Aviso n.º 141/94

Por ordem superior se faz público que o Governo do Sudão depositou, em 10 de Dezembro de 1993, o instrumento de adesão à Convenção Internacional sobre o Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias.

A referida Convenção entrou em vigor para o Sudão em 10 de Dezembro de 1993.

Direcção-Geral dos Assuntos Multilaterais, 8 de Abril de 1994. — O Director de Serviços das Organizações Económicas Internacionais, *João Luís Niza Pinheiro.*

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA

Decreto-Lei n.º 113/94

de 2 de Maio

A Directiva n.º 91/630/CEE, do Conselho, de 19 de Novembro, estabelece as normas mínimas de protecção de suínos, pelo que importa proceder à sua transposição para o direito interno.

Assim:

Nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 201.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

Artigo 1.º O presente diploma transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva do Conselho n.º 91/630/CEE, de 19 de Novembro, relativa às normas mínimas de protecção de suínos confinados para efeitos de criação e de engorda.

Art. 2.º As normas técnicas de execução do presente diploma são objecto de portaria do Ministro da Agricultura.

Art. 3.º Compete ao Instituto de Protecção da Produção Agro-Alimentar (IPPAA), na qualidade de autoridade veterinária nacional, e às direcções regionais de agricultura o controlo e a aplicação da disciplina instituída pelo presente diploma e respectiva regulamentação.

Art. 4.º Compete ao IPPAA e às direcções regionais de agricultura assegurar a fiscalização do cumprimento das normas constantes do presente diploma e sua regulamentação, sem prejuízo das competências atribuídas por lei a outras entidades.

Art. 5.º Sem prejuízo do disposto no Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de Janeiro, a inobservância das regras relativas às explorações, instalações e criação de suínos, estabelecidas nos termos do artigo 2.º, constitui contra-ordenação punível com coima, cuja aplicação é da competência do presidente do IPPAA.

Art. 6.º — 1 — O montante mínimo da coima aplicável às pessoas singulares é de 5000$ e o máximo é de 500 000$.

2 — As coimas aplicadas às pessoas colectivas podem elevar-se aos montantes máximos de 6 000 000$, em caso de dolo, e de 3 000 000$, em caso de negligência.

3 — A tentativa e a negligência são puníveis.

Art. 7.º — 1 — Simultaneamente com a coima podem ser aplicadas as sanções acessórias previstas na lei geral.

2 — Quando seja aplicada a sanção acessória de encerramento do estabelecimento, ou de cancelamento de serviços, licenças ou alvarás, a reabertura do estabelecimento e a emissão ou renovação da licença ou alvará só terão lugar quando se encontrarem reunidas as condições legais e regulamentares exigidas para o seu normal funcionamento.

Art. 8.º O produto das coimas reverte:

a) Em 20% para o IPPAA;
b) Em 20% para a entidade que levantou o auto;
c) Em 60% para o Estado.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 17 de Março de 1994. — *Aníbal António Cavaco Silva — Arlindo Marques da Cunha.*

Promulgado em 31 de Março de 1994.

Publique-se.

O Presidente da República, MÁRIO SOARES.

Referendado em 6 de Abril de 1994.

O Primeiro-Ministro, *Aníbal António Cavaco Silva.*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 235/94 — Processo n.º 69/94

Acordam, em sessão plenária, no Tribunal Constitucional:

I — Relatório

1 — O Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores veio requerer, nos termos do n.º 2 do artigo 278.º da Constituição da República Portuguesa e dos artigos 57.º e seguintes da Lei do Tribunal Constitucional (Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro — LTC), a apreciação preventiva da constitucionalidade «de todas as normas do decreto legislativo regional sobre 'actividade de comércio a retalho exercida de forma não sedentária', especialmente das constantes dos artigos 1.º a 9.º, 15.º e 16.º» do diploma aprovado em 26 de Janeiro de 1994 pela Assembleia Legislativa Regional, sob o n.º 1/94 e relativo à «actividade do comércio a retalho» e que lhe fora remetido em 3 de Fevereiro de 1994 para assinatura e publicação.

2 — Fundamenta o requerente o seu pedido na seguinte ordem de considerações:

> Os artigos 1.º a 9.º e 15.º e 16.º do referido decreto procedem à reprodução do conteúdo de diversos preceitos constantes do Decreto-Lei n.º 122/79, de 8 de Maio, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 282/85, de 22 de Julho, 283/ 86, de 5 de Setembro, 399/91, de 16 de Outubro, e 251/93, de 14 de Julho, que regulam a «venda ambulante», e do Decreto-Lei n.º 252/86, de 25 de Agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 251/93, de 14 de Julho, que regulam a «actividade de comércio a retalho exercida por feirantes», bem como da Portaria n.º 149/88, de 9 de Março.
>
> Os citados artigos (1.º a 9.º e 15.º e 16.º) são inconstitucionais por inexistência de interesse específico, na medida em que repetem o disposto em legislação nacional em vigor, limitando-se, em larguíssima medida, a alterar a sistematização e arrumação das matérias, resultando alguns dos preceitos, que não se limitam à mera reprodução

literal, da composição de diversas normas da legislação nacional ou de mera alteração de redacção.

Quanto aos restantes artigos do diploma, não se descortina fundamento suficiente para tratamento diferenciado dos aspectos em que o diploma em apreço se afasta materialmente do regime vertido na legislação nacional, designadamente quanto à substituição da «autorização prévia» e do «cartão de vendedor ambulante e de feirante» pela «notificação à câmara municipal» e pela «titularidade do lugar de venda».

A inconstitucionalidade das normas regionais que se limitam a reproduzir — literalmente ou sem alterações relevantes capazes de traduzir qualquer especificidade — normas constantes de leis emanadas dos órgãos de soberania, por falta de interesse específico, uma vez que tal tratamento legislativo não é especial e decorrente da particular configuração da matéria a tratar na Região, tem vindo a ser afirmada em jurisprudência constante do Tribunal Constitucional, que vem entendendo ser o ordenamento jurídico regional um ordenamento (especial) complementar do ordenamento jurídico nacional e não um ordenamento paralelo ou de substituição, não podendo o poder normativo regional pegar em legislação nacional e transformá-la em legislação regional, procedendo como que a uma novação do título ou da fonte dessa legislação (v., por exemplo, o Acórdão n.º 333/86, *Diário da República*, 1.ª série, de 19 de Dezembro de 1986, Acórdão n.º 246/90, *Diário da República*, 1.ª série, de 3 de Agosto de 1990, Acórdão n.º 92/92, *Diário da República*, 1.ª série-A, de 7 de Abril de 1992 e Acórdão n.º 256/92, *Diário da República*, 1.ª série-A, de 6 de Agosto de 1992);

O facto de a matéria do «comércio interno» constar da alínea *bb*) do artigo 33.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores como matéria de interesse específico não obsta, segundo a jurisprudêndia do Tribunal Constitucional, à inconstitucionalidade, pois tal facto «constitui mera presunção abstracta, ilidível pela demonstração, caso a caso, de que não se verifica interesse específico segundo o critério material» (v., por exemplo, o Acórdão n.º 57/85, *Diário da República*, 1.ª série, de 11 de Abril de 1985, Acórdão n.º 164/86, *Diário da República*, 1.ª série, de 7 de Junho de 1986, Acórdão n.º 333/86, *Diário da República*, 1.ª série, de 19 de Dezembro de 1986, Acórdão n.º 212/92, *Diário da República*, 1.ª série-A, de 21 de Julho de 1992), sendo a ilisão daquela presunção automática sempre que se verifique a repetição de normas emanadas de órgãos de soberania, por ser patente inexistir qualquer exigência de tratamento especial quando, na Região, se emite uma norma idêntica a uma norma nacional;

A legislação emanada dos órgãos de soberania, num Estado unitário como é o nosso, é imediatamente aplicável — salvo disposição em contrário — a todo o território nacional, pelo que não pode invocar-se a favor da não inconstitucionalidade das normas questionadas a necessidade de aplicar na Região um regime jurídico idêntico ao vigente para os vendedores ambulantes e feirantes a nível nacional, como é o caso, uma vez que o legislador nacional revogou a norma do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 252/86, de 25 de Agosto, que restringia a sua vigência ao território do continente, substituindo-a por redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 251/93, de 14 de Julho. No mesmo sentido aponta o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 399/91, de 16 de Outubro, que atribui à Região a competênica para a execução administrativa da legislação sobre a venda ambulante, quando a matéria tiver sido regionalizada, como sucedeu com a «fiscalização económica» (cf. Decreto-Lei n.º 126/80, de 17 de Maio).

Também a regionalização da matéria do comércio não atenta contra a aplicação do regime nacional em causa nos Açores, uma vez que ela não significa a atribuição do monopólio do poder administrativo às Regiões em tal matéria. Desde logo, os estatutos autonómicos restringem o poder de execução ao «âmbito da competência dos órgãos regionais» (artigo 73.º), mas a Constituição admite que o Estado exerça competências administrativas sobre as Regiões Autónomas. Neste sentdio aponta o Tribunal Constitucional ao afirmar que a alínea *g*) do n.º 1 do artigo 229.º (texto actual [da Constituição],) assegura o exercício de um poder executivo próprio aos órgãos regionais, mas não lhe atribui a reserva do exercício desse poder no território das Regiões, porquanto o hão-de exercer sem prejuízo da competência do Governo, de acordo com a delimitação material definida no estatuto regional e em lei da República, com respeito pelos princípios constitucionais, não podendo esquecer-se que o «Estado é unitário» e que a autonomia político-administrativa não afecta a integridade da soberania do Estado, sendo o Governo, enquanto órgão de soberania, «o órgão de condução da política geral do País e o órgão superior da Administração Pública» (artigo 185.º).

O facto de a legislação em causa repeitar a matérias autárquicas e de a Constituição conferir às Regiões Autónomas o exercício de poderes de tutela sobre as autarquias locais não habilita a Assembleia Regional a emitir a legislação em causa, uma vez que tal tutela consiste na verificação do cumprimento da lei, não se podendo também fazer decorrer de tal poder de tutela qualquer indício ou presunção de existência de interesse específico, a isso se opondo a constatação de que o regime estabelecido para a Região não difere do regime existente para qualquer outra autarquia do País.

Relativamente ao artigo 16.º do decreto legislativo regional, parece corresponder ao exercício pela Assembleia do poder consagrado no artigo 229.º, n.º 1, alínea *p*), da Constituição: o poder de definir actos ilícitos de mera ordenação social e respectivas sanções, mas o critério do interesse específico «aplica-se tanto à competência legislativa genérica das assembleias legislativas regionais [alínea *a*) do n.º 1 do artigo 229.º]», como «se aplica directamente ao poder [...] de definição de actos ilícitos de mera ordenação social» (v. Jorge Miranda, *Funções, Órgãos e Actos do Estado*, Lisboa, 1990, p. 236), pois tal definição implica necessariamente o exercício de faculdades legislativas. Não se vendo por que motivo a violação das regras sobre actividade de vendedor ambulante e de

feirante possa assumir especial configuração na Região Autónoma dos Açores, tem de se concluir que as alterações que o regime sancionatório em causa introduziu no regime previsto na legislação nacional não se podem fundar na existência de interesse específico, pelo que sofre também o referido artigo 16.º de inconstitucionalidade.

O requerente termina concluindo que as normas do decreto são inconstitucionais por não introduzirem «qualquer inovação significativa na ordem jurídica portuguesa e, sendo assim, violam o requisito do interesse específico formulado nos artigos 229.º, n.º 1, alínea *a*), e 115.º, n.º 3, da Constituição», pelo que pede a apreciação preventiva da constitucionalidade das normas constantes do decreto sobre «actividade de comércio a retalho exercido de forma não sedentária», especialmente dos artigos 1.º a 9.º, 15.º e 16.º, na parte em que apropriam normas constantes dos Decretos-Leis n.ºs 122/79, de 8 de Maio, 282/85, de 22 de Julho, 283/86, de 5 de Setembro, 399/91, de 16 de Outubro, 252/93, de 14 de Julho, 252/86, de 25 de Agosto, e 251/93, de 14 de Julho, e da Portaria n.º 149/88, de 9 de Março.

3 — O Presidente da Assembleia Legislativa Regional autora do diploma em apreciação, notificado por intermédio de ofício de 16 de Fevereiro corrente, enviado por meio de fax, nos termos e para os efeitos do artigo 54.º da Lei do Tribunal Constitucional, para responder ao pedido formulado, remeteu a este Tribunal um fax com data de 23 de Fevereiro de 1994, com a resposta; mas, tal como resulta da hora de recepção do mesmo, deu ele entrada no Tribunal pelas 19 horas e 40 minutos daquele dia, isto é, quando já estava encerrado o respectivo livro de registo, pelo que tal resposta se tem de considerar extemporânea (o prazo para a resposta terminava pelas 17 horas do dia 23 de Fevereiro corrente), sendo determinada a sua apensação por linha aos autos.

II — Fundamentos

4 — Importa, antes de mais, delimitar o âmbito do pedido formulado.

O requerente formula no início do requerimento o pedido de apreciação da constitucionalidade de todas as normas do decreto questionado, fazendo uma especial referência às normas constantes dos artigos 1.º a 9.º, 15.º e 16.º

Porém, na parte final desse requerimento, o requerente, abrangendo embora no pedido de apreciação preventiva de constitucionalidade todas as normas constantes do referido diploma, e citando, por forma expressa, as acima especialmente referidas, todavia, parece pretender que se aprecie a inconstitucionalidade destas últimas normas apenas «na parte em que se apropriam de normas constantes dos Decretos-Leis n.ºs 122/79, de 8 de Maio, 282/85, de 22 de Julho, 283/86, de 5 de Setembro, 399/91, de 16 de Outubro, 252/93, de 14 de Julho, 252/86, de 25 de Agosto, e 251/93, de 14 de Julho, e da Portaria n.º 149/88, de 9 de Março», permitindo pensar que se não deveriam considerar abrangidas no pedido as normas (ou parte delas) em que não existisse a referida apropriação de legislação nacional.

Entende-se, todavia, que o pedido formulado visa a totalidade das normas constantes do decreto, porquanto a simples referência a vários dos seus preceitos, por forma autonomizada, não permite concluir que tenha havido uma intenção de restringir a apreciação da constitucionalidade apenas a esses preceitos, tanto mais que, na fundamentação, se referem expressamente os «restantes artigos», invocando quanto a eles a falta de «fundamento suficiente para tratamento diferenciado da mesma questão» (artigo 4.º do pedido).

Vai, pois, apreciar-se todo o diploma emanado da Assembleia Legislativa Regional dos Açores relativo à «actividade do comércio a retalho exercida por forma não sedentária por vendedores ambulantes e feirantes».

5 — O decreto que vem questionado e a que foi atribuído o n.º 1/94 estabelece o regime jurídico da actividade comercial de forma não sedentária por vendedores ambulantes e feirantes e é antecedido de um preâmbulo, onde se assinalam as razões de tal legislação e do qual interessa reter o seguinte:

> Na Região Autónoma dos Açores, a venda ambulante, rege-se pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 13/83/A, de 21 de Abril, que estabelece como condição de acesso à actividade a autorização da câmara municipal da área respectiva, titulada pelo cartão de vendedor ambulante, e fixa regras relativas ao exercício da actividade que têm por objectivo delimitar os locais onde não pode ser exercida, impedir a concorrência desleal com o comércio sedentário, defender o consumidor e assegurar a higiene, em especial dos produtos alimentares.
>
> A actividade de feirante, pelo contrário, está legalmente regulada pelo Decreto-Lei n.º 340/82, de 25 de Agosto, quando exercida em mercados municipais. Pese embora a falta de tradição de realização de feiras e mercados, para além dos mercados municipais, entende-se que chegou a altura de colocar ao dispor dos municípios a faculdade de autorização de realização de feiras ou mercados, quando os interesses das populações o aconselhem, tendo em conta os equipamentos comerciais existentes, e com prévia audição das associações representantivas dos consumidores, dos comerciantes e dos trabalhadores.
>
> Deste modo, as regras relativas ao exercício da actividade de vendedor ambulante — com excepção das respeitantes à localização — são alargadas à actividade de feirante.
>
> No tocante ao acesso à actividade, as regras são diferentes para cada uma destas formas de comércio. Para o exercício da actividade de vendedor ambulante, a autorização prévia da câmara municipal, até agora exigida, é substituída por uma simples notificação, em que o interessado informa a câmara municipal que, decorridos 30 dias, iniciará a sua actividade no município, juntando a documentação necessária, nomeadamente o boletim de sanidade, no caso de pretender comercializar produtos alimentares, e a ficha de inscrição no cadastro comercial. Para o exercício da actividade de feirante não se exige qualquer autorização prévia. O comerciante interessado tem apenas de requerer à câmara municipal que lhe seja concedido um lugar de venda em feira ou mercado. Dada a pouca expressão desta forma de comércio nos Açores — ao contrário do que se passa no continente, em que existe uma tradição secular de realização de feiras —, não se justifica uma autorização ge-

nérica para o exercício da actividade, bastando apenas a titularidade do direito de ocupação de lugar de venda em determinada feira ou mercado.

[...]

Por último, é de referir, no que diz respeito à localização das actividades de vendedor ambulante e de feirante — isto é, restrições, condicionamentos e proibições do exercício das actividades em certos locais e delimitação positiva dos locais onde as actividades podem ser exercidas —, que é atribuído um amplo poder regulamentar aos municípios, o que se justifica por se tratar de matéria que, em obediência ao princípio de descentralização, pode, com vantagem, ser decidida a nível local.

Constata-se, assim, que o diploma em análise, para além de regulamentar de novo uma matéria que já era regulada por decreto regulamentar regional — a actividade de comércio ambulante —, acrescentou a regulamentação da actividade de comércio em feiras e mercados, matéria que é totalmente nova no ordenamento jurídico regional dos Açores.

6 — É a seguinte a estrutura do diploma regional em apreciação: *o artigo 1.º* estabelece o objecto do decreto (a actividade do comércio a retalho exercida de forma não sedentária por vendedores ambulantes e feirantes) e o seu âmbito (aplica-se também à venda, de forma não sedentária, de artigos de artesanato, frutas e produtos hortícolas de produção ou fabrico próprio); *o artigo 2.º* define as actividades às quais o diploma se não aplica; *o artigo 3.º* proíbe o exercício, de forma não sedentária, do comércio por grosso e admite a proibição do comércio a retalho de certos produtos, a definir por portaria; *o artigo 4.º* estabelece os requisitos necessários ao exercício da actividade regulamentada; *o artigo 5.º* delimita os locais onde a actividade pode ser exercida; *o artigo 6.º* fixa os requisitos dos meios utilizados para a venda; *o artigo 7.º* fixa os requisitos exigidos para o transporte, exposição, armazenagem e embalagem de produtos alimentares; *o artigo 8.º* impõe a posse do boletim de sanidade a quantos intervierem no transporte, acondicionamento e venda de produtos alimentares; *o artigo 9.º* estabelece qual a documentação de que devem ser portadores os vendedores ambulantes e feirantes; *o artigo 10.º* fixa as condições de acesso às actividades reguladas; *o artigo 11.º* regula o procedimento que deve ser cumprido para aceder à actividade de vendedor ambulante; *o artigo 12.º* regula idêntico procedimento para acesso à actividade de feirante e *o artigo 13.º* para os mercados municipais; *o artigo 14.º* estabelece que o cadastro dos estabelecimentos comerciais a organizar pela entidade regionalmente competente deve abranger os vendedores ambulantes e os feirantes, determinando qual o procedimento a respeitar para tal efeito; *o artigo 15.º* confere aos municípios o poder de regulamentarem certos aspectos do diploma com audição prévia de determinadas entidades; *o artigo 16.º* estabelece o regime sancionatório para as violações das normas do diploma, as quais são qualificadas como contra-ordenações, passíveis de coimas e de sanções acessórias, sendo a negligência punível; *o artigo 17.º* estabelece o processo das contra-ordenações e as entidades competentes para a aplicação das coimas e das sanções acessórias; *o artigo 18.º* define a entidade com competência fiscalizadora; *o artigo 19.º* estabelece duas disposições transitórias sobre os cartões de vendedores ambulantes e sobre a inscrição no cadastro dos feirantes que detenham o título de ocupante de mercado municipal; *o artigo 20.º* estabelece a revogação do Decreto Regulamentar Regional n.º 13/83/A, de 21 de Abril, e *o artigo 21.º* fixa a data da entrada em vigor do diploma.

7 — Uma análise comparativa com a legislação nacional em vigor sobre a matéria do diploma em apreciação permite a detecção das diferenças e semelhanças existentes, bem como a fonte de inspiração próxima da normação produzida pela Assembleia Legislativa Regional.

Assim, quanto ao artigo 1.º, n.º 1, a legislação geral vigente consta dos Decretos-Leis n.ºs 122/79, de 8 de Maio, quanto aos vendedores ambulantes, e 252/86, de 25 de Agosto, quanto aos feirantes, com alterações de outros diplomas, que se irão referindo à medida que forem convocados. O n.º 3 tem por paralelo o artigo 13.º daquele primeiro diploma e o artigo 12.º do segundo. A definição de vendedor ambulante e feirante foi importada do Decreto-Lei n.º 339/85, de 21 de Agosto, embora idêntica definição constasse já do Decreto Regional n.º 20/80/A, de 27 de Agosto, artigo 2.º, alíneas *e*) e *f*), entretanto revogado.

No que respeita às várias alíneas do artigo 2.º, enquanto as duas primeiras reproduzem o n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 122/79, a alínea *c*) corresponde ao artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 252/86. A parte final da alínea *c*) ressalva duas normas que se reportam ao comércio em mercados municipais (actividade excluída do diploma), mas visando apenas a inscrição no cadastro dos estabelecimentos comerciais.

O n.º 1 do artigo 3.º corresponde aos artigos 17.º do Decreto-Lei n.º 251/93, de 14 de Julho, e 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 252/93, de 14 de Julho, que dá nova redacção ao artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 122/79. Por sua vez, o n.º 2 corresponde aos artigos 7.º do Decreto-Lei n.º 122/79 e 13.º do Decreto-Lei n.º 252/86.

Relativamente ao artigo 4.º, verifica-se que é uma norma genérica que remete para outros artigos do diploma em apreço. O seu n.º 2 tem correspondência no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 122/79.

Passando ao n.º 1 do artigo 5.º, respeitante aos locais de exercício da actividade, conclui-se que tem correspondência, com adaptações, no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 122/79, quanto às alíneas *a*), *b*) e *c*) e com o mesmo artigo, conjugado com o preceituado no artigo 18.º do diploma, quanto ao corpo do n.º 1. Quanto à alínea *d*) do diploma regional, ela coresponde à parte final da alínea *c*) da lei nacional apenas se quantificando (250 m) a distância a que os vendedores ambulantes podem estar de estabelecimentos comerciais que vendam idênticos produtos. Quanto à alínea *e*), trata-se de uma cláusula geral que impõe o respeito pelas restrições, condicionamentos ou proibições impostas pelo município quanto ao local do exercício de comércio, pelo que não tem qualquer conteúdo útil.

O n.º 2 corresponde aos artigos 2.º, n.º 1, e 3.º do Decreto-Lei n.º 252/86, com adaptações.

Também se encontram correspondências quanto a todos os números do artigo 6.º do diploma regional. Designadamente, entre o seu n.º 1 e o artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 122/79 (com adaptações) e o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 252/86. Os artigos 10.º, n.º 2, daquele diploma e 10.º do decreto-lei de 1986 encon-

tram correspondência no n.º 2 da norma em apreciação. Finalmente, quanto ao seu n.º 3, verifica-se corresponder o mesmo à alínea *d*) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 122/79.

Quanto ao artigo 7.º do diploma regional, constata-se que os seus quatro primeiros números são a reprodução dos quatro números do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 252/86, com uma ligeira alteração de redacção quanto à parte final do n.º 1, e tais normas regionais têm ainda uma correspondência adaptada ao diploma de 1979, relativamente aos n.os 1 e 2 do artigo 5.º (artigo 7.º, n.º 1 do decreto legislativo regional), e aos n.os 1, 2 e 4 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 122/79 (artigo 7.º, n.os 1 a 4, do decreto legislativo regional).

Quanto ao n.º 5 do artigo 7.º do diploma regional, é disposição nova, mas na medida em que se limita a remeter para normação especial, sem dúvida de âmbito nacional, respeitante ao transporte, exposição, armazenagem e embalagem dos produtos alimentares, não tem relevo autónomo para a matéria dos autos.

A exigência de boletim de sanidade, regulada no artigo 8.º, não é inovadora. O n.º 1 deste artigo corresponde ao artigo 6.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 122/79 e ao n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 252/86. O n.º 2 do artigo 8.º do diploma regional foi importado directamente do n.º 3.º da Portaria n.º 149/88, de 9 de Março, emitida ao abrigo do artigo 58.º, n.º 1, alínea *d*), do Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de Janeiro. O n.º 3 do artigo 8.º do diploma regional corresponde aos artigos 6.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 122/79 e 8.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 252/86, salvo quanto à indicação da entidade competente para proceder à intimação para apresentação à autoridade sanitária.

O artigo 9.º do diploma regional, respeitante à documentação exigida ao vendedor ambulante e ao feirante no exercício da sua actividade, contém duas disposições parcialmente inovadoras: as alíneas *a*) e *b*) do seu n.º 1, que impõem a exibição do recibo comprovativo da notificação prévia à câmara e da autorização de ocupação do lugar de venda, sendo estes documentos meros substitutos da exigência da legislação nacional do cartão de feirante e de vendedor ambulante.

Na legislação nacional esta exigência constava do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 122/79 para o vendedor ambulante e do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 252/86 para o feirante. Constata-se assim que a inovação legislativa resulta, em parte, do que adiante se estabelece nos n.os 1 e 3 do artigo 10.º do decreto.

A alínea *c*) corresponde aos artigos 6.º do Decreto-Lei n.º 122/79 e 8.º do Decreto-Lei n.º 252/86, enquanto a alínea *d*) corresponde ao n.º 2 do artigo 12.º do primeiro daqueles diplomas e ao corpo do n.º 1 do artigo 11.º do diploma de 1986.

Quanto ao n.º 2 deste artigo 9.º, tem ele correspondência nas alíneas *a*), *b*) e *c*) do n.º 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 122/79 e nas mesmas alíneas do n.º 2 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 252/86. Assinalam-se diferenças mínimas:

A alínea *c*) do diploma regional limita-se a autonomizar, em relação às normas nacionais correspondentes, a indicação do elemento «data em que foi efectuada a compra», a qual, naquelas normas, consta da parte final das alíneas *b*) acima referidas;

A alínea *b*) da legislação geral enumera os vários vendedores possíveis, o que é omitido na legislação regional.

O n.º 3 corresponde aos artigos 13.º, *in fine*, do Decreto-Lei n.º 122/79 e 12.º, *in fine*, do Decreto-Lei n.º 252/86 (feirantes).

As normas constantes dos n.os 1 e 3 do artigo 10.º do diploma regional têm natureza parcialmente inovatória: o n.º 1 estabelece a condição para o exercício da actividade de vendedor ambulante, que é a notificação prévia da câmara municipal da área (na legislação nacional é exigido o cartão de vendedor ambulante), e o n.º 3 exige, para idêntico efeito, a titularidade do direito de ocupação de um lugar de venda em feira ou mercado (a legislação nacional exige o cartão de feirante).

A referência a que a inovação é apenas parcial resulta do facto de o Decreto-Lei n.º 340/82, de 25 de Agosto, já prever para os mercados municipais a concessão do «título de ocupante de lugar de mercado» (artigo 2.º).

O n.º 2 do artigo 10.º tem inteira correspondência nos artigos 18.º, n.º 1, *in fine*, do Decreto-Lei n.º 122/79, quanto aos vendedores ambulantes, e 4.º, n.º 1, *in fine*, do Decreto-Lei n.º 252/86, quanto aos feirantes.

Os artigos 11.º, 12.º e 13.º são de natureza meramente procedimental, sendo, portanto, instrumentais e desprovidos de autonomia preceptiva. Será dispensável uma análise comparativa por essa razão, que porventura também explicará o motivo pelo qual não são objecto de pedido especificado de apreciação. Cumpre, porém, referir que o artigo 11.º, regulando o procedimento relativo à notificação prévia da câmara municipal, tem inteira correspondência procedimental no artigo 18.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 122/79, para a obtenção do cartão de vendedor ambulante. Pelo seu lado, o artigo 12.º, meramente procedimental quanto ao pedido de ocupação de lugares de venda em feiras, tem inteira correspondência com o artigo 4.º, n.os 1 a 7, do Decreto-Lei n.º 252/86, sempre com as adaptações derivadas dos diferentes organismos intervenientes, por um lado, e títulos a obter, por outro.

Quanto ao artigo 13.º, ele é meramente procedimental para a concessão do título de ocupante de mercado municipal — actividade aliás excluída expressamente do regime do presente diploma [cf. artigo 2.º, alínea *c*), primeira parte] — com vista ao registo cadastral dos estabelecimentos comerciais previsto no artigo 14.º

Quanto ao artigo 14.º do diploma regional, determina-se no seu n.º 1 que a organização do cadastro dos estabelecimentos comerciais, que compete à Direcção Regional do Comércio, Indústria e Energia, deve abranger os vendedores ambulantes e os feirantes. Esta norma tem correspondência, quanto aos vendedores ambulantes, no n.º 10 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 122/79, na redacção do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 252/86, e, quanto aos feirantes, no n.º 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 252/86 e no n.º 2 do artigo 5.º do mesmo diploma, na redacção do Decreto-Lei n.º 251/93, de 14 de Julho, com a evidente adaptação de ser diferente a entidade a quem devem ser remetidos os elementos para o registo cadastral (Direcção-Geral do Comércio, no continente).

O n.º 2 do artigo 14.º do diploma regional especifica apenas quais os documentos que devem ser reme-

tidos para efeitos do registo cadastral à referida Direcção Regional, bem como o prazo em que tal remessa por parte da câmara municipal deve ocorrer e o momento a partir do qual se conta tal prazo.

O n.º 3 da mesma disposição estabelece que os modelos de impressos a que se refere o número anterior são aprovados por despacho dos secretários regionais competentes.

Tanto o n.º 2 como o n.º 3 têm correspondência no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 252/86, na redacção de 1993, conjugado com a parte final do n.º 4 do artigo 4.º do mesmo diploma na versão original, com a adaptação da entidade com competência para aprovar o modelo do impresso em causa.

Quanto ao artigo 15.º do diploma regional, estabelece ele os poderes regulamentares dos municípios no âmbito deste diploma. Das quatro alíneas que integram o n.º 1 do preceito, apenas a alínea *c*) fixa uma normação diversa da nacional quanto aos horários da actividade de vendedor ambulante (na legislação nacional, tal actividade acompanha a legislação em vigor sobre os períodos de abertura dos estabelecimentos comerciais); as alíneas *a*) e *b*) foram importadas do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 122/79 com algumas modificações mínimas de redacção e a alínea *d*) foi importada do artigo 14.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 252/86.

Quanto ao n.º 2 do artigo 15.º do diploma regional, a sua fonte inspiradora foi certamente a primeira parte do n.º 1 do artigo 14.º, com a diferença de, no diploma regional, se referir a Câmara de Comércio e Indústria, em vez das associações patronais, estas por sua vez referenciadas na regulamentação nacional.

Quanto ao artigo 16.º do diploma regional, estabelece o regime sancionatório para as violações das normas do diploma, utilizando dois tipos de normação: ou fixa ele próprio o montante máximo da coima a aplicar e é apenas nessa parte inovatório, ou recorre ao regime de coimas estabelecidos no Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de Janeiro. Isto quanto ao n.º 1. Quanto ao n.º 2, estabelece ele a possibilidade de, simultaneamente com a coima, serem aplicadas duas sanções acessórias, a apreensão de objectos utilizados no exercício da actividade e a privação do direito de participação em feiras e mercados durante dois anos.

No n.º 3 estabelece que a negligência é sempre punível.

O que se dispõe nestes dois últimos números acaba por não ser mais do que uma adaptação do regime geral em matéria de infracções antieconómicas e contra a saúde pública (cf. Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de Janeiro, designadamente os artigos 56.º e seguintes).

O artigo 17.º estabelece o processo das contra-ordenações, indicando a entidade competente para a sua investigação e instrução e as entidades que têm competência para aplicação das coimas e das sanções acessórias [Comissão de Aplicação de Coimas em matéria económica, quanto às alíneas *a*), *b*), *e*), *f*), *h*), *i*) e *l*) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 16.º; câmaras municipais, quanto às alíneas *c*), *d*), *g*), *j*), *m*) e *n*) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 16.º e nos regulamentos do artigo 15.º].

A instituição da Comissão referida no n.º 2 constitui aplicação do n.º 4 do artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 28/84 citado e tem sequência em legislação regional que não está submetida a apreciação. Entretanto, o n.º 1 do artigo 17.º e o artigo 18.º do diploma regional fazem referência aos serviços competentes para efeitos de investigação e instrução dos processos (o Serviço de Inspecção Económica, criado na Secretaria Regional da Economia pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 9/90/A, de 9 de Março, e hoje dependente da Secretaria Regional da Juventude, Emprego, Comércio, Indústria e Energia, nos termos do Decreto Regulamentar Regional n.º 6/93/A, de 20 de Março) e às entidades competentes para a fiscalização do disposto no diploma em apreço, normas estas que podem encontrar normas paralelas no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 122/79, na redacção do Decreto-Lei n.º 399/91 e no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 252/86.

O artigo 19.º estabelece normas transitórias para a substituição do cartão de vendedor ambulante e para a remessa dos documentos de inscrição no cadastro dos estabelecimentos comerciais.

O artigo 20.º revoga o Decreto Regulamentar Regional n.º 13/83/A, de 21 de Abril, e o artigo 21.º fixa a entrada em vigor do diploma.

8 — É relativamente ao diploma em apreço que o requerente considera que se verificam os pressupostos que fundamentam um juízo sobre a sua inconstitucionalidade por, designadamente, quanto aos artigos 1.º a 9.º, 15.º e 16.º, se verificar uma mera reprodução ou recomposição de preceitos legislativos nacionais, que permtiria concluir pela inexistência de interesse específico na emanação de tal legislação regional e, quanto às restantes normas, por falta de fundamento suficiente para um tratamento diferenciado, afirmação esta que, por direitas contas, equivale à afirmação da inexistência, também quanto a tais normas, de interesse específico na sua emissão.

Vejamos, antes de mais, o direito aplicável.

8.1 — O carácter unitário que define constitucionalmente o Estado Português (artigo 6.º da Constituição) em nada é afectado pela consagração, na mesma disposição constitucional, da autonomia regional respeitante aos arquipélagos dos Açores e da Madeira. Efectivamente, a consagração de tal autonomia mais não faz do que reconhecer a existência de «características geográficas, económicas, sociais e culturais próprias das duas Regiões» (artigo 227.º, n.º 1, da Constituição).

De acordo com o n.º 2 deste último preceito, «a autonomia das Regiões visa a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico-social e a promoção e defesa dos interesses regionais, bem como o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses», não podendo a autonomia político-administrativa das Regiões afectar a integridade da soberania do Estado, devendo o conjunto dos poderes em que se traduz tal autonomia ser exercido no quadro da Constituição (n.º 3 do artigo 227.º).

Nos termos constantes dos artigos 234.º, n.º 1, e 115.º, n.º 1, ambos da Constituição, é à assembleia legislativa regional, enquanto órgão próprio da região autónoma, que a lei fundamental atribui competência para elaboração dos actos legislativos sob a forma de decretos legislativos regionais.

Os poderes das Regiões Autónomas, enquanto pessoas colectivas de direito público, constam do artigo 229.º da Constituição e, de acordo com este mesmo preceito, os mesmos são para «definir nos respectivos Estatutos». Entre estes poderes, contam-se os de natureza legislativa constantes das alíneas *a*) a *c*) do n.º 1 daquele artigo 229.º

De acordo com esta alínea *a*), as assembleias legislativas regionais detêm competência para «legislar, com respeito da Constituição e das leis gerais da República, em matérias de interesse específico para as Regiões que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania».

E, de acordo com o preceituado no artigo 115.º, n.º 3, da Constituição, «os decretos legislativos regionais versam sobre matérias de interesse específico para as respectivas Regiões e não reservadas à Assembleia da República ou ao Governo, não podendo dispor contra as leis gerais da República, sem prejuízo do disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 229.º».

Em jurisprudência reiterada e uniforme, vem este Tribunal reafirmando que as assembleias legislativas regionais, ao editarem legislação ao abrigo da referida alínea *a*), devem respeitar os seguintes parâmetros condicionadores daquela competência:

a) As matérias a tratar devem ser matérias de interesse específico da Região (parâmetro positivo);
b) Tais matérias não podem estar reservadas à competência própria dos órgãos de soberania (parâmetro negativo);
c) Ao tratar legislativamente tais matérias, as assembleias legislativas regionais — para além de haverem de obedecer à Constituição — não podem estabelecer disciplina que contrarie «leis gerais da República» (cf. Acórdão n.º 212/92, *Diário da República*, 1.ª série, de 21 de Julho de 1992, e jurisprudência aí citada, seguindo-se, no texto, o teor do acórdão).

Os diplomas legislativos regionais que ultrapassem aqueles limites, quer invadindo a competência própria dos órgãos de soberania quer tratando matérias desprovidas de interesse específico, violam as regras de competência; mas não basta que se trate de matérias não reservadas aos órgãos de soberania nem que se trate de matérias específicas para o exercício válido do poder legislativo regional: são necessários os dois elementos em simultâneo.

Matérias reservadas à competência própria dos órgãos de soberania são desde logo as que constituem a competência própria da Assembleia da República e do Governo, estando, assim, umas e outras, vedadas ao poder legislativo regional.

Mas, como este Tribunal tem vindo a decidir, as matérias reservadas à competência própria dos órgãos de soberania «não se circunscrevem às que constituem a reserva de competência legislativa da Assembleia da República (artigos 167.º e 168.º) e do Governo, constante do n.º 2 do artigo 201.º da lei fundamental». É que a tal competência se «acham reservadas todas as matérias que reclamem a intervenção do legislador nacional».

Com efeito, «o carácter unitário do Estado e os laços de solidariedade que devem unir todos os portugueses exigem que a legislação sobre matéria com relevo imediato para a generalidade dos cidadãos seja produzida pelos órgãos de soberania (Assembleia da República ou Governo), devendo ser estes a introduzir as especialidades ou derrogações que se mostrem necessárias, designadamente por, no caso, concorrerem interesses insularmente localizados» (cf., sobre este ponto específico, os Acórdãos n.ºs 91/84, 164/86 e 326/86, citados).

Desta posição jurisprudencial decorre, assim, que, se a matéria objecto da legislação respeita à generalidade dos cidadãos e interessa às diferentes parcelas do território nacional, mesmo havendo particularidades relativas aos arquipélagos dos Açores e da Madeira, devem ser os órgãos de soberania a emanar as especificações ou modificações necessárias, pois só assim uma tal legislação respeita a competência própria dos órgãos de soberania.

8.2 — Como se referiu, a competência legislativa regional exige a existência de interesse específico para a região.

Ora, apesar de a Constituição da República não definir nem tipificar o conceito de «interesse específico», a jurisprudência deste Tribunal tem vindo ao longo de diversos arestos (v. g., Acórdãos n.ºs 42/85, 130/85, 164/86, 333/86, 246/90, publicados, respectivamente, no *Diário da República*, 1.ª série, de 6 de Abril de 1985, 13 de Agosto de 1985, 7 de Junho de 1986, 19 de Dezembro de 1986 e 3 de Agosto de 1990, e os quatro primeiros nos *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, respectivamente nos 5.º vol., p. 181, 6.º vol., p. 7, 7.º vol., t. I, p. 219, e 8.º vol., p. 83) a estabelecer o núcleo central do conjunto de matérias que podem integrar este conceito indeterminado, fixando como critério de orientação interpretativo o seguinte: são matérias de interesse específico as matérias que respeitam exclusivamente às Regiões ou que nelas exijam um especial tratamento por ali assumirem uma especial configuração.

Pode, assim, afirmar-se, em geral, que se «verifica existir um 'interesse específico' habilitador de produção legislativa regional naquelas matérias que digam respeito exclusivamente à região ou cujo tratamento numa concreta região justifique um regime especial, em virtude da particular intensidade com que se manifestam os específicos condicionalismos dessa região quanto ao seu tratamento normativo» (cf. António Vitorino, «Os poderes legislativos das Regiões Autónomas na segunda revisão constitucional», in *Legislação*, n.º 3, Janeiro-Março 92, p. 29).

Sendo o interesse específico das Regiões um parâmetro autónomo de atribuição de competência legislativa (funcionando embora sempre com respeito pela Constituição e pelas leis gerais da República e em matérias não reservadas à competência própria dos órgãos de soberania), não pode deixar de, a este respeito, se considerar o que consta do respectivo Estatuto Político-Administrativo dos Açores (Lei n.º 9/87, de 26 de Março).

Efectivamente, a consagração constitucional de um estatuto próprio assenta essencialmente nas características geográficas, económicas, sociais e culturais específicas daquelas Regiões, que as particularizam em relação ao todo nacional; porém, também por exigência constitucional, a autonomia regional não pode deixar de visar o «reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses» (artigo 227.º da Constituição).

Ora, o artigo 33.º, alínea *bb*), do Estatuto da Região Autónoma dos Açores refere como constituindo matéria de interesse específico para a Região o «comércio, interno e externo, e abastecimentos», não podendo deixar de se considerar incluído na referência ao comércio interno o comércio a retalho não sedentário, actividade que constitui o objecto do diploma em apreciação.

Mas a mera inclusão da matéria regulada no Estatuto da Região constitui, segundo a jurisprudência do Tribunal, simples presunção abstracta, ilidível, caso a caso, pela demonstração de inexistência de um interesse específico.

Escreveu-se, de facto, no Acórdão n.º 164/86, já citado: «Daqui [da inclusão no Estatuto], porém, não decorre que a legislação regional haja de ter-se por conforme à Constituição só porque incida sobre matérias elencadas no Estatuto como sendo de interesse específico. E isso ainda quando ela não verse matérias reservadas à competência própria dos órgãos de soberania — o que, como adiante se verá, aqui não sucede — e mesmo que não contrarie as 'leis gerais da República'.

Uma medida legislativa regional não pode, assim, haver-se como detentora de credencial constitucional bastante tão-só pelo facto de versar matéria que o respectivo Estatuto considere como sendo de interesse específico para a Região. Necessário será ainda — e sempre — que essa matéria respeite exclusivamente a essa Região ou que nela exija um tratamento especial, por aí assumir peculiar configuração [v. os Acórdãos deste Tribunal n.ºs 42/85 e 57/85 (*Diário da República*, 1.ª série, de 6 e 11 de Abril de 1985, respectivamente); v. também o Acórdão n.º 91/84, atrás citado (*Diário da República*, 2.ª série, de 6 de Outubro de 1984), e a jurisprudência nele referida].»

9 — Assim, assentes os princípios condicionadores da legislação regional (a saber, esta legislação só pode versar sobre matérias de interesse específico das Regiões, com subordinação às leis gerais da República e não podendo tratar matérias reservadas aos órgãos de soberania), importa agora analisar se o diploma em apreço respeita o referido condicionalismo com o sentido que a jurisprudência do Tribunal vem adoptando.

10 — Da análise global e comparativa feita no n.º 7 do presente acórdão resulta que o diploma regional, cuja apreciação de conformidade à Constituição é pedida ao Tribunal, contém, como disposições realmente inovatórias — isto é, que não consistem em mera reprodução ou recomposição de normas anteriores da legislação nacional —, apenas as normas dos n.ºs 1 e 3 do artigo 10.º (e esta apenas em parte), que fixam as condições de acesso às actividades de vendedor ambulante e de feirante, e a norma do n.º 1 do artigo 14.º, que manda incluir no cadastro dos estabelecimentos comerciais aqueles agentes económicos. A norma do artigo 16.º, que estabelece o regime sancionatório, por se inserir no exercício de um poder que a Constituição reconhece expressamente às Regiões Autónomas, tem de ser apreciada por forma diferenciada, ficando afastadas do confronto directo com a lei fundamental as normas finais de carácter transitório ou revogatório, dada a sua particular natureza.

Assim, detectam-se no diploma em questão normas que são mera reprodução de normas de diplomas vigentes no continente [artigos 1.º a 8.º, 9.º, salvo as alíneas *a*) e *b*) do n.º 1, 10.º, n.º 2, e 15.º]; normas de carácter nitidamente procedimental (artigos 11.º, 12.º, 13.º, 14.º, n.ºs 2 e 3, 17.º e 18.º), disposições total ou parcialmente inovatórias (artigos 10.º, n.ºs 1 e 3, e 14.º, n.º 1), o artigo 16.º, que estabelece o regime sancionatório, e ainda as disposições transitórias, revogatórias e de início de vigência (artigos 19.º, 20.º e 21.º).

Vejamos, então, separadamente, cada um dos conjuntos de normas em que o diploma em apreciação se pode agrupar para efeitos de controlo da sua constitucionalidade.

10.1 — *As normas dos artigos 1.º a 8.º, 9.º, n.º 1, alíneas c) e d), n.ºs 2 e 3, e 15.º do diploma.*

O diploma em apreciação inclui, nos seus artigos 1.º a 8.º inclusive, a regulamentação substantiva da actividade do comércio a retalho exercida por forma não sedentária por vendedores ambulantes e por feirantes.

Porém, como resulta, com clareza da análise comparativa feita no n.º 7 deste acórdão, esta regulamentação não só não integra, no que a estas disposições se refere, qualquer norma inovadora relativamente à legislação nacional vigente no continente como é manifesto que estes preceitos se limitam a reproduzir ou por forma directa ou por forma compósita preceitos da legislação nacional sobre a actividade comercial não sedentária exercida por vendedores ambulantes e por feirantes.

Assim, e desde logo, a definição destes agentes foi importada do Decreto-Lei n.º 339/85, de 21 de Agosto, que é legislação nacional relativa à classificação dos agentes económicos intervenientes na actividade comercial e que fixa os mecanismos de controlo das inibições do exercício de tal actividade.

E dos restantes preceitos ressalta com nitidez a apropriação, umas vezes directa outas vezes por forma complexa, da regulamentação da venda ambulante e em feiras estabelecida no continente, procurando o legislador regional apenas reunir num só diploma a regulamentação das duas actividades que o legislador nacional tem vindo a tratar separadamente, através de diplomas autónomos.

Pode assim afirmar-se que, em matéria de regulamentação substantiva da actividade de comércio a retalho exercida por forma não sedentária por vendedores ambulantes e feirantes, existe uma quase total correspondência entre a legislação nacional e a que consta do diploma regional em apreciação, sendo as diferenças registadas apenas as que resultam da necessidade de adaptação das designações das entidades competentes da Região e as que derivam de uma forma diferente de redacção da norma, por o comando que esta contém resultar da fusão de comandos que, na legislação nacional, constam de diferentes normas (v. g., o artigo 5.º, n.º 1).

Ora, este Tribunal já decidiu que, quando um diploma regional se limita a reproduzir (literalmente ou sem alterações relevantes capazes de traduzir uma especificidade regional) as normas constantes de um diploma nacional, tal diploma é inconstitucional, por não representar o exercício do poder normativo regional, que pressupõe sempre a existência de um interesse específico (cf. o Acórdão n.º 256/92, entre outros).

Efectivamente, sem curar de saber agora em que consiste o «interesse específico», sempre este Tribunal tem afirmado — e agora o reafirma, de novo — que a normação regional viola o preceituado na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 229.º e o n.º 3 do artigo 115.º da Constituição sempre que, ao tratar legislativamente determinada matéria, o faça por forma que não tenha essencialmente em atenção quer os aspectos que se devem considerar exclusivamente ligados à Região quer aqueles que devem assumir um particular tratamento derivado da especial configuração que os mesmos re-

vestem na Região e que, por isso, imponham um tratamento diferenciado do que lhes é dado no restante território nacional.

Assim, tendo-se concluído que relativamente aos preceitos em análise — artigos 1.º a 8.º — o diploma regional mais não faz do que adaptar a legislação nacional sem lhe introduzir qualquer disciplina normativa distinta e que possa obter justificação pela existência na Região de qualquer problema específico relativamente às actividades em causa que imponha uma diversa e própria regulamentação, não pode deixar de concluir que não se verifica quanto às normas em causa o requisito da existência de interesse específico, pelo que se tem de concluir pela inconstitucionalidade das mesmas normas, por violação dos artigos 229.º, n.º 1, alínea *a*), e 115.º, n.º 3, ambos da Constituição.

As considerações que acabam de se fazer valem igualmente e por inteiro relativamente às normas dos artigos 9.º, n.ºs 1, alíneas *c*) e *d*), 2 e 3, 10.º, n.º 2, e 15.º do diploma em apreço, uma vez que também em relação a estas normas se concluiu antes (n.º 7) que elas mais não são do que meras reproduções de normas oriundas de diplomas nacionais. As alíneas *a*) e *b*) do n.º 1 do artigo 9.º só não estão aqui abrangidas pelo simples facto de o seu conteúdo estar directamente dependente das normas do artigo 10.º, n.ºs 1 e 3, a tratar seguidamente.

Tem, por isto, de se concluir que as normas dos artigos 1.º a 8.º, 9.º, n.º 1, alíneas *c*) e *d*), n.ºs 2 e 3, e 15.º do diploma legislativo regional sobre o comércio a retalho exercido por forma não sedentária são inconstitucionais também por violação dos artigos 229.º, n.º 1, alínea *a*), e 115.º, n.º 3, da Constituição.

10.2 — *As normas do artigo 10.º, n.ºs 1 e 3.*

As normas agora em apreciação estabelecem as condições de acesso ao exercício das actividades de vendedor ambulante e de feirante.

E se a actividade de vendedor ambulante estava já regulada nos Açores, através do Decreto Regulamentar Regional n.º 13/83/A, de 21 de Abril, a actividade de feirante, como se referiu, é regulada pela primeira vez na Região pelo diploma em apreço.

Vejamos, rapidamente, os antecedentes das duas actividades, no continente e nos Açores, para poder situar, por forma inequívoca, o regime que se pretende agora instituir.

10.2.1 — O regime regulador da venda ambulante foi instituído entre nós com o Decreto-Lei n.º 383/74, de 24 de Agosto, modificado pelo Decreto-Lei n.º 289/78, de 16 de Setembro. Este regime legal veio a ser de novo modificado pelo Decreto-Lei n.º 122/79, de 8 de Maio, com a finalidade expressa de o fazer conjugar com o Estatuto do Comerciante (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 247/78, de 22 de Agosto), estando este diploma ainda hoje em vigor com as alterações dos seguintes diplomas: Decretos-Leis n.ºs 282/85, de 22 de Julho, 283/86, de 5 de Setembro, 399/91, de 16 de Outubro, e 252/93, de 14 de Julho.

Nos Açores, a actividade de venda ambulante foi regulada pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 13/83/A, de 21 de Abril, praticamente decalcado do Decreto-Lei n.º 122/79, diploma emitido «no seguimento do disposto no artigo 20.º do Decreto Regional n.º 20/80/A, de 27 de Agosto».

O acesso à actividade de vendedor ambulante estava condicionado nos dois regimes referidos, não só a uma autorização prévia do exercício da actividade bem como a autorização da câmara municipal da área onde se pretendia exercer a actividade, consubstanciada na «*titularidade do cartão de vendedor ambulante*», a obter e a renovar mediante requerimento.

10.2.2 — No que se refere à actividade de feirante, inexiste na Região qualquer regulamentação. Assim, é aplicável o Decreto-Lei n.º 340/82, de 25 de Agosto, quando exercido em mercados municipais. Este diploma estabelece como condição de exercício da actividade o «título de ocupante de local em mercado municipal» (artigo 2.º), que pode ser concedido pelas câmaras a pessoas singulares e colectivas.

Relativamente à actividade de comércio a retalho exercida por feirantes *fora* dos mercados municipais, importa referir que o diploma que a regulou a nível nacional — Decreto-Lei n.º 252/86, de 25 de Agosto — estabelecia no seu artigo 17.º que o mesmo «vigorará apenas no território do continente». Porém, o Decreto-Lei n.º 251/93, de 14 de Julho, que deu nova redacção a este preceito, eliminou tal limitação, pelo que, a partir do início de vigência deste último diploma, o seu âmbito de vigência abrange as Regiões Autónomas.

Neste regime, também o acesso à actividade estava condicionado à titularidade de um «*cartão de feirante*», cuja emissão e renovação compete às câmaras municipais.

10.3 — Foi este regime existente, uniforme para os vendedores ambulantes da Região e do continente e para os feirantes, em geral, depois de 19 de Julho de 1993, através do respectivo cartão, e para os feirantes de mercados municipais, através do título de ocupação de lugar, que o diploma em apreço pretendeu modificar pela forma seguinte.

De acordo com o n.º 1 do artigo 10.º, o exercício da actividade de vendedor ambulante na Região passa a depender de uma *notificação prévia* à câmara municipal da respectiva área, formulada por escrito e apresentada ou remetida pelo correio, com aviso de recepção, com, pelo menos, 30 dias de antecedência em relação ao início da actividade (artigo 11.º, n.º 1).

Pelo seu lado, de acordo com o n.º 3 do mesmo artigo 10.º, o exercício da actividade de feirante [(o diploma não se aplica aos mercados municipais — artigo 2.º, alínea *c*), primeira parte] depende «da titularidade do direito de ocupação do lugar de venda em feira ou mercado». A regulamentação procedimental para realização de ambas as condições de acesso é similar, necessitando apenas a relativa às feiras de uma decisão da câmara, que o procedimento relativo aos vendedores ambulantes dispensa pela sua própria natureza.

Ao fazer-se a comparação dos regimes existentes com o que se propõe, verifica-se que as normas são inovadoras: por um lado, a do n.º 1 do artigo 10.º é inovadora em relação ao ordenamento regional e continental e a do n.º 3, embora reproduzindo o regime aplicável no artigo 2.º do regime previsto no Decreto-Lei n.º 340/82, de 25 de Agosto (para os mercados municipais do continente), pretende generalizar tal regime a todos os feirantes regionais, alterando assim o regime nacional dos feirantes quanto ao respectivo título — cartão de feirante.

E a questão que esta dupla inovação suscita é a de saber se ocorre ou vem invocada alguma circunstância singular própria da matéria a regular que, ou por ser exclusiva da Região ou por tal matéria se revestir aqui

de uma particular configuração que exija um diverso tratamento, permita afirmar que a normação em análise assenta no interesse específico da Região.

E a resposta, no entender do Tribunal, não pode deixar de ser negativa.

Efectivamente, nem a matéria em causa — o comércio a retalho exercido de forma não sedentária por vendedores ambulantes e feirantes — é uma matéria que respeita exclusivamente à Região Autónoma dos Açores, pois respeita manifestamente ao todo nacional, nem parece exigir nesta Região um qualquer particular tratamento decorrente da existência de qualquer problema específico que aqui seja sentido com particular intensidade.

A «falta de tradição de realização de feiras e mercados» na Região Autónoma dos Açores a que o preâmbulo do diploma faz alusão poderia, por si só ser geradora de uma especificidade regional relativamente à realidade económica e social do continente onde as feiras e mercados têm uma longa tradição secular.

Simplesmente, o articulado não traduz, nas diversas soluções que propõe, uma qualquer particular peculiaridade reveladora de que a actividade do comércio a retalho se apresente com configuração suficientemente distintiva em termos de suportar um interesse específico legitimador da sua edição.

De facto, a forma de acesso consubstanciada na obtenção do cartão de feirante ou de vendedor ambulante realiza as mesmas finalidades da modalidade ensaiada no presente diploma, reconhecendo-se embora que o sistema proposto é, pelo menos quanto aos vendedores ambulantes, mais simplificado.

Por outro lado, do próprio preâmbulo do diploma em apreço decorre que, em matéria de feiras e mercados, não existe na Região uma qualquer tradição na sua realização, o que tornaria dispensável o cartão de feirante. Mas também no continente o cartão de feirante é apenas válido para a área do município para que é solicitado (artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 252/86), não se podendo argumentar com possíveis dimensões de mercado ou com a dimensão geográfica das ilhas, uma vez que também são diversas, no continente, as áreas de cada município, pelo que não se vê qualquer configuração específica desta matéria que possa fundar a modificação proposta, à excepção das dificuldades notórias de deslocação interilhas em comparação com as existentes no continente. Porém, tais dificuldades em nada relevam, no caso, quanto ao aspecto de fundarem a modificação das condições de acesso às actividades em causa, pois, sendo o cartão de feirante e de vendedor ambulante emitido pelos municípios e para a sua área, são aqui irrelevantes as dificuldades de deslocação interilhas.

Competindo ao Governo «a condução da política geral do País» e tendo usado dessa competência para regulamentar a actividade em causa — comércio a retalho dos vendedores ambulantes e feirantes — e não tendo limitado essa actividade legislativa ao continente, os órgãos de poder regional não podem, sem existência de um interesse específico relevante, editar normas que regulem de modo diferente tais matérias.

Em síntese: a ilegitimidade constitucional das normas que se têm estado a analisar decorre do facto de não existir *interesse específico* capaz de a justificar.

Com efeito, a falta desse interesse revela-se desde logo quando se considera que a legislação existente na Região era pura reprodução da legislação nacional.

Quanto aos feirantes, poderia ver-se — como se referiu — a existência de interesse específico no facto de não haver feiras na Região, assim se justificando que, ao criá-las, o legislador o faça em termos novos.

Simplesmente, a ser assim, haveria então de surpreender-se nessas normas uma *novidade de regime*. Isso, porém, não acontece.

Daí o poder concluir-se não existir interesse específico capaz de justificar a edição de uma legislação especial, complementar da legislação nacional, como tem sempre de ser a legislação regional.

Entende-se, por isso, que as normas constantes dos n.os 1 e 3 do artigo 10.º do diploma em apreciação são inconstitucionais por violação dos artigos 229.º, n.º 1, alínea *a*), e 115.º, n.º 3, ambos da Constituição.

10.4 — *As normas dos artigos 9.º, n.º 1, alíneas a) e b), 11.º, 12.º e 13.º*

Estas normas são caracteristicamente procedimentais (caso dos artigos 11.º, 12.º e 13.º) ou de mera aplicação (caso das alíneas do artigo 9.º) das normas dos n.os 1 e 3 do artigo 10.º

Assim, uma vez alcançada a conclusão de que as normas substantivas são inconstitucionais, este vício deve alastrar às normas meramente adjectivas ou concretizadoras da disciplina material, independentemente de algumas delas não serem também mais do que reprodução de normas nacionais, também procedimentais, mas reportadas ao título de acesso às actividades em referência próprio da legislação nacional. Devem, pois, as normas agora questionadas ser consideradas consequencialmente inconstitucionais, uma vez que não dispõem de autonomia própria para serem confrontadas com a lei fundamental.

10.5 — *Norma do artigo 14.º do diploma em apreço.*

Esta norma, relativa ao cadastro dos estabelecimentos comerciais, estabelece no seu n.º 1 que «o cadastro dos estabelecimentos comerciais, organizado pela Direcção Regional do Comércio, Indústria e Energia, abrange os vendedores ambulantes e os feirantes».

No n.º 2 da disposição determinam-se os documentos que as câmaras municipais devem remeter para a referida Direcção Regional — e o respectivo prazo — no caso dos vendedores ambulantes, dos feirantes e dos ocupantes de lugares em mercados municipais [por imposição dos artigos 11.º, n.º 1, alínea *c*), 12.º, n.º 1, alínea *c*), e 13.º do diploma em apreciação].

O n.º 3 do preceito estabelece quem detém competência para aprovar os modelos dos impressos a que se refere o número anterior.

Depois de o legislador nacional ter estabelecido a classificação dos agentes económicos intervenientes na actividade comercial e de ter fixado os mecanismos de controlo das inibições do exercício da actividade comercial através do Decreto-Lei n.º 339/85, de 21 de Agosto, veio a criar, com base na informação sobre os locais em que se exercem as actividades previstas no artigo 1.º daquele diploma, o cadastro dos estabelecimentos comerciais, editando o Decreto-Lei n.º 277/86, de 4 de Setembro, que, nos termos do preceituado no seu artigo 6.º, não se aplica aos vendedores ambulantes nem aos feirantes.

O Decreto-Lei n.º 277/86 foi modificado pelo Decreto-Lei n.º 227/87, de 29 de Maio, que prorrogou o prazo de inscrição pelo artigo 1.º e com o artigo 2.º determinou que «o Decreto-Lei n.º 277/86 vigorará apenas no território do continente».

Assim, em matéria de cadastro de estabelecimentos comerciais, o legislador nacional restringiu a vigência do respectivo regime legal ao âmbito continental.

O legislador regional, face a este posicionamento legislativo, veio criar, através do Decreto Legislativo Regional n.º 19/93/A, de 18 de Dezembro, o «cadastro dos estabelecimentos comerciais da Região Autónoma dos Açores», com o «objectivo de assegurar o conhecimento do sector do comércio, através da identificação e caracterização dos estabelecimentos comerciais e das formas de comércio neles exercida».

Resulta do preâmbulo do diploma que se quis aproveitar a instituição deste cadastro para pôr termo ao regime de autorização prévia para o exercício do comércio instituído nos Açores pelo Decreto Regional n.º 20/80/A, de 27 de Agosto, uma vez que os objectivos de tal regime podiam ser alcançados por outros meios, designadamente a organização do cadastro. O diploma, depois de regulamentar a matéria, determina no artigo 11.º a revogação do referido Decreto Regional n.º 20/80/A.

É neste contexto que surge o artigo 14.º em apreciação, fazendo incluir no âmbito do cadastro dos estabelecimentos comerciais na Região também os vendedores ambulantes e os feirantes e regulando a remessa dos documentos (impressos de inscrição) pela câmara municipal à entidade competente para organizar o referido cadastro.

Admitindo que o diploma regional que criou o cadastro regional não abrange já a obrigatoriedade de inscrição dos vededores ambulantes e feirantes — o que não é inteiramente líquido —, o certo é que a norma do artigo 14.º não pode subsistir desde que se cheque à conclusão — como acontece, no caso — de que as normas substantivas que o preceito visa regular devem ser declaradas inconstitucionais.

Efectivamente, a norma em causa não tem razão de ser se tiver de subsistir isoladamente em relação aos restantes preceitos, na medida em que desparecerem as normas que impõem a obrigação dos agentes económicos em questão de apresentar os documentos relativos à inscrição no cadastro. Julgadas inconstitucionais as normas que impõem tal obrigação, não faz sentido manter uma única norma relativa ao cadastro dos estabelecimentos em causa, quando não está inteiramente afastada a possibilidade da obrigatoriedade de tal inscrição resultar do diploma regional que regula directamente a instituição do cadastro regional.

Ora, da conclusão extraída no número anterior resultou a inconstitucionalidade consequencial das normas instrumentais que dependem directamente das normas materiais reguladoras da actividade em causa (artigos 11.º, 12.º e 13.º do diploma em análise).

Assim sendo, tem também aqui de se concluir no sentido de que deve ser declarada a insconstitucionalidade consequencial da norma do artigo 14.º do diploma legislativo regional em apreciação, por não fazer sentido a sua manutenção isolada das restantes normas do diploma.

10.6 — *O artigo 16.º do decreto legislativo regional.*

Esta norma, conforme resulta com clareza da apreciação do diploma feita no n.º 7, estabelece o regime sancionatório para as violações de diversos comportamentos previstos em diferentes normas do decreto em apreço.

Neste aspecto das coisas, nos termos do preceituado no artigo 229.º, n.º 1, alínea *p*), da Constituição, as Regiões dispõem de poderes para «definir os actos ilícitos de mera ordenação social e respectivas sanções, sem prejuízo do disposto na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 168.º».

Assim, a Região, desde que se mantenha dentro dos limites legalmente estabelecidos pelo regime geral das contra-ordenações, pode estabelecer os ilícitos de mera ordenação e as respectivas sanções relativamente às matérias sobre que possa legislar.

A Região disporia, assim, de poderes para definir certos actos, dentro da matéria em apreço, como ilícitos, fixando as sanções (coimas e sanções acessórias), no respeito do referido regime geral, desde que sobre ela pudesse legislar por forma constitucionalmente legítima.

Porém, já se concluiu antes (n.ºs 10.1 a 10.5) que as normas materiais e que estabelecem o regime substantivo do diploma em apreciação relativo à actividade dos vendedores ambulantes e feirantes têm de ser julgadas inconstitucionais por inexistência de interesse específico, o que, de resto, conduz a que elas mais não sejam do que uma apropriação de legislação nacional sobre a matéria.

Para além de que, no caso do artigo 16.º do diploma questionado, todas as normas que regulavam actividades cuja violação estava prevista no referido preceito como dando lugar a uma coima ou à aplicação de uma sanção acessória são inconstitucionais, o que significa que a norma que contém a previsão das coimas e das sanções acessórias ficou completamente esvaziada de conteúdo. Por isso, também por aí deixou de ter razão o prever-se uma sanção para comportamentos que deixam de ter qualquer relevância legal.

O que permite concluir que a norma do artigo 16.º do diploma apreciando tem também de ser considerada inconstitucional, por violação do artigo 229.º, n.º 1, alínea *a*), da Constituição da República.

10.7 — *Os artigos 17.º, 18.º, 19.º, 20.º e 21.º do diploma regional.*

E, por razões totalmente idênticas às que foram já antes afirmadas, hão-de ser consideradas consequencialmente inconstitucionais as normas dos artigos 17.º (que estabelece o procedimento para aplicação das contra-ordenações), 18.º (que determina que tem competência para efectuar a fiscalização das violações previstas no diploma), 19.º (disposição transitória), 20.º (que estabelece a revogação do anterior diploma sobre a matéria) e 21.º (que fixa o início de vigência do diploma questionado).

Com efeito, ou porque a norma é meramente procedimental (artigo 17.º) e por isso inteiramente dependente de norma material considerada inconstitucional ou porque atribui uma competência fiscalizatória sem conteúdo útil, pois já se concluiu que as normas geradoras de comportamentos susceptíveis de fiscalização devem ser declaradas inconstitucionais (artigo 18.º) ou porque se trata de disposições transitórias, revogatórias ou de início de vigência (artigos 19.º, 20.º e 21.º), isto é, sem conteúdo material autónomo, tais normas devem ser declaradas consequencialmente inconstitucionais.

III — Decisão

Nestes termos e, tendo em atenção tudo quanto fica exposto, o Tribunal Constitucional decide pronunciar-se pela inconstitucionalidade de todas as normas do decreto aprovado na sessão de 26 de Janeiro de 1994

pela Assembleia Legislativa Regional dos Açores sobre «a actividade de comércio a retalho exercida por forma não sedentária», por violação dos artigos 229.º, n.º 1, alínea *a*), e 115.º, n.º 3, ambos da Constituição da República Portuguesa.

Lisboa, 15 de Março de 1994. — *Vítor Nunes de Almeida — Messias Bento — José de Sousa e Brito — Armindo Ribeiro Mendes — Antero Alves Monteiro Dinis — Fernando Alves Correia — Alberto Tavares da Costa — Guilherme da Fonseca — Maria da Assunção Esteves* (subscrevi a tese do acórdão com fundamento na ausência de interesse específico das matérias reguladas, e já não com o fundamento na não inscrição em relação à lei geral da República) — *Bravo Serra* (vencido, nos termos da declaração de voto junta) — *Luís Nunes de Almeida* (vencido, pelas razões constantes da declaração de voto do Ex.mo Conselheiro Bravo Serra, que inteiramente subscrevo) — *José Manuel Cardoso da Costa* (continuo a entender que a mera reprodução, em diploma regional, de uma regulamentação nacional constitui um índice seguro de ausência do «interesse específico», que é pressuposto da competência legislativa regional. Mas, no caso, não é inteiramente isso — a mera e integral reprodução de uma disciplina nacional preexistente — que ocorre, pelo que a ausência de interesse específico haveria de decorrer da própria natureza da matéria: ora, não me convenci, com a segurança que seria necessária de que tal sucedesse).

Declaração de voto

1 — Votei vencido quanto à decisão tomada no aresto a que a presente declaração se encontra apensa.

Na esteira de diversas declarações de voto que tenho produzido em acórdãos lavrados por este Tribunal e em que é aflorada a questão do poder legislativo regional (cf. v. g., a declaração de voto apendiculada ao Acórdão n.º 220/92 no *Diário da República*, 1.ª série, de 28 de Julho de 1992), continuo a não poder subscrever o entendimento que o mesmo Tribunal tem seguido no sentido de considerar que o conceito de matérias *«reservadas à competência própria dos órgãos de soberania»* não se circunscreve àquelas que constituem reserva legislativa da Assembleia da República e do Governo e como tais se encontram elencadas nos artigos 167.º, 168.º e 201.º, n.º 2, da mesma lei fundamental, e isso porque em tal conceito — segundo a maioria deste órgão, ao qual compete a fiscalização concentrada da constitucionalidade das normas — se haverão de compreender também aquelas matérias relacionadas com assuntos de relevo nacional que o carácter unitário do Estado exige que sejam tratadas legislativamente pelos órgãos legiferantes da República.

Disse já noutras ocasiões, e reitero-o agora, que uma tal postura do Tribunal não só não tem, a meu ver, qualquer suporte no texto da Constituição como ainda, e decorrentemente, representa uma profunda constrição da autonomia política e administrativa regional que, creio, não foi querida pelo legislador constituinte.

Sendo assim, torna-se claro que, na minha perspectiva, o poder legislativo regional somente está condicionado, por um lado, pelo respeito das regras e princípios constantes da Constituição e da normação contida em leis gerais da República ou em normação editada sobre matérias que a Constituição, expressamente, reserva à Assembleia da República e ao Governo e, por outro, pela exigência de um interesse específico regional, ou seja, quando em causa estiverem matérias que exclusivamente respeitem às Regiões ou nelas exijam um especial tratamento atentas as realidades ali existentes.

2 — Nesta visão das coisas, o que haveria, então, de apurar no caso submetido à apreciação do Tribunal era:

a) Se a matéria tratada no decreto em apreço contende com qualquer norma ou princípio ínsitos na Constituição;
b) Se a normação vigente (designadamente a referida no petitório) se inclui em alguma matéria que a Constituição expressamente considera como da reserva legislativa dos órgãos de soberania;
c) Se essa normação (*in casu* editada pelo Governo) assume as características que presidem ao conceito de lei geral da República e, na afirmativa, se os preceitos do Decreto *sub specie* são dela desrespeitadores;
d) Se não existem pecularidades na Região Autónoma dos Açores justificadores da edição de tais preceitos, vistos estes na globalidade do contexto em que se inserem.

Nenhum passo do acórdão agora lavrado aponta, minimamente que seja, no sentido de as normas contidas no decreto aprovado pela Assembleia Legislativa Regional dos Açores em 26 de Janeiro de 1994 contrariarem materialmente normas ou princípios constitucionais, igualmente nunca se efectuando qualquer excurso de onde se extraia que a normação emanada do Governo e ali citada seja de considerar como se podendo integrar no conceito de lei geral da República.

E neste ponto, a meu ver, bem.

No fundo, a razão de ser da decisão tomada ancorou-se, pois, na circunstância de, por uma banda, representando os artigos 1.º a 8.º do decreto uma quase total reprodução (por forma directa ou compósita e, num ou noutro, havendo apenas alterações ou adaptações de pormenor) de preceitos da legislação vigente sobre a actividade comercial não sedentária exercida por vendedores ambulantes e por feirantes, não se poder falar na existência de um interesse específico da Região Autónoma dos Açores justificador da adopção de legislação que, na óptica da maioria dos subscritores desse acórdão, em praticamente nada difere da já existente.

Por outra banda, o acórdão, reconhecendo que, relativamente aos preceitos contidos no artigo 10.º do decreto, aí existem inovações e prescrições diversas da legislação oriunda do Governo, conclui, porém, que também aqui inexiste qualquer circunstância singular própria da matéria a regular que, por ser exclusiva da Região ou que ali possa assumir particular configuração, justifique um tratamento diverso tal como o que se pretende regular através dessas inovações.

3 — Não posso, todavia, acompanhar um tal raciocínio.

Começando pela matéria contida no artigo 10.º do decreto, cumpre-me realçar que só um total desconhecimento da realidade açoriana pode justificar as asserções que, a propósito deste ponto, são tecidas no acórdão.

Efectivamente, a Região Autónoma dos Açores apresenta características geográficas (dispersão do território por grande número de ilhas — o que, desde logo,

por exemplo, dificulta a deslocação entre elas de vendedores ambulantes — algumas das quais têm um só concelho e, referentemente às que dispõem de mais de um, é sempre o seu número limitado), económicas (com um comércio sedentário menos evoluído e com menor capacidade do que o em regra é deparável no continente), culturais (naquela Região não existem feiras e mercados como aqueles que abundamentemente se verificam no território continental) e sociais, que, limpidamente em meu entender, justificam que, no que concerne a um eventual desiderato de incrementar a venda ambulante ou de implantar uma forma de comércio específico como seja o realizado mediante feiras e mercados e a reger por uma determinada ordem não baseada em costumes de há muito consolidados, o legislador regional adopte soluções diversas daquelas que regem o desenvolvimento dessas actividades no território continental.

4 — É evidente que estas considerações, se se podem aplicar sem reservas à normação regional constante do decreto em apreciação que seja inovatória ou diferente da legislação vigente, já o não serão de per si no que tange àqueloutra que não se não apresente patentemente como inovatória, diversa ou adaptativa (e que seria o caso dos falados artigos 1.º a 8.º).

Porém, e sem que pretenda aqui dilucidar a questão de saber se, verdadeiramente, a normação regente da actividade comercial não sedentária exercida por vendedores ambulantes e por feirantes tem uma inequívoca vocação de aplicação a todo o território nacional (incluindo, pois, as Regiões) e que, como tal, foi querida pelo legislador da República — questão da qual, muito legitimamente, se pode duvidar —, estou em crer, quer dando-se resposta negativa a essa questão, quer dando-se resposta positiva, que os preceitos do decreto em causa que, directa ou compositamente ou apenas com introdução de modificações ou adaptações de pormenor, estatuem de sorte semelhante à daquela normação visam tão-somente dar um enquadramento às disposições que, substancialmente, estabelecem disciplina diferente da dos diplomas da República e que, como acima concluí, são justificadas pela especificidade regional açoriana.

Vale isto por dizer que, na minha óptica, o que verdadeiramente interessa na apreciação de um diploma oriundo do poder legislativo regional, em casos como o *sub judicio* e para se aferir se o mesmo contém disciplina que o interesse específico legitima e que não ofende o comando da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 229.º da Constituição, é a questão de saber se o que realmente releva nesse diploma são os preceitos que estebelecem aquela disciplina e não uma análise pontual de outras disposições inseridas que, eventualmente, se perspectivem como reprodução em maior ou menor grau de legislação já vigente e emanada dos órgãos legiferantes da República, mas que a sistemática legislativa pode aconselhar como meio de enquadramento daqueles primeiros preceitos.

Em face deste posicionamento, e porque, como deixei dito, sou do entendimento de que o decreto em apreciação contém normação — diversa da legislação que versa sobre a matéria e foi editada pelo Governo da República — que é perfeitamente justificada pelas especificidades deparadas na Região Autónoma dos Açores e que não desrespeita a Constituição ou leis gerais da República, mesmo que admitisse que aquela legislação tinha vocação de aplicação a todo o território nacional, tenho como seguro que não é pela circunstância de o mencionado decreto conter, eventualmente, disposições que são análogas às constantes da citada legislação que a mesma, no seu conspecto global, deixa de possuir credencial de especificidade bastante que a torne insolvente perante os parâmetros que defluem da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 229.º do diploma fundamental.

Estas, em súmula, as razões que, *brevitatis causa,* me levaram a votar pela não pronúncia de inconstitucionalidade da normação incluída no sindicado decreto. — *Bravo Serra.*