

109 — O artigo 4.º, n.º 1 do Despacho n.º 22 932/2007 dispunha o seguinte:

“São comparticipadas as deslocações para:

- a) Participação no quadro competitivo de uma equipa de uma Região Autónoma — financiada uma deslocação por cada equipa do território do continente;
- b) Participação no quadro competitivo de duas ou mais equipas de uma Região Autónoma
- c) Participação nos quadros competitivos nacionais das equipas de futebol de 11;
- d) Participação de praticantes desportivos oriundos das Regiões Autónomas nos trabalhos das seleções nacionais para os quais estejam convocados.

110 — Pelos motivos supra indicados a propósito da apreciação do pedido de declaração de inconstitucionalidade e de ilegalidade, com força obrigatória geral, do Despacho normativo n.º 1/2013, e para os quais se remete, também este pedido deve ser indeferido porquanto o Despacho n.º 22 932/2007 cuidava da comparticipação financeira da responsabilidade do então Instituto do Desporto de Portugal, I. P., não abrangendo esta as equipas desportivas dos clubes da RAM.

111 — Assim, mesmo que viesse a ser declarada a inconstitucionalidade ou a ilegalidade do Despacho normativo n.º 1/2013, não deverá ser declarada a inconstitucionalidade, nem a ilegalidade, com força obrigatória geral, do Despacho n.º 22 932/2007 uma vez que não ocorre qualquer violação dos artigos 6.º, n.º 1, 9.º, alínea h), 13.º, n.º 1, 81.º, alíneas d) e e), 90.º, 225.º, n.º 2 e 229.º, n.º 1 da Constituição, nem se verifica a violação do artigo 10.º do Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira.

VI- Da inconstitucionalidade do Despacho n.º 22 932/2007, *in totum*, por violação do disposto no artigo 112.º, n.º 7 da Constituição

112 — Também a título secundário, e apenas na eventualidade de a inconstitucionalidade ou a ilegalidade do Despacho normativo n.º 1/2013 virem a ser declaradas, a Requerente pede a declaração de inconstitucionalidade do Despacho n.º 22 932/2007, *in totum*, por violação do n.º 7 do artigo 112.º da CRP.

113 — Tal como referido *supra*, não se afigura que a Requerente tenha legitimidade para tal pedido porquanto o artigo 281.º, n.º 2, g) da CRP apenas lhe confere legitimidade para pedidos que se fundem em violações dos direitos das regiões autónomas e em violações dos respetivos estatutos, o que não é manifestamente o caso.

114 — Caso se entenda diferentemente, devem aplicar-se aqui, *mutatis mutandis*, as razões invocadas para afastar a inconstitucionalidade formal do Despacho normativo n.º 1/2013.

115 — Com efeito, também o Despacho n.º 22 932/2007 invoca, como lei habilitante, o Decreto-Lei n.º 56/2006, embora a menção seja feita no seu preâmbulo.

116 — Deverá assim improceder também este pedido formulado pela Requerente.

VII- Da limitação de efeitos de uma eventual declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade do Despacho normativo n.º 1/2013

117 — Caso esse ilustre Tribunal venha a declarar a inconstitucionalidade ou a ilegalidade, com força obrigatória geral, do Despacho normativo n.º 1/2013, situação que não se afigura vir a ocorrer mas que a prudência manda acautelar, deverá ser ponderada a restrição dos efeitos decorrentes do n.º 1 do artigo 282.º, de modo a que a declaração só produza efeitos *in futurum*, tal como previsto no n.º 4 do mesmo artigo.

118 — Na verdade existem evidentes razões de interesse público, de excecional relevo, que militam nesse sentido uma vez que já foram assinados vários contratos-programa ao abrigo do referido despacho normativo e que a falta de base regulamentar para a atribuição de verbas determinaria a nulidade dos mesmos com prejuízos irreparáveis para as federações desportivas que beneficiaram de apoios financeiros, comprometendo mesmo a participação de muitas equipas em competições nacionais.

Nestes termos, não devem ser tidas como procedentes as alegações de inconstitucionalidade e ilegalidade do Despacho Normativo n.º 1/2013, pelo que, consequentemente, deve igualmente improceder o pedido de declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, do Despacho n.º 22932/2007, uma vez que está dependente da procedência do primeiro.

Caso esse ilustre Tribunal tenha um diferente entendimento e venha a declarar a inconstitucionalidade ou a ilegalidade, com força obrigatória geral, do Despacho normativo n.º 1/2013, deverá determinar que os efeitos de tal declaração se produzam apenas para o futuro em virtude da existência de razões de interesse público de especial relevo.»

4 — Elaborado o memorando a que alude o artigo 63.º, n.º 1, da lei do Tribunal Constitucional, e fixada a orientação do Tribunal, cumpre decidir.

II. Fundamentação

A) Legitimidade processual da Requerente

5 — Nos termos do disposto no artigo 281.º, n.º 2, alínea g), da Constituição da República Portuguesa (CRP), têm legitimidade para requerer ao Tribunal Constitucional a fiscalização abstrata da constitucionalidade e da legalidade, entre outros, as Assembleias Legislativas das regiões autónomas, quando o pedido se fundar, respetivamente, em violação dos direitos das regiões autónomas e em violação do respetivo estatuto.

A Requerente formula pedidos de inconstitucionalidade relativamente a todo o Despacho normativo n.º 1/2013 e a todo o Despacho n.º 22 932/2007, em ambos os casos com fundamento na violação do artigo 112.º, n.º 7, da Constituição.

Afigura-se evidente que não assiste legitimidade à Requerente para formular tais pedidos, à luz do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 281.º da Constituição.

A respeito desta disposição constitucional, este Tribunal tem reiterada e uniformemente salientado o que assim se sintetiza no Acórdão n.º 136/2011:

«[...] o poder conferido aos deputados às assembleias legislativas regionais (tal como às outras entidades referidas no mesmo preceito — Ministros da República, assembleias legislativas regionais e respetivos presidentes e presidentes dos governos regionais) pressupõe, sob pena de ilegitimidade, que esteja “necessariamente em causa uma eventual violação de direitos das regiões em face do Estado nacional, na medida em que esses direitos tiverem consagração constitucional, isto é, conformarem constitucionalmente de modo direto a autonomia político administrativa das regiões” (cf. Acórdãos n.º 198/00, 615/03 e 75/04).»

No caso vertente, o vício de inconstitucionalidade alegado como fundamento desta parte do pedido traduz-se na invocação da violação do “princípio da primariedade ou precedência de lei”, concretamente, por falta de indicação expressa da lei que visa regulamentar ou da “lei habilitante” (cf. artigos 190.º a 195.º e artigos 238.º e 239.º do pedido). A esse respeito, invoca o Requerente a violação da norma do artigo 112.º, n.º 7, da Constituição.

Neste preceito — onde se condensam os princípios e regras principais acerca de atos legislativos e, no caso, sobre atos regulamentares — não se definem quaisquer poderes ou direitos das regiões face a outras entidades que lhes são externas, *maxime* o Estado. Não se vislumbra, por isso, e independentemente do que se possa entender quanto ao conteúdo preciso da noção de *direitos das regiões autónomas*, como tal norma constitucional possa ser considerada uma norma definidora de direitos das regiões autónomas, para efeitos do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 281.º da CRP.

Pelo exposto, impõe-se concluir pela ilegitimidade da Requerente para formular os pedidos de inconstitucionalidade (formal) do Despacho normativo n.º 1/2013, *in totum*, e do Despacho n.º 22 932/2007, também

in totum, e, consequentemente, não conhecer de tais pedidos, formulados sob os pontos (ii) e (v) (cf. *supra* 1.).

B) Mérito dos pedidos

B1) Da (in)constitucionalidade e (i)legalidade do artigo 4.º do Despacho Normativo n.º 1/2013

6 — A Requerente sustenta em dois dos pedidos a inconstitucionalidade e a ilegalidade de norma constante do artigo 4.º do Despacho normativo n.º 1/2013, fundada no recorte negativo das deslocações participadas em competições nacionais que opera, na medida em que apenas contempla a comparticipação da deslocação de equipas e praticantes desportivos do território continental para as regiões autónomas e não prevê a mesma comparticipação para as deslocações em sentido inverso, das regiões para o continente.

6.1 — O apontado preceito tem a seguinte redação:

Artigo 4.º

Deslocações comparticipadas

São comparticipadas as deslocações para:

- Participação de equipas desportivas de clubes do território do continente em competições que incluam equipas desportivas de clubes das Regiões Autónomas;
- Participação de juizes ou árbitros nas competições desportivas elegíveis, nos termos do artigo 3.º;
- Participação de praticantes desportivos oriundos das Regiões Autónomas em ações das seleções nacionais para as quais estejam convocados, nomeadamente estágios, treinos e participação em competições desportivas.

6.2 — A Requerente considera que tal normação enferma de inconstitucionalidade, para o que invoca a violação do princípio do Estado unitário (artigo 6.º, n.º 1, da Constituição) e do princípio da igualdade (artigo 13.º, n.º 1); dos artigos 9.º, alínea g), e 81.º, alíneas d) e e), na medida em que impõem ao Estado o dever de promover “o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional e “promover a coesão económica e social de todo o território nacional”; do 225.º, n.º 2, do qual resulta que o desenvolvimento económico e social das regiões autónomas constitui um objetivo que deve ser prosseguido, tanto pelos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, como pelos órgãos de soberania; e do 229.º, n.º 1, ao qual está subjacente o princípio da solidariedade nacional.

Embora sem qualquer desenvolvimento, e a título meramente conclusivo, o Requerente invoca, ainda, a violação do artigo 90.º da Constituição, que estabelece os “objetivos dos planos”, ou seja, dos “planos de desenvolvimento económico e social”.

A argumentação em que assenta a pretensão de declaração de inconstitucionalidade da norma do artigo 4.º do Despacho normativo n.º 1/2013 radica na consideração de que o «núcleo central da desconformidade constitucional da norma prevista no referido artigo 4.º reside [...] na desigualdade de circunstâncias que a mesma produz entre as equipas desportivas do continente e as equipas desportivas das regiões autónomas, em prejuízo destas últimas» (cf. artigo 64.º), partindo do pressuposto de que «de acordo com o quadro normativo de repartição de competências entre o Estado e as Regiões Autónomas, cabia àquele, ou também àquele, a competência para regular esta matéria» (cf. artigo 72.º).

Ao longo do pedido, a Requerente formula um conjunto de conclusões, extraídas do quadro constitucional de repartição de competências entre o Estado e as Regiões Autónomas (ponto C1 do pedido) e da análise das normas *sub judicio* à luz desse mesmo quadro (ponto C2), que se podem reconduzir a três linhas de força: i) o facto de o *desporto* constar do elenco de matérias referidas no artigo 40.º do Estatuto-Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira (EPARAM), não significa que seja matéria excluída da competência legislativa da Assembleia da República e do Governo, bem como da competência regulamentar deste último, tendo sido aprovada pela Assembleia da República a Lei de Bases do Desporto e da Atividade Física, através da Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro; ii) decorre dessa lei de Bases que «não cabia à Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira regulamentar a matéria do financiamento a atletas e equipas desportivas com vista à sua participação em competições nacionais; cabia, isso sim, ao Governo» (cf. artigo 172.º); iii) cabendo, então, ao Governo da República regulamentar a matéria em causa, devia tê-lo feito com respeito pelas «normas constitucionais que determinam a necessidade de promover a correção dos desequilíbrios gerados pela insularidade e pelo afastamento» (cf. artigo 185.º).

Num segundo plano, a Requerente aponta ainda ao mesmo artigo 4.º o vício de ilegalidade, por violação do artigo 10.º do EPARAM, que

prevê o princípio da continuidade territorial, na medida em que aquela norma atribui «determinado tipo de financiamento aos atletas e equipas desportivas do continente, ao mesmo tempo que dele arreda os atletas e as equipas desportivas das regiões autónomas» (artigo 198.º). Ou seja, para a Requerente, a norma discrimina positivamente os atletas e equipas desportivas do continente em matéria de financiamento de deslocações entre o continente e as regiões autónomas e, simultaneamente, discrimina negativa os atletas e equipas desportivas das regiões autónomas, que não beneficiam de qualquer apoio do Estado nas viagens de sentido inverso.

6.3 — Em resposta, o Primeiro-Ministro veio contrapor, além do mais, que o Despacho normativo n.º 1/2013 não menciona as equipas desportivas dos clubes das regiões autónomas porque o seu âmbito de aplicação apenas abrange as deslocações das equipas dos clubes do continente para as regiões, havendo normas específicas que tratam das deslocações das equipas respetivas, designadamente da Região Autónoma da Madeira para o continente. Ou seja, de acordo com a resposta apresentada, o pedido assenta num pressuposto que não se verifica, que é o de considerar que o Despacho normativo n.º 1/2013 estabelece critérios de financiamento público das equipas desportivas nacionais, no seu conjunto (pontos 11. e 22. da resposta).

6.4 — A primeira vertente a apreciar reside precisamente nesse ponto. Na verdade, o artigo 4.º do Despacho normativo n.º 1/2013 vem impugnado com fundamento em inconstitucionalidade e ilegalidade, em virtude de dele decorrer uma discriminação negativa dos atletas e clubes desportivos da Região Autónoma da Madeira relativamente aos do continente, e bem assim por comportar uma violação de deveres de atividade que incumbiam ao Estado, e não à própria Região Autónoma. Ora, tal conclusão, independentemente da sua validade, apenas pode subsistir, e constituir fundamento para o juízo de invalidade peticionado, caso o preceituado no artigo 4.º do Despacho * normativo n.º 1/2013 corresponda a um comando dirigido aos atletas e clubes desportivos das regiões autónomas e, mais do que isso, que os devêsse contemplar.

Com efeito, no âmbito de um pedido de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade, não incumbe ao Tribunal Constitucional identificar falhas sistémicas ou eventuais omissões legislativas (nomeadamente, por falta de concretização legislativa de deveres do Estado perante as regiões autónomas), mas tão só sindicar a validade constitucional (e legal, no caso, face ao EPARAM) da norma impugnada. Assim, não cabe aqui dar resposta, em termos gerais, ao problema de saber a quem compete financiar as deslocações dos atletas e representantes de clubes desportivos da Região Autónoma da Madeira ao continente nas competições desportivas de âmbito nacional; cabe, sim, determinar se a norma impugnada infringe algum comando da Constituição ou do EPARAM.

6.5 — Para a resposta a esta questão é determinante apurar o alcance e a natureza do artigo 4.º, aqui impugnado.

O Despacho normativo n.º 1/2013 é da autoria do Secretário de Estado do Desporto e Juventude e, conforme se explicita no respetivo preâmbulo, a finalidade que o norteia é a de «rever alguns aspetos e atualizar determinados critérios», atendendo ao período considerável de aplicação do antecedente Despacho n.º 22932/2007 (que este revoga) e considerando a publicação do Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de março, que veio alterar a forma de distribuição dos resultados líquidos dos jogos sociais explorados pela Santa Casa da Misericórdia.

De acordo com o artigo 1.º do Despacho * normativo n.º 1/2013, que fixa o respetivo objeto, este Despacho «estabelece os critérios para o financiamento público a conceder às federações desportivas nacionais de andebol, basquetebol, futebol [...], patinagem [...], ténis de mesa e voleibol, para compartilhar os encargos com a deslocação, por via aérea e ou marítima, entre o território continental e as Regiões Autónomas» (artigo 1.º).

O financiamento aqui em causa corresponde a uma comparticipação com deslocações entre o continente e as regiões autónomas e, como se desprende dos artigos 9.º e 10.º do Despacho n.º 1/2013, será concretizado mediante contrato-programa de desenvolvimento desportivo, a celebrar entre o IPDJ, I. P., e as federações desportivas respetivas. Os «critérios» fixados no Despacho n.º 1/2013 para a atribuição desse financiamento traduzem-se na fixação de limites máximos de comparticipação por deslocação (artigo 5.º e anexo I); na fixação de um número máximo de deslocações aéreas e ou marítimas por cada equipa desportiva (artigo 5.º, n.º 2); na determinação dos elementos da comitiva (artigo 7.º e anexo II). Em suma, os critérios de financiamento estabelecidos neste Despacho do secretário de Estado da Juventude e do Desporto visam “balizar” os contratos-programa a celebrar entre o IPDJ, I. P. e certas federações desportivas nacionais.

O Instituto Português do Desporto e Juventude, I. P. (IPDJ), é um instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e de património próprio. O IPDJ prossegue atribuições da Presidência do Conselho de Ministros,

sob superintendência e tutela do Primeiro-Ministro, ou do membro do Governo com responsabilidade da área do desporto e da juventude (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 98/2011, de 21 de setembro), competências que se encontram delegadas no Secretário de Estado do Desporto e Juventude (cf. Despacho do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares n.º 10587/2011, de 18 de agosto, publicado no DR, 2.ª série, de 24 de agosto; e o Despacho do Primeiro-Ministro n.º 9163/2011, de 15 de julho, publicado no DR, 2.ª série, de 20 de julho). Constitui organismo central com jurisdição sobre todo o território nacional, tendo como serviços desconcentrados as Direções Regionais do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve (artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 98/2011).

Incumbe ao IPDJ, além do mais, «apoiar técnica, material e financeiramente o desenvolvimento da prática desportiva, assim como o desporto de alto rendimento e as seleções nacionais» (artigo 4.º, n.º 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 98/2011).

São receitas próprias do IPDJ, entre outras, as «percentagens do produto líquido dos concursos e de apostas mútuas estabelecidas na legislação aplicável» (artigo 17.º, n.º 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 98/2011); e, de acordo com o artigo 3.º, n.º 4, alínea a), do Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de março, os resultados líquidos da exploração dos jogos sociais explorados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCM) são repartidos, além do mais, em verbas atribuídas à Presidência do Conselho de Ministros, de entre as quais 7,8 % reverte para o «fomento de atividades e infraestruturas desportivas, a transferir para o Instituto do Desporto de Portugal».

Assim, extrai-se do exposto que o Despacho n.º 1/2013 não estabelece critérios para o financiamento público do desporto nacional, em geral, mas apenas critérios para o financiamento público proveniente, designadamente, de verbas obtidas com a repartição dos resultados líquidos da exploração dos jogos sociais da SCM, atribuídas à Presidência do Conselho de Ministros e transferidas para o Instituto do Desporto de Portugal (atual IPDJ), as quais devem ser aplicadas, através de contratos-programa a celebrar entre o IPDJ e as federações desportivas abrangidas no Despacho n.º 1/2013, para a comparticipação financeira das deslocações (por via aérea ou marítima) de certos atletas e equipas desportivas entre o território nacional e as regiões autónomas, de acordo com os critérios fixados no citado Despacho n.º 1/2013. Ou seja, os critérios estabelecidos no Despacho n.º 1/2013 constituem comandos dirigidos em exclusivo ao IPDJ — emitidos pelo Secretário de Estado do Desporto e Juventude no âmbito das competências de superintendência e tutela que, por subdelegação, lhe cabem sobre o IPDJ — que este instituto está obrigado a cumprir na celebração dos referidos contratos-programa.

6.6 — Importa agora tomar o sistema desportivo da Região Autónoma da Madeira, cujas bases constam do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2007/M, aprovado em consonância com o artigo 40.º, alínea s), do EPARAM, que acolhe o desporto como matéria de “interesse específico”, para efeito de definição dos poderes legislativos ou de iniciativa legislativa da Região.

Como expressamente se prevê no artigo 2.º daquele DLR n.º 4/2007/M, o sistema desportivo da Região Autónoma da Madeira compreende «o conjunto das entidades desportivas nela sedeadas, as atividades por estas desenvolvidas no âmbito local, regional, nacional e internacional, os diferentes agentes envolvidos na conceção, implementação, realização, apoio e controlo dessas mesmas atividades, as organizações próprias desses agentes, e os órgãos da administração pública regional e local com atribuições no domínio do desporto». Entre os princípios gerais da política desportiva da RAM inclui-se o «apoio de natureza financeira e material ao desporto, incluindo o de alto rendimento e o profissional» (artigo 12.º, alínea q), do DLR n.º 4/2007/M), sendo certo que o financiamento público do desporto compreende a comparticipação, designadamente, nos custos associados à «deslocação de pessoas e bens a provas regionais, nacionais e internacionais» (artigo 56.º, n.º 1, alínea c), do DLR n.º 4/2007/M) e deve ser concretizado através de contratos-programa de desenvolvimento desportivo celebrados entre a administração pública desportiva (regional) e as entidades operantes no sistema desportivo regional (artigo 57.º do DLR n.º 4/2007/M). Da mesma forma, o artigo 3.º, n.º 1, alínea c), do Decreto Legislativo Regional n.º 12/2005/M (que aprova o regime jurídico de atribuição de comparticipações financeiras ao associativismo desportivo da RAM), na redação que lhe foi dada pelo citado DLR n.º 4/2007/M, determina que, para efeitos de atribuição de comparticipações financeiras, consideram-se programas de desenvolvimento desportivo, nomeadamente, «os planos de ação específica visando a organização de competições desportivas de âmbito regional, nacional ou internacional e a participação de praticantes regionais em provas nacionais e internacionais».

Entre os órgãos da administração pública regional com competência na área do desporto destaca-se a Direção Regional de Juventude e Desporto (DRJD), que sucedeu ao extinto Instituto do Desporto da

Região Autónoma da Madeira, IP-RAM (cf. artigo 2.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 14/2012/M, de 26 de junho), a qual é um serviço executivo, central, integrado na Secretaria Regional da Educação e Recursos Humanos (artigo 2.º do Anexo I ao Decreto Regulamentar Regional n.º 14/2012/M). São atribuições da DRJD, no domínio do desporto, entre outras, promover o apoio técnico, logístico, material e financeiro, a nível individual e coletivo, nomeadamente às entidades e estruturas do movimento associativo desportivo, numa ótica de desenvolvimento desportivo regional (alínea b) do n.º 3 do artigo 3.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 14/2012/M); e compete ao respetivo diretor regional, designadamente, a elaboração de acordos, protocolos ou contratos-programa, nos termos da lei (alínea g) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 14/2012/M).

Importa, ainda, salientar que ao extinto Instituto de Desporto da Madeira, ao qual sucedeu a DRJD, são atribuídos 0,2 % do valor dos resultados líquidos de exploração dos jogos sociais, nomeadamente, para apoio ao desporto escolar e investimentos em infraestruturas desportivas escolares (n.º 9 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de março).

Em suma, a RAM dispõe de um sistema desportivo regional, que surge em paralelo com o sistema desportivo nacional, ainda que dos seus traços fundamentais se possa retirar uma ideia de integração à luz do princípio da continuidade territorial (em sentido próximo, v. José Manuel Meirim, “Estudo sobre a viabilidade legal e regulamentar da criação de uma federação desportiva regional”, *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, IV, *Direito Administrativo e Justiça Administrativa*, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Coimbra Editora, 2012, pp. 467-518 e 495-496), sendo certo que esse sistema regional tem suporte orgânico em entidades administrativas regionais com competências na área do desporto.

6.7 — Verifica-se, de todo o exposto, e com relevo para a questão *sub judicio*, que a Direção Regional de Juventude e Desporto tem, na Região Autónoma da Madeira, competências similares ao Instituto Português do Desporto e Juventude, IP, não estando, enquanto organismo integrado na administração regional, sujeita a superintendência ou tutela do Secretário do Desporto e Juventude.

Assim, e independentemente da questão de saber a quem incumbe financiar as deslocações dos atletas e clubes desportivos da Região Autónoma da Madeira para o território continental — se ao Estado, se à própria Região Autónoma, se a ambos e em que medida —, sempre haverá que concluir que o Despacho normativo n.º 1/2013, emitido como foi, no âmbito das competências de superintendência e tutela do Secretário de Estado do Desporto sobre o IPDJ, com vista a fixar critérios a observar nos contratos-programa a celebrar entre este Instituto e certas federações desportivas, e tendo como base a alteração da forma de distribuição dos resultados líquidos dos jogos sociais explorados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa — na parte em que estão alocados ao próprio IPDJ — não podia, nem devia, considerar outras participações, designadamente eventuais participações financeiras das deslocações de agentes desportivos no âmbito de competições nacionais entre a Região Autónoma da Madeira e o continente. Na verdade, mesmo que se viesse a considerar que tal participação é devida por parte do Estado, nomeadamente por força do princípio da continuidade territorial — questão que não nos cabe aqui analisar — sempre se verificará que a mesma carece de ser concretizada num plano diverso daquele, estritamente organizatório do Instituto Português do Desporto e Juventude, IP, em que se situa o Despacho normativo do Secretário de Estado do Desporto e Juventude em apreço.

Significa isto que os fundamentos de inconstitucionalidade e ilegalidade invocados pela Requerente comportam um âmbito muito mais vasto do que o escopo do Despacho normativo n.º 1/2013. Tomando o seu alcance específico e limitado, dirigido a um instituto que integra a administração indireta do Estado, não tendo por destinatário — nem poderia ter, atenta a sua autoria — um qualquer órgão da administração pública regional, cumpre concluir que a norma constante do artigo 4.º é insuscetível de contrariar os princípios e normas invocados pela Requerente.

O Tribunal pronuncia-se, nestes termos, no sentido da não inconstitucionalidade e ilegalidade do artigo 4.º do Despacho normativo n.º 1/2013, de 8 de janeiro.

B2) Da (in)constitucionalidade e (i)legalidade do artigo 4.º, n.º 1, do Despacho* n.º 22932/2007

7 — A Requerente deduz o pedido de declaração de inconstitucionalidade e ilegalidade do artigo 4.º, n.º 1, do Despacho* n.º 22932/2007, a título “consequente”, dependente da procedência dos pedidos reportados ao Despacho normativo n.º 1/2013, conforme explicitado no artigo 227.º do pedido. Com efeito, a Requerente constrói a argumentação dedicada a

essa parte do pedido no pressuposto de que a invalidação do artigo 4.º do Despacho normativo n.º 1/2013 importaria a “repriminção do artigo 4.º do Despacho n.º 22932/2007, revogado e substituído pelo primeiro”, apontando-lhe a violação dos mesmos parâmetros constitucionais e legais que invocara quanto ao diploma seu substituto.

Assim sendo, entre a decisão do pedido de inconstitucionalidade e ilegalidade que versa o artigo 4.º do Despacho normativo n.º 1/2013, e daquele outro, seu “consequente”, dirigido ao artigo 4.º do Despacho* n.º 22932/2007, ocorre uma clara relação de prejudicialidade. A conclusão pela não inconstitucionalidade e ilegalidade do artigo 4.º do Despacho normativo n.º 1/2013 afasta, concomitantemente, o conhecimento da questão de inconstitucionalidade e ilegalidade da norma do artigo 4.º, n.º 1, do Despacho 22932/2007, mesmo no entendimento da Requerente, desprovido de vigência.

III. Decisão

8 — Pelos fundamentos expostos, o Tribunal Constitucional decide:

a) Não conhecer dos pedidos de declaração de inconstitucionalidade do Despacho normativo n.º 1/2013, *in totum*, e do Despacho* n.º 22932/2007, igualmente *in totum*;

b) Não declarar a inconstitucionalidade, nem a ilegalidade, da norma do artigo 4.º do Despacho Normativo n.º 1/2013;

c) Não conhecer do pedido de declaração de inconstitucionalidade e de ilegalidade da norma do artigo 4.º do Despacho** n.º 22932/2007.

* Retificado pelo Acórdão n.º 571/2014, de 29 de julho de 2014

Lisboa, 17 de junho de 2014. — *Fernando Vaz Ventura — José Cunha Barbosa — Carlos Fernandes Cadilha — Lino Rodrigues Ribeiro — Catarina Sarmento e Castro — João Cura Mariano — Maria José Rangel de Mesquita — Ana Guerra Martins — Maria Lúcia Amaral* (parcialmente vencida, conforme declaração que junto) — *Maria de Fátima Mata-Mouros* (parcialmente vencida, nos termos da declaração junta) — *Pedro Machete* (vencido quanto ao conhecimento da inconstitucionalidade do artigo 4.º do Despacho normativo n.º 1/2013 — al. b) da decisão — no essencial por considerar que não está em causa um direito da região autónoma, mas antes das equipas desportivas e dos seus membros) — *Joaquim de Sousa Ribeiro*.

Declaração de voto

Votei vencida quanto à alínea b) da decisão, porquanto não teria conhecido, também quanto a este ponto, do pedido apresentado pelo requerente.

O pedido sustenta-se na pretensa violação, por parte das normas impugnadas, de princípios constitucionais (como a igualdade real entre todos os portugueses; o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional; a coesão económico-social; o desenvolvimento integrado de setores e regiões) que, a serem sede material de consagração de direitos — e não discutirei agora a questão de saber se, e em que medida o serão —, apareceriam sempre como *direitos de todos os cidadãos portugueses face ao Estado*, e não como *direitos das regiões*. O sentido que esta última expressão tem na alínea g) do n.º 2 do artigo 281.º da CRP só pode ser o da defesa da autonomia regional: as entidades que na alínea vêm referidas podem pedir ao Tribunal Constitucional que declare a inconstitucionalidade e (ou) a ilegalidade de normas jurídicas quando, e só quando, estiver em causa a necessidade de garantir o cumprimento da ordem constitucional *na parte respeitante a essa autonomia*. Todas as demais questões, que sejam relativas à defesa dessa ordem *no seu conjunto*, só podem ser colocadas ao Tribunal pelas demais entidades que o n.º 2 do artigo 281.º enuncia. Assim, e porque os *direitos* invocados para questionar a validade da norma em causa sempre seriam, em meu entender, *direitos de todos os cidadãos portugueses face ao Estado*, independentemente do local da sua residência em território nacional, não teria conhecido do pedido, por não estarem no caso preenchidos os requisitos constitucionalmente exigidos quanto à legitimidade do requerente. *Maria Lúcia Amaral*.

Declaração de voto

1 — Vencida quanto ao conhecimento do mérito do pedido de declaração de inconstitucionalidade da norma prevista no artigo 4.º, n.º 1 do Despacho normativo n.º 1/2013, formulo também declaração de voto relativamente à fundamentação utilizada na decisão de não ilegalidade da mesma norma e quanto ao não conhecimento, por ilegitimidade, do pedido de declaração de inconstitucionalidade do Despacho normativo n.º 1/2013 e do Despacho n.º 22 932/2007, na sua globalidade, por motivos próximos dos já expostos nas minhas declarações de voto aos Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 645/2013 e n.º 767/2013.

2 — Quanto ao pedido de declaração de inconstitucionalidade do Despacho normativo n.º 1/2013 e do Despacho n.º 22 932/2007, na sua globalidade, apesar de concordar com a decisão de falta de legitimidade da requerente, não acompanho integralmente a fundamentação do acórdão. Como já referi nas minhas declarações de voto apostas aos Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 645/2013 e 767/2013, a legitimidade processual ativa dos requerentes não pode deixar de ser aferida pelo pedido (pelo direito invocado) e não pelo preceito constitucional em que o pedido se radica, neste caso o artigo 112.º, n.º 7, da Constituição. A falta de legitimidade da requerente reside no facto de não ter sido invocado um direito da região, não se preenchendo a previsão do artigo 281.º, n.º 2, alínea g), da Constituição.

3 — Quanto ao pedido de declaração de inconstitucionalidade da norma prevista no artigo 4.º, n.º 1, do Despacho normativo n.º 1/2013, encontro-me vencida, por considerar que também este pedido deveria ter sido rejeitado por falta de legitimidade da requerente.

O Acórdão do Tribunal Constitucional nunca chega a aferir da legitimidade da requerente para formular este pedido, ou seja, não se analisa se o pedido, tal como formulado, constitui um direito da região. Ora, invocando a requerente a verificação de uma discriminação negativa dos atletas e clubes desportivos da Região Autónoma da Madeira relativamente aos do continente, o que está em causa é o princípio da igualdade e direitos fundamentais de cidadãos portugueses. Em coerência, também, com o decidido no Acórdão n.º 767/2013, onde estavam em causa questões de acesso aos serviços de saúde, o Tribunal Constitucional deveria ter negado a legitimidade da requerente para o pedido formulado.

Como referi em declaração de voto a esse Acórdão, estando em causa um «direito fundamental, de âmbito nacional, não circunscrito a nenhuma região autónoma», a sua defesa «cabe aos representantes dos órgãos de soberania e restantes titulares de cargos públicos identificados nas alíneas a) a f) do n.º 2 do artigo 281.º da Constituição». Uma vez que «o direito invocado como violado pela norma cuja apreciação é pedida» não configura um direito da região, «falece legitimidade aos deputados da Assembleia Legislativa Regional para o fazer valer, designadamente através de formulação de pedido ao Tribunal Constitucional de fiscalização abstrata de constitucionalidade da referida norma». Não compreendo porque é que neste caso o Tribunal Constitucional conheceu do mérito deste pedido.

4 — Quanto ao pedido de declaração de ilegalidade da norma prevista no artigo 4.º, n.º 1, do Despacho normativo n.º 1/2013, embora acompanhando a decisão pela sua não ilegalidade, também me encontro vencida quanto à fundamentação.

Afasto-me, desde logo, da falta de tratamento autónomo da questão da legalidade quanto à questão de inconstitucionalidade quer ao nível da legitimidade — que é distinta — quer ao nível do fundo.

Num segundo nível é necessário atender ao facto de a norma estatutária invocada para o juízo de ilegalidade ser o artigo 10.º do EPARAM, que prevê o princípio da continuidade territorial. Ora, o preceito estatutário invocado nada estabelece sobre o regime das relações financeiras entre o Estado e a Região (matéria, aliás, que deve constar da lei das Finanças Regionais e não dos Estatutos) no tocante ao financiamento da prática desportiva. Eis quanto bastaria, também em coerência com a fundamentação adotada no Acórdão n.º 767/2013 (n.º 21), para considerar a norma objeto de fiscalização não ilegal. Neste sentido, apresenta-se como desnecessária a fundamentação adotada no presente Acórdão, de resto centrada em aspetos de direito ordinário.

5 — Relativamente ao pedido de fiscalização de constitucionalidade e de legalidade do artigo 4.º, n.º 1 do Despacho n.º 22 932/2007 acompanho o Acórdão quanto à desnecessidade do seu conhecimento.

Maria de Fátima Mata-Mouros

208015399

Acórdão n.º 571/2014

Processo n 29213

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional
Proferido o Acórdão n.º 465/2014, verifica-se que o Despacho n.º 22 932/2007, de 29 de agosto, é nele referido por essa forma, de acordo com a publicação constante do *Diário da República*, 2.ª série, n.º 191, de 7 de outubro de 2007, mas também como “Despacho Normativo n.º 22932/2007” ou “Despacho normativo n.º 22932/2007”, o que se mostra suscetível de dificultar a respetiva identificação.

Justifica-se, então, proceder à retificação de tais menções, mantendo, porém, inalterados os segmentos transcritos no Acórdão n.º 465/2014, nos quais também ocorre a dupla designação.

Importa ainda corrigir lapso de escrita, na menção a “Decreto normativo n.º 1/2013”, em vez de “Despacho normativo n.º 1/2013”.

Pelo exposto, determina-se a retificação do Acórdão n.º 465/2014, nos seguintes termos;

Onde se lê “Despacho Normativo n.º 22932/2007” passe a constar “Despacho n.º 22932/2007”, salvo nas passagens transcritas; e

Onde se lê “Decreto normativo n.º 1/2013” passe a constar “Despacho normativo n.º 1/2013”.

Lisboa, 29 de julho de 2014. — *Fernando Vaz Ventura — Maria Lúcia Amaral — José Cunha Barbosa — Carlos Fernandes Cadilha — Maria de Fátima Mata-Mouros — Lino Rodrigues Ribeiro — Catarina Sarmiento e Castro — João Cura Mariano — Maria José Rangel de Mesquita-Pedro Machete — Ana Guerra Martins — Joaquim de Sousa Ribeiro.*

208015406

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE

Despacho n.º 10238/2014

Nos termos dos artigos 36.º e 37.º do Decreto-Lei n.º 343/99 de 26 de agosto, do artigo 23 da Lei n.º 12/A/2008 de 27 de fevereiro e do n.º 3 do Despacho do Secretário de Estado da Administração Judiciária de 14 de janeiro de 2005, renovo a comissão de serviço do Sr. Secretário de Tribunal Superior, Guilherme Justino Brito Capela, por mais três anos, com início a 15 de setembro de 2014.

8 de julho de 2014. — O Presidente do Tribunal Central Administrativo Norte, *Dr. Nuno Filipe Morgado Teixeira Bastos*, Juiz Desembargador.

208006359

2.º JUÍZO DO TRIBUNAL DE COMÉRCIO DE LISBOA

Anúncio n.º 206/2014

Processo: 894/09.4TYLSB

Insolvência de pessoa coletiva (requerida)

N/Referência: 1898229

Requerente: Nuno Alexandre Pechirra Pinto e outro(s).

Insolvente: Paulo Campos — Alumínios, L.^{da}

Encerramento de Processo nos autos de Insolvência acima identificados em que é Insolvente: Paulo Campos — Alumínios, L.^{da}, NIF 504091611, Endereço: Rua do Trabalhador, N.º 182, Armazém 5, Fernão Ferro, 2865-375 Fernão Ferro e Administrador de Insolvência, Dr(a). J. A. Pires Navalho, Endereço: Rua Dr Manuel Pacheco Nobre, 73-Rc Dto, 2830-080 Barreiro. Ficam notificados todos os interessados, de que o processo supra identificado, foi encerrado. A decisão de encerramento do processo foi determinada, por insuficiência da massa insolvente, nos termos do disposto do art.º 230.º, n.º 1, alínea d) e 232, n.º 2, do Código da Insolvência e de Recuperação de Empresas. Efeitos do encerramento:

a) O incidente de qualificação da insolvência passa a prosseguir os seus termos como incidente limitado — n.º 5 do art.º 232.º do CIRE.

b) Cessam todos os efeitos decorrentes da declaração de insolvência, designadamente, recuperando a devedora o direito de disposição dos seus bens e a livre gestão do negócio, sem prejuízo dos efeitos da qualificação de insolvência e do disposto no art.º 234.º do CIRE — art.º 233.º, n.º 1, al. a).

c) Cessam as atribuições do Sr. Administrador da Insolvência, exceto as relativas à apresentação de contas e aos trâmites do incidente de qualificação da insolvência — art.º 233.º, n.º 1, al. d).

d) Todos os credores da insolvência podem exercer os seus direitos contra o devedor, no caso, sem qualquer restrição — art.º 233.º, n.º 1, al. c).

e) Os credores da massa insolvente podem reclamar da devedora os seus direitos não satisfeitos — art.º 233.º, n.º 1, al. d).

f) A liquidação da devedora prosseguirá, nos termos gerais — art.º 234.º, n.º 4 do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresa.

Ao Administrador da Insolvência, foram remetidos os respetivos anúncios para publicação.

27 de maio de 2011. — A Juíza de Direito, *Dr.ª Maria José Costeira*. — O Oficial de Justiça, *Eduardo Esteves*.

304734364