



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Gabinete do Presidente

Nº/Ref. Of. nº 125/92
de 01/10/92
Proc. nº 531/92
1ª Secção

A Sua Excelência
O Presidente da Assembleia Legisla-
tiva Regional dos Açores
Colónia Alemã
9900 HORTA

Luís Pereira

O Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores requereu a este Tribunal, nos termos do artigo 278º, nº 2 da Constituição da República Portuguesa, e do artigo 57º da Lei nº 28/82 de 15 de Novembro, a apreciação preventiva da constitucionalidade das normas do artigo 3º, nº 1 do decreto legislativo regional nº 19/92, sobre " *passoal, extinção e destino dos bens das Casas do Povo* "

Nos termos dos artigos 54º e 55º, nº 3 e 56º, nº 2, da Lei do Tribunal Constitucional, notifico Vossa Excelência para, no prazo de *três dias*, se pronunciar, querendo, sobre o pedido. A este prazo acresce a dilação de *2 dias*.

Apresento a Vossa Excelência os mais respeitosos cumprimentos,

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Luís Pereira

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL	
AÇORES	
ARQUIVO	
Entrada	2024 Proc. N° J02
Data	12/10/09

Anexo: *Fotocópia do pedido*



*Ministro da República
para a Região Autónoma dos Açores*

Processo N.º 531/92 - f.c

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
SECRETARIA

Entrada N.º 1664 Data 30/09/92

M. Soares

Exm.º Senhor

Conselheiro Presidente do Tribunal Constitucional

O Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores vem, nos termos do nº2 do artigo 278º da Constituição da República Portuguesa e dos artigos 57º e seguintes da Lei nº 28/82, de 15 de Novembro, requerer, em processo de fiscalização preventiva da constitucionalidade, a apreciação das normas constantes do nº1 do artigo 3º do decreto legislativo regional sobre "pessoal, extinção e destino dos bens das Casas do Povo", nos termos e com os fundamentos seguintes:

1º

O Gabinete do Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores recebeu, no dia 21 de Setembro de 1992, um decreto da Assembleia Legislativa Regional sobre "pessoal, extinção e destino dos bens das Casas do Povo" para ser assinado como decreto legislativo regional (Doc. 1).



*Ministro da República
para a Região Autónoma dos Açores*

2º

O artigo 3º do referido decreto estabelece o regime da extinção das Casas do Povo.

Assim, nos termos do nº1, "o Secretário Regional da Saúde e Segurança pode determinar, em despacho fundamentado, no prazo máximo de 180 dias, a extinção das Casas do Povo que, à data da publicação do presente diploma, se encontrem em qualquer das seguintes situações: localizadas nas sedes dos concelhos; que não tenham pelo menos 50 sócios com as quotas em dia; que permaneçam há mais de um ano sem órgãos constituídos nos termos legais; que prossigam actividades que não correspondam aos seus fins estatutários de promoção social e cultural e que sejam manifestamente prejudiciais para a comunidade".

O nº2 do artigo 3º acrescenta que "o despacho de extinção está sujeito a publicação na II Série do Jornal Oficial e deve indicar, para além dos motivos da extinção, o destino do pessoal e o eventual interesse dos serviços de segurança social e de saúde em manterem a utilização das instalações".

3º

Como se verá de seguida, as soluções contidas no artigo 3º nº1 do decreto legislativo regional sobre "pessoal, extinção e destino dos bens das Casas do Povo", não só violam lei geral da



*Ministro da República
para a Região Autónoma dos Açores*

República, como sobretudo ofendem directamente a Constituição. Ora, uma vez que o Tribunal Constitucional não conhece, em sede de fiscalização preventiva, da ilegalidade de normas jurídicas, analisar-se-ão apenas as inconstitucionalidades. São elas:

- por um lado, as associações, no âmbito da liberdade de associação garantida constitucionalmente, "prosseguem livremente os seus fins sem interferência das autoridades públicas e não podem ser dissolvidas pelo Estado ou suspensas as suas actividades senão nos casos previstos na lei e mediante decisão judicial" (artigo 46º nº2 da Constituição);
- por outro lado, é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre o direito de associação, salvo autorização ao Governo (artigo 168º, nº1, alínea b), da Constituição), não podendo haver decretos legislativos regionais em matérias reservadas aos órgãos de soberania (artigo 229º, nº1, alíneas a), b) e c), da Constituição);
- por último, não há interesse específico que justifique a adopção do dispositivo em causa.

Refira-se ainda que a inconstitucionalidade do nº1 do artigo 3º do decreto legislativo regional sobre "pessoal, extinção e destino dos bens das Casas do Povo" acarreta a inconstitucionalidade consequente do nº2 do mesmo artigo e do artigo 4º. Todavia, no



*Ministro da República
para a Região Autónoma dos Açores*

recente Acórdão nº 285/92, o Tribunal Constitucional recusou-se a apreciar a inconstitucionalidade consequente em processos de fiscalização preventiva. É que, segundo a nossa jurisprudência, a pronúncia pela inconstitucionalidade de normas nesta sede implica a devolução do diploma ao órgão que o tiver aprovado, para efeitos de confirmação, expurgo ou reformulação das normas consideradas inconstitucionais, pelo que a apreciação da inconstitucionalidade consequente não tem qualquer efeito útil (Diário da República, IA, 17 de Agosto de 1992, pp. 3980 s). Assim sendo, desenvolver-se-á apenas a argumentação necessária para demonstrar a inconstitucionalidade antecedente do nº1 do artigo 3º do decreto legislativo regional sobre "pessoal, extinção e destino dos bens das Casas do Povo".

4º

Importa começar por demonstrar que as Casas do Povo são associações de direito privado e, nessa medida, estão sujeitas ao disposto na Constituição em matéria de liberdade de associação.

As Casas do Povo constituíam, no Estado Novo, "peças base do sistema corporativo" (V. Parecer da Comissão Constitucional nº 6/79, Pareceres da Comissão Constitucional, VII, p. 291; sobre as dúvidas de constitucionalidade suscitadas pelo anterior regime legal das Casas do Povo, V. ainda Acórdão do Tribunal Constitucio-



*Ministro da República
para a Região Autónoma dos Açores*

nal nº 82/84, Acórdãos do Tribunal Constitucional, IV, pp. 239 ss; Acórdão do Tribunal Constitucional nº 47/85, loc cit, V, pp. 427 ss; Acórdão do Tribunal Constitucional nº 208/85, loc cit, pp. 517 ss; Acórdão do Tribunal Constitucional nº 56/86, Diário da República, II, 15 de Abril de 1987, pp. 4852 ss; Acórdão do Tribunal Constitucional nº 372/89, Diário da República, II, 1 de Setembro de 1989, pp. 8688 ss). Mas, com o 25 de Abril e a entrada em vigor do novo ordenamento jurídico-constitucional, as casas do povo "sofreram abalo estrutural" e libertaram-se, progressivamente, da natureza corporativa que, até então, as moldara (Parecer da Procuradoria-Geral da República nº 144/81, Diário da República, II, 21 de Julho de 1983, p. 6232).

O Decreto-Lei nº 4/82, de 11 de Janeiro, merece, neste contexto, um destaque especial, pois procede à reestruturação das Casas do Povo, redefinindo-lhes os fins e adoptando um modelo institucional mais consentâneo com o princípio da liberdade de associação. As Casas do Povo, diz o artigo 1º, "são pessoas colectivas de utilidade pública, de base associativa, constituídas por tempo indeterminado com o objectivo de promover o desenvolvimento e o bem-estar das comunidades, especialmente as do meio rural". Como resulta do preâmbulo e do articulado, a adopção da nova forma organizativa implica (ou pressupõe) o reconhecimento de um amplo poder de auto-organização aos membros das Casas do Povo e a



*Ministro da República
para a Região Autónoma dos Açores*

proibição da existência de sócios obrigatórios, passando a qualidade de sócio a depender da adesão voluntária do interessado.

Os princípios gerais do novo regime jurídico das Casas do Povo valem igualmente na Região Autónoma dos Açores. De facto, o artigo 34º do Decreto-Lei nº 4/82, ao falar na "publicação de decreto regulamentar regional" que adapte o disposto nesse diploma às regiões autónomas, só admite a aprovação de normas meramente administrativas e totalmente subordinadas à lei. O Decreto Regulamentar Regional nº 31/82/A, de 11 de Agosto, limita-se, aliás, a garantir a correcta execução do novo regime legal das Casas do Povo através dos serviços regionais competentes.

Posteriormente, o Decreto-Lei nº 246/90, de 27 de Julho, aplicável em todo o território nacional, reforça, em nome do "princípio constitucionalmente garantido da liberdade de associação" a autonomia das Casas do Povo. Destaque especial merece o facto de a constituição e a extinção das Casas do Povo e conseqüente destino dos bens subsistentes ficarem sujeitas às disposições do Código Civil aplicáveis às associações (artigo 1º).

Ora, em face das normas legais referidas, parece claro que as Casas do Povo constituem, actualmente, pessoas colectivas de direito privado. É que, por um lado, as pessoas colectivas de utilidade pública são hoje consideradas entidades privadas (V., por todos, FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, I, Coimbra, 1990 (reimp), pp. 573 ss; JORGE MIRANDA, As associações



*Ministério da República
para a Região Autónoma dos Açores*

públicas no Direito Português, RFD(L), sep, 1988, pp. 63 s;
SÉRVULO CORREIA, Noções Fundamentais de Direito Administrativo, I,
Lisboa, 1981, pp. 150 ss). Por outro lado, as Casas do Povo não
apresentam os principais traços específicos das entidades
públicas. Basta referir que elas não são criadas pelo Estado, não
têm obrigação de existir e não exercem em nome próprio poderes de
autoridade (sobre a distinção na doutrina publicista portuguesa,
V. MARCELLO CAETANO, Manual de Direito Administrativo, I, Coimbra,
1982 (reimp), pp. 182 ss; FREITAS DO AMARAL, Curso...cit, pp. 580
ss; MARCELO REBELO DE SOUSA, Os Partidos Políticos na Constituição
de 1976, Braga, 1983, pp. 533 ss; O valor jurídico do acto
inconstitucional, Lisboa, 1988, p. 113 em nota; SÉRVULO CORREIA,
Noções...cit, pp. 139 ss; MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, Direito Admi-
nistrativo, I, Lisboa, 1982, pp. 206 ss).

As pessoas colectivas de direito privado distinguem-se em
associações e fundações. Assim, atendendo a esta classificação, as
Casas do Povo são indiscutivelmente associações. O seu substracto
é, com efeito, integrado por um elemento pessoal: os sócios das
Casas do Povo subscrevem originariamente os estatutos, outorgam no
acto constitutivo ou aderem posteriormente à organização e dominam
os seus órgãos (V., por exemplo, DIAS MARQUES, Teoria Geral do
Direito Civil, I, Coimbra, 1958, pp. 177 ss; CASTRO MENDES, Teoria
geral do direito civil, I, Lisboa, 1978, pp. 269 ss; MOTA PINTO,
Teoria Geral do Direito Civil, Coimbra, 1991 (reimp), pp. 270 ss e



*Ministro da República
para a Região Autónoma dos Açores*

281 ss; OLIVEIRA ASCENSÃO, Teoria Geral do Direito Civil, I, Lisboa, 1991, pp. 246 ss e 306 ss).

As Casas do Povo são, enfim, associações de direito privado que não têm por fim a obtenção de lucros para distribuir pelos sócios e, sendo assim, não se confundem com as sociedades. O seu objectivo, lê-se no pórtico do Decreto-Lei nº 4/82, é "promover o desenvolvimento e o bem-estar das comunidades, especialmente as do meio rural". As Casas do Povo, acrescenta o artigo 2º, "têm por finalidade desenvolver actividades de carácter social e cultural, com a participação dos interessados, e colaborar com o Estado e as autarquias, proporcionando-lhes o apoio que em cada caso se justifique, por forma a contribuírem para a resolução de problemas da população residente nas respectivas áreas".

As Casas do Povo são, portanto, associações privadas em sentido restrito. Ora, como é pacificamente admitido, as normas constitucionais sobre a liberdade de associação aplicam-se às pessoas colectivas de direito privado de base associativa e fim não lucrativo: a garantia do direito de associação pressupõe que a autonomia privada está na base da sua criação ou extinção e dos actos individuais de adesão ou exoneração. A doutrina e a jurisprudência apenas excluem do âmbito de aplicação do artigo 46º da Constituição as associações públicas e as sociedades (V. ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, A Ordem dos Advogados - Uma Corporação Pública, R.L.J., ano 124º, 1991, pp. 163 e 226 ss; JORGE MIRANDA, Manual de



*Ministro da República
para a Região Autónoma dos Açores*

Direito Constitucional, IV, Coimbra, 1988, p. 391 e nota; As associações...cit, pp. 84 s; SÉRVULO CORREIRA, Noções...cit, pp. 146 s; MARIA LEONOR BELEZA/MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, Direito de associação e associações, Estudos Sobre a Constituição, III, Lisboa, 1979, pp. 180 ss; Parecer da Comissão Constitucional nº 1/78, Pareceres...cit, IV, pp. 139 ss; Parecer da Comissão Constitucional nº 2/78, Pareceres...cit, IV, pp. 151 ss; Acórdão do Tribunal Constitucional nº 497/89, Diário da República, II, 1 de Fevereiro de 1990, pp. 1138 ss; Acórdão do Tribunal Constitucional nº 190/91, Diário da República, II, 12 de Setembro de 1991, pp. 9182 s).

5º

A Constituição de 1976, ao consagrar a liberdade de associação, reconhece "um mundo de privacidade, uma liberdade de afirmação de cada sujeito privado quanto ao ponto de saber se vai prosseguir as suas próprias finalidades isoladamente ou associado com outros homens (...). Cada pessoa conserva o senhorio indeclinável sobre si mesma e não cabe ao Estado impedi-la de se associar a outras pessoas. É isto o que significa o artigo 46º da Constituição". (ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, op cit, p. 226).

O direito de associação apresenta-se como um direito complexo e com múltiplas dimensões (V. JORGE MIRANDA, Manual...cit, pp. 391 s). Nos termos do nº2 do artigo 46º da Constituição, "uma das com-



*Ministro da República
para a Região Autónoma dos Açores*

ponentes essenciais da liberdade de associação é o direito à sua própria existência, não podendo ser dissolvidas pelos poderes públicos nem ter as suas actividades suspensas, senão nos casos previstos na lei (princípio da tipicidade) e mediante decisão judicial (reserva de decisão judicial). Se o Estado não pode proibir (nem impor) a criação de uma associação ou a adesão a ela, também não pode depois pôr-lhe fim ou suspender-lhe as actividades por via administrativa ou sem motivo bastante" (V. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, Constituição da República Portuguesa anotada, I, Coimbra, 1984, p. 265).

Pode, portanto, concluir-se que as associações privadas, ainda que de utilidade pública, só podem ser dissolvidas por decisão judicial. Não admira, por isso, que o Parecer da Comissão Constitucional nº 17/77 tenha considerado que a extinção pelo Governo da Liga dos Amigos dos Hospitais, pessoa colectiva de utilidade pública administrativa, ofendia a reserva de competência dos tribunais em matéria de dissolução de associações. A Comissão lembrou ainda que a proibição da dissolução ou suspensão pelo "Estado", constante do artigo 46º nº2, não significa a admissibilidade da adopção dessas medidas por outras entidades públicas: a expressão "Estado" é utilizada em sentido amplo e contrapõe-se à dissolução ou suspensão por iniciativa própria dos interessados (V. Pareceres...cit, II, pp. 107 ss).



*Ministro da População
para o Registo Autónomo dos Açores*

Assim, em conclusão, o artigo 3º nº1 do decreto legislativo regional sobre "pessoal, extinção e destino dos bens das Casas do Povo" viola o artigo 46º nº 2 da Constituição, pois confere ao Secretário Regional da Saúde e Segurança a possibilidade de extinguir as Casas do Povo.

6º

O direito de associação integra-se na categoria dos direitos, liberdades e garantias. Nos termos da alínea b) do nº1 do artigo 168º da Constituição, a matéria dos direitos, liberdades e garantias cabe no âmbito da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República. As assembleias legislativas regionais não podem legislar em matérias reservadas aos órgãos de soberania (artigo 229º, nº1, alíneas a), b) e c), da Constituição).

A reserva abrange o direito de associação na sua integridade e não somente as restrições que ele sofra, porquanto "não é o alcance da lei, mas a matéria sobre a qual incide que a define" (V. JORGE MIRANDA, Manual...cit, IV, p. 331).

Forçoso é, pois, concluir que os casos em que as associações podem ser dissolvidas ou suspensas por decisão judicial devem constar de lei da Assembleia da República ou, havendo autorização legislativa, de decreto-lei do Governo. O artigo 3º nº1 do decreto



*Ministro da República
para o Região Autónoma dos Açores*

legislativo regional sobre "pessoal, extinção e destino dos bens das Casas do Povo" ofende, portanto, a reserva de competência legislativa da Assembleia da República.

72

As regiões autónomas só podem legislar em matérias de interesse específico. O interesse específico, escreve JORGE MIRANDA, é o cerne da autonomia legislativa conferida pela Constituição às regiões autónomas. É porque há matérias de interesse específico que essa autonomia adquire sentido (V. JORGE MIRANDA, A Autonomia legislativa regional e o interesse específico das regiões autónomas, Estudos sobre a Constituição, I, Lisboa, 1977, pp. 307 s).

Os estatutos regionais apresentam uma extensa lista de matérias de interesse específico. Não basta, porém, que uma determinada matéria conste do estatuto como matéria de interesse específico para que se tenha por verificado este requisito constitucional. Decisivo é, em qualquer caso, que se esteja, em concreto, perante uma matéria que respeite exclusivamente à Região Autónoma ou que nela exija um especial tratamento por ali assumir peculiar configuração (sobre a interpretação do conceito de interesse específico na jurisprudência constitucional portuguesa, V., por exemplo, Acórdão do Tribunal Constitucional nº 1/84,



*Ministro da República
para a Região Autónoma dos Açores*

Acórdãos...cit, II, pp. 173 ss; Acórdão do Tribunal Constitucional nº42/85, BMJ nº 360.S, pp. 175 ss; Acórdão do Tribunal Constitucional nº164/86, Diário da República, I, 7 de Junho de 1986, pp. 1355 ss; Acórdão do Tribunal Constitucional nº404/87, BMJ nº 369, pp. 296 ss; Acórdão do Tribunal Constitucional nº 91/88, Diário da República, I, 12 de Maio de 1988, pp. 2005 ss; Acórdão do Tribunal Constitucional nº 308/89, Diário da República, II, 15 de Junho de 1989, pp. 5858 ss; Acórdão do Tribunal Constitucional nº 254/90, Diário da República, I, 6 de Setembro de 1990, pp. 3618 ss; Acórdão do Tribunal Constitucional nº 448/91, Diário da República, I, 4 de Janeiro de 1992, pp. 14 ss).

Importa ainda sublinhar (e será esse talvez o caso mais frequente) que pode suceder que o interesse específico incida apenas em certos domínios de determinada matéria. O ensino superior, por exemplo, está intimamente ligado a "interesses de projecção nacional" e, contudo, em aspectos meramente instrumentais e que sejam requeridos pelas concretas especificidades insulares, poderá eventualmente justificar-se a intervenção normativa regional (V. Acórdão do Tribunal Constitucional nº 220/92, Diário da República, I, 28 de Julho de 1992, pp. 3510 ss).

No caso em apreciação, o problema concreto que se coloca em matéria de interesse específico reconduz-se unicamente à questão da regulamentação da extinção das Casas do Povo. Não se trata,



*Ministro da República
para a Região Autónoma dos Açores*

pois, de saber se a Região Autónoma dos Açores pode, em algum caso, exercer poder normativo no domínio das Casas do Povo, por hipótese introduzindo na legislação nacional adaptações meramente orgânicas necessárias em virtude da regionalização de certos serviços administrativos. Isso não significa, obviamente, que toda a matéria das Casas do Povo interesse especificamente à Região Autónoma dos Açores.

Do que não pode duvidar-se é que a extinção das Casas do Povo não constitui, seguramente, matéria que respeite unicamente às regiões autónomas e tão-pouco se conhecem condicionalismos específicos que possam justificar um regime especial (ou excepcional) de extinção das Casas do Povo situadas nos arquipélagos dos Açores e da Madeira.

Em resumo: o artigo 3º nº1 do decreto legislativo regional sobre "pessoal, extinção e destino dos bens das Casas do Povo" não versa, portanto, sobre matéria de interesse específico da Região Autónoma dos Açores.

CONCLUSÃO

Requer-se, nestes termos, a apreciação preventiva das normas constantes do nº1 do artigo 3º do decreto legislativo regional sobre "pessoal, extinção e destino dos bens das Casas do Povo", pois violam o artigo 46º nº2, versam sobre matéria reservada aos



*Ministro da República
para a Região Autónoma dos Açores*

órgãos de soberania (artigo 168º, nº1, alínea b) da Constituição)
e não incidem sobre matéria de interesse específico.

Junta: um documento e duplicados legais

Angra do Heroísmo, 29 de Setembro de 1992

O MINISTRO DA REPÚBLICA,

MÁRIO FERNANDO DE CAMPOS PINTO