

Article 8

Sports co-operation

Both Parties shall encourage the co-operation between governmental and non-governmental sporting organisations, promoting the exchange of sporting events and training.

Article 9

Media co-operation

The Parties shall encourage the direct co-operation between the media organisations of both countries, in particular the public networks.

Article 10

Joint commission

In order to implement the present Agreement and define the administrative and financial conditions, the Parties agree to establish a joint commission that shall meet, at least, once each three years.

Article 11

Execution of the Agreement

Whenever necessary, the competent institutions of the Parties shall consult each other in order to prepare specific additional provisions that may be required to implement this Agreement.

Article 12

Participation in international treaties and agreements

This Agreement shall not in any way prejudice the rights and obligations resulting from international treaties or bilateral agreements of both countries, of which they are, or may be, a Party.

Article 13

Enforcement

This Agreement shall enter into force 90 days after the date of the reception of the last written notification, by which the Parties inform each other, through the diplomatic channels, that their respective domestic legal requirements for giving effect to the present Agreement have been fulfilled.

Article 14

Validity and denouncement

This Agreement shall remain in force for a period of five years and shall be automatically renewed for a successive period of five years, unless denounced in writing, through the diplomatic channels, by either Party six months prior to the expiry of any one period.

In case of denouncement of this Agreement any programme of exchange, understanding or project initiated on the basis of this Agreement, and still in progress, shall remain valid until its completion.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised by their Governments, have signed this agreement.

Done at Tallin, on the 12th of May of the year 2003, in two originals, in the Portuguese, Estonian and English languages, all texts being equally authentic. In case of any divergence of interpretation, the English text shall prevail.

For the Portuguese Republic:

Carlos Costa Neves, Secretary of State for European Affairs.

For the Republic of Estonia:

Priit Kolbre, Permanent Undersecretary Ministry of Foreign Affairs.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**Acórdão n.º 415/2005 — Processo n.º 611/2005**

Acordam em plenário no Tribunal Constitucional:

I — Relatório

1 — O Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores veio, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 278.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) (em conjugação com o n.º 1 do artigo 45.º da Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho) e dos artigos 57.º e seguintes da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, requerer a apreciação preventiva da constitucionalidade das normas dos artigos 14.º, n.ºs 1 e 3, alínea c), 15.º, 19.º, 50.º, 51.º, n.º 2, 52.º, 53.º e 57.º do Regime Jurídico do Planeamento, Protecção e Segurança das Construções Escolares, aprovado pelo Decreto da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 23/2005. Essas normas têm a seguinte redacção:

«Artigo 14.º

Objectivos

1 — A carta educativa visa assegurar a adequação da rede de estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico para que, em cada momento, as ofertas educativas disponíveis a nível municipal respondam à procura efectiva que ao mesmo nível se manifestar.

2 —

3 — A carta educativa deve:

a)

b)

c) Garantir a coerência da rede educativa com a política urbana do município e a articulação com a rede educativa dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e ensino secundário, tendo em conta as infra-estruturas existentes e as constantes dos instrumentos regionais de planeamento, incluindo a carta escolar.

Artigo 15.º

Objecto

1 — A carta educativa tem por objecto a identificação, a nível municipal, dos edifícios e equipamentos edu-

cativos, e respectiva localização geográfica, bem como das ofertas educativas da educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico, incluindo as suas modalidades especiais de educação, e da educação extra-escolar.

2 — A carta educativa incide sobre os estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico das redes pública, privada, cooperativa e solidária.

Artigo 19.º

Efeitos

Depois de aprovada e ratificada, a carta educativa constitui um instrumento de orientação da gestão do sistema educativo, sendo responsabilidade da autarquia, nos termos do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, a concretização dos investimentos nas infra-estruturas da educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico ali previstas, sem prejuízo do co-financiamento comunitário e regional a que haja lugar nos termos legais e regulamentares aplicáveis.

Artigo 50.º

Construção

1 — No âmbito dos investimentos previstos no domínio da construção de infra-estruturas escolares, as autarquias adquirem os terrenos, elaboram o projecto e constroem os edifícios escolares destinados ao funcionamento da educação pré-escolar e ao 1.º ciclo do ensino básico que constem da carta educativa por elas aprovada.

2 — Compete à administração regional autónoma, supletivamente ao disposto no n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, a aquisição, o projecto e a construção das instalações escolares destinadas aos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e ao ensino secundário.

3 — Supletivamente, e quando conste da carta escolar em vigor, pode a administração regional autónoma projectar e construir ou ampliar instalações escolares, propriedade da Região, destinadas ao funcionamento da educação pré-escolar ou do 1.º ciclo do ensino básico quando:

- a) Integradas em unidades orgânicas que englobem quaisquer dos outros níveis ou ciclos de ensino;
- b) Em situações excepcionais, decorrentes de calamidades ou outras similares, e mediante deliberação do conselho do governo.

Artigo 51.º

Manutenção

1 —

2 — Sem prejuízo de eventuais contratos de cooperação, celebrados ao abrigo do disposto no Decreto Legislativo Regional n.º 32/2002/A, de 8 de Agosto, nos termos do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, cabem às autarquias os investimentos na manutenção dos edifícios escolares destinados ao funcionamento da educação pré-escolar e ao 1.º ciclo do ensino básico que sejam sua propriedade, nomeadamente suportando os custos com os consumos de electricidade e água.

Artigo 52.º

Equipamento

1 — Constitui encargo da administração regional autónoma a aquisição e manutenção do mobiliário e

equipamento escolar básico, do material didáctico e dos equipamentos tecnológicos, lúdicos e desportivos necessários ao funcionamento dos estabelecimentos de educação e de ensino da rede pública.

2 — Os mobiliários e equipamentos escolares a que se refere o número anterior são propriedade da Região, ficando integrados no património, sob administração da unidade orgânica do sistema educativo em que o estabelecimento escolar se insira.

Artigo 53.º

Transferência de património

Por resolução do Governo Regional, a solicitação da autarquia interessada, podem ser transferidos para o património municipal imóveis escolares, propriedade da Região, onde funcione em exclusivo a educação pré-escolar e o 1.º ciclo do ensino básico.

Artigo 57.º

Infra-estruturas escolares da Região

1 — Integram o património municipal, com dispensa de qualquer formalidade, os estabelecimentos da educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico que não tenham ainda sido registados a favor da autarquia e se encontrem em qualquer das seguintes categorias:

- a) Tenham sido construídos ou adquiridos pelas autarquias ou a elas legados, incluindo as antigas escolas paroquiais;
- b) Tenham sido construídos na decorrência do Plano dos Centenários, aprovado em Conselho de Ministros de 15 de Julho de 1941;
- c) Tenham sido construídos ao abrigo do disposto na Lei n.º 2107, de 5 de Abril de 1961, com as alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 49 070, de 20 de Junho de 1969, pelo Decreto-Lei n.º 299/70, de 27 de Junho, pelo Decreto-Lei n.º 487/71, de 9 de Novembro, pelo Decreto-Lei n.º 675/73, de 20 de Dezembro, e pela Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro;
- d) Resultem da reconstrução, requalificação ou ampliação, mesmo quando executada pela administração regional autónoma ou pelas extintas juntas gerais, de imóveis que se integrem em qualquer das alíneas anteriores;
- e) Tenham sido construídos pela autarquia em colaboração ou cooperação com a administração regional autónoma, mesmo quando o terreno se encontre registado a favor da Região ou das extintas juntas gerais.

2 — Constituem património da Região os estabelecimentos da educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico que se integrem em qualquer das seguintes categorias:

- a) Estejam registados a favor das extintas juntas gerais dos distritos autónomos ou da Região, com excepção dos que se integrem em qualquer das categorias do número anterior;
- b) Integrem outros níveis ou ciclos de ensino, para além da educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico;
- c) Foram ou venham a ser adquiridos ou construídos pela administração regional autónoma em imóveis propriedade da Região.

3 — O disposto no presente diploma constitui título bastante para efeitos de registo de edifícios escolares a favor das autarquias ou da Região.

4 — Até 60 dias após a entrada em vigor do presente diploma é publicada, por despacho conjunto dos membros do Governo Regional competentes em matéria de finanças e educação, a listagem dos imóveis afectos à educação pré-escolar e ao 1.º ciclo do ensino básico que são propriedade da Região.»

2 — O pedido vem formulado nos seguintes termos:

«I — No dia 5 de Julho de 2005, foi recebido no Gabinete do Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores o Decreto da Assembleia Legislativa Regional n.º 23/2005, que aprova o Regime Jurídico do Planeamento, Protecção e Segurança das Construções Escolares (anexo), para efeitos de assinatura como decreto legislativo regional, nos termos do n.º 2 do artigo 233.º da Constituição.

II — Sucede que as normas acima referenciadas — que, sublinhe-se, assumem uma posição decisiva no que toca à repartição de competências, no domínio educativo, entre a Região Autónoma dos Açores e os municípios nela sediados — suscitam uma importante questão de constitucionalidade, que interessa ver dissipada antes da entrada em vigor do diploma em causa.

Com efeito, o regime que se extrai das diversas normas em apreciação afigura-se de duvidosa conformidade com o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro — Lei Quadro da Transferência de Atribuições e Competências para as Autarquias Locais, pontualmente alterada pela Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro —, que constitui não apenas um diploma emanado pela Assembleia da República ao abrigo da sua reserva de competência legislativa em matéria de ‘estatuto das autarquias locais’, como é também um diploma directamente aplicável em todo o território nacional. É o que resulta, por um lado, da alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição e, por outro lado, do artigo 33.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, e da própria qualificação desta como ‘lei geral da República’ — qualificação que, não obstante ter caducado com a revisão constitucional de 2004, não deixa de revelar a sua aplicabilidade também no território insular.

Em consequência, a ser verdade que as normas acima referidas do Decreto da Assembleia Legislativa Regional n.º 23/2005 dispõem de forma divergente em relação a normas legais produzidas no âmbito da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República e vigentes nos Açores, significará isso então que aquele órgão legislativo regional ultrapassou os parâmetros da sua própria competência normativa, fixada no n.º 4 do artigo 112.º, nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 227.º e no artigo 228.º da Constituição (bem como, transitoriamente, no artigo 8.º do Estatuto Político-Administrativo dos Açores). Concretamente, ter-se-á violado o parâmetro negativo da competência legislativa regional constituído pelas ‘matérias reservadas aos órgãos de soberania’.

III — É sabido que a revisão constitucional de 2004 alterou muito substancialmente os tradicionais parâmetros da competência legislativa regional — ‘interesse específico’, ‘matérias reservadas aos órgãos de soberania’ e ‘princípios fundamentais das leis gerais da República’ —, o que fez fundamentalmente com o propósito declarado de alargar essa mesma competência, mas tam-

bém com o objectivo de proporcionar às assembleias legislativas dos Açores e da Madeira um maior índice de segurança jurídica no desempenho da respectiva actividade normativa. Contudo, em vários aspectos, não é claro o exacto sentido da Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho, no que toca à delimitação dos poderes legislativos regionais.

A) Desde logo, no que respeita ao conceito de interesse específico, não é fácil interpretar o seu completo ‘desaparecimento’ das disposições da lei fundamental respeitantes à configuração da competência legislativa regional — o n.º 4 do artigo 112.º, as alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 227.º e o n.º 1 do artigo 228.º —, tendo aí sido substituída pela expressão ‘matérias enunciadas no [...] estatuto político-administrativo’. Assim sucede porquanto, mais do que um verdadeiro *limite* à legislação regional, o interesse específico sempre se apresentou como o *fundamento*, por excelência, de todas as competências legislativas regionais e, bem assim, de várias outras competências dos órgãos de governo próprio dos Açores e da Madeira. Daí a utilização da expressão ‘limite positivo’ para designar o dito conceito de interesse específico — expressão de há muito utilizada por Gomes Canotilho e, na sua senda, pela própria jurisprudência constitucional —, que outra coisa não significa senão ‘fundamento para uma legislação própria’, diferenciada da legislação nacional e, por isso, melhor adaptada à realidade regional e às concretas necessidades de desenvolvimento económico e social das Regiões Autónomas. Numa palavra, mais do que um simples limite ao poder legislativo regional, o interesse específico surgia, na arquitectura constitucional, como a pedra angular do edifício da autonomia político-administrativa dos Açores e da Madeira, nas suas diferentes vertentes.

Em consequência da revisão constitucional de 2004, pelo menos duas grandes alternativas hermenêuticas parece hoje perfilar-se quanto ao destino do conceito de interesse específico. De acordo com uma primeira alternativa, o legislador de revisão constitucional terá *eliminado* definitivamente o conceito de interesse específico como parâmetro fundante da competência legislativa regional, fazendo tábua rasa de toda a elaboração dogmática e jurisprudencial que, em torno de tal conceito, se tinha vindo a desenvolver desde 1976. O legislador estatutário deverá, em consequência, adoptar na próxima revisão dos estatutos político-administrativos um *catálogo taxativo de matérias* sobre as quais as Assembleias Legislativas Regionais poderão exercer a sua competência sempre e em quaisquer circunstâncias.

Já de acordo com a segunda alternativa, o legislador de revisão constitucional ter-se-á limitado a *desconstitucionalizar* o parâmetro positivo definidor da competência legislativa regional, gozando agora o legislador estatutário — numa veste especialmente qualificada, porque deliberando por maioria de dois terços dos deputados presentes na Assembleia da República, e após iniciativa legislativa reservada das Assembleias Legislativas dos Açores e da Madeira [alínea f) do n.º 6 do artigo 168.º e n.º 1 do artigo 226.º] de uma significativa margem de liberdade conformativa, para, considerando os dados jurídicos e fácticos já conhecidos, optar entre diversas técnicas normativas de delimitação das competências legislativas regionais (v. g., manutenção do conceito de interesse específico como *critério delimitador decisivo* da competência legislativa regional, fazendo-o acompanhar de uma listagem exemplificativa de maté-

rias; manutenção do conceito de interesse específico embora apenas como *critério complementar* de alargamento de um elenco de matérias fixado estatutariamente; adopção de um *critério material novo* e mais amplo; fixação de um *elenco taxativo* de matérias).

B) Por sua vez, o limite constituído pelas matérias reservadas aos órgãos de soberania foi comprimido pela possibilidade de as assembleias legislativas acederem, mediante autorização, a algumas das matérias da reserva relativa de competência da Assembleia da República (artigo 165.º da Constituição).

Concretamente, em conformidade com a nova alínea b) do n.º 1 do artigo 227.º, quando na posse de uma autorização legislativa, as Assembleias Legislativas Regionais podem hoje legislar sobre as matérias constantes das seguintes alíneas do n.º 1 do artigo 165.º:

Segunda parte da alínea d), referente ao regime geral dos actos ilícitos de mera ordenação social e respectivo processo;

Alínea e), relativa ao regime geral da requisição e expropriação por utilidade pública;

Alínea g), sobre bases da protecção da natureza, do equilíbrio ecológico e do património cultural;

Alínea h), respeitante ao regime geral do arrendamento rural e urbano;

Alínea j), relativa à definição dos sectores de propriedade dos meios de produção;

Alínea i), sobre meios e formas de intervenção, expropriação, nacionalização e privatização dos meios de produção e solos;

Primeira parte da alínea m), que se refere ao regime dos planos de desenvolvimento económico e social;

Alínea n), incidente sobre as bases da política agrícola;

Alínea r), relativa à participação das organizações de moradores no poder local;

Alínea u), sobre estatuto das empresas públicas e das fundações públicas;

Alínea z), concernente às bases dos ordenamentos do território e do urbanismo.

Não é fácil determinar qual terá sido o critério que presidiu à divisão em dois grupos do conjunto das alíneas do n.º 1 do artigo 165.º Não é líquido também se as matérias acabadas de mencionar se encontram *ipso jure* abertas à intervenção legislativa regional, bastando para tal a obtenção de uma lei de autorização legislativa, ou se, pelo contrário, têm de ser previamente inseridas no âmbito da ‘autonomia legislativa das Regiões Autónomas’, tal como este deve ser definido, nos termos do n.º 1 do artigo 228.º, pelos respectivos estatutos político-administrativos. Em todo o caso, independentemente da resposta que couber a esta questão, é certo que a competência aqui em causa não é uma verdadeira competência legislativa autorizada, semelhante à que o Governo exerce no domínio relativamente reservado do Parlamento. Trata-se, isso sim, de uma competência a meio caminho entre uma iniciativa qualificada e uma competência legislativa partilhada, em que a iniciativa e o acto final de aprovação cabe às Assembleias Legislativas Regionais, mas a palavra decisiva cabe sempre à Assembleia da República. De facto, tendo as Assembleias Legislativas Regionais de apresentar à Assembleia da República um anteprojecto de decreto legislativo juntamente com a proposta de lei de autorização, nos termos do n.º 2 do artigo 227.º,

não parece que, aprovada esta (com modificações), o texto do referido anteprojecto possa sofrer posteriores alterações substantivas, para além daquelas que se revelarem absolutamente necessárias ao cumprimento do disposto na lei de autorização.

Em contrapartida, todas as demais matérias da reserva relativa (e absoluta) da Assembleia da República que acima não foram referidas continuam, pois, excluídas do poder legislativo regional. Ou seja, as matérias constantes das alíneas exceptuadas na alínea b) do n.º 1 do artigo 227.º permanecem tão reservadas aos órgãos de soberania como o eram antes da revisão constitucional de 2004, de acordo com os três diferentes níveis desta reserva, não havendo razão para qualquer redução do seu alcance ou abaixamento da sua intensidade: num primeiro nível, *todo o regime legislativo* da matéria é da reserva do Parlamento — como sucede, aliás, com a alínea q), sobre ‘estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais’; num segundo nível, apenas o *regime geral* de certa matéria se encontra reservado, abrindo-se a possibilidade ao Governo e às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas de dispor sobre eventuais regimes especiais; num terceiro nível, menos exigente, tão-só as *bases gerais* dos regimes jurídicos se encontram reservadas, o que significa, portanto, que todo o desenvolvimento é concorrencial (Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed., Coimbra, 1993, p. 670).

C) Por fim, a revisão da Constituição operada em 2004 trouxe também a eliminação do limite de legalidade fundamentado pelo dever de respeito pelos princípios fundamentais das leis gerais da República.

Assim, para o futuro, não só os órgãos de soberania deixaram de poder qualificar os diplomas que emanam como leis gerais da República, como as Assembleias Legislativas Regionais se libertaram do dever de respeito pelos princípios basilares das leis e dos decretos-leis a que foi aposta aquela qualificação. Por outras palavras, os diplomas legais emanados dos órgãos de soberania que no passado foram qualificados como leis gerais da República (ou que, antes de 1997, eram leis gerais da República ‘por natureza’) perderam em 2004 o valor reforçado que até aí detinham. Não quer isto dizer, no entanto, que tenham perdido vigência nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Pelo contrário, por força do n.º 2 do artigo 228.º — preceito que consagra hoje, de forma expressa, o princípio da supletividade da legislação estadual —, os diplomas qualificados antes de 2004 como leis gerais da República continuam a ter plena aplicação no território das Regiões Autónomas, mas agora apenas como leis ordinárias comuns e enquanto não for produzida legislação regional que os afaste.

Assim, por exemplo, o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro (alterado pela Lei n.º 41/2003, de 22 de Agosto), que concretiza o disposto no artigo 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, e que se encontra qualificado como lei geral da República, continua hoje a vigorar na Região Autónoma dos Açores, mas apenas a título supletivo, não constituindo o regime dele constante um limite de legalidade que se imponha à respectiva Assembleia Legislativa.

Já no que respeita ao passado — o mesmo é dizer, aos decretos legislativos regionais emanados antes da entrada em vigor da lei de revisão de 2004 —, se podem levantar problemas complexos de aplicação da lei cons-

titucional no tempo. Efectivamente, em face do princípio *tempus regit actum*, não é certo que a modificação constitucional introduzida em 2004 tenha um efeito sanatório (ainda que apenas para o futuro) de eventuais ilegalidades (orgânicas) de decretos legislativos regionais originariamente emanados com desrespeito por princípios fundamentais de leis gerais da República.

IV — A Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, estabelece um novo quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como de delimitação da intervenção da administração central (ou regional) e da administração local, procurando assim concretizar os princípios constitucionais da descentralização administrativa e da autonomia do poder local e, em última análise, como se estabelece no n.º 2 do artigo 2.º, assegurar o respeito pelo princípio da subsidiariedade.

A) Esta lei, n.º 159/99, de 14 de Setembro, enumera no seu capítulo II as atribuições dos municípios e das freguesias em geral (artigos 13.º a 15.º), contendo igualmente, no capítulo III, um conjunto de disposições que especificam as diversas competências dos órgãos municipais na prossecução das referidas atribuições, que cobrem amplas matérias desde o equipamento rural e urbano, a energia e os transportes e comunicações, até à promoção do desenvolvimento, ordenamento do território e urbanismo, polícia municipal e cooperação externa, passando ainda pela educação, património, cultura e ciência, tempos livres e desporto, saúde, acção social, habitação, protecção civil, ambiente e saneamento básico (artigos 16.º a 31.º).

As atribuições e competências a transferir para os municípios são tendencialmente universais, sendo efectuadas simultânea e indistintamente para todos os municípios que apresentem condições objectivas para o respectivo exercício. O artigo 6.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, admite, porém, que as novas atribuições e competências não assumam natureza universal, podendo, pois, ser efectuadas apenas para algum ou alguns municípios, através da contratualização entre os departamentos da administração central (ou regional) competentes e todos os municípios interessados.

Este novo quadro de atribuições e competências das autarquias locais em geral e dos municípios em especial não é, no entanto, imediatamente aplicável. Pelo contrário, nos termos do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, ‘o conjunto de atribuições e competências estabelecido no capítulo III desta lei quadro será progressivamente transferido para os municípios nos quatro anos subsequentes à sua entrada em vigor’ — prazo, entretanto, prorrogado até ao final de 2005 pela Lei n.º 55-B/2004, de 31 de Dezembro. O n.º 2 acrescenta que ‘as transferências de competências, a identificação da respectiva natureza e a forma de afectação dos respectivos recursos serão anualmente concretizadas através de diplomas próprios, que podem estabelecer disposições transitórias adequadas à gestão do processo de transferência em causa’.

B) A natureza da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, aproxima-se, por isso, da natureza das leis de enquadramento. Sem dúvida que, como qualquer lei quadro, assume em alguns aspectos uma estrutura próxima da das leis de bases, postulando desdobramentos legislativos posteriores para se tornar executível (ou plenamente executível), bem como apontando para a existência de regulamentações legais que se estendem por diferentes níveis de concretização. Não obstante, ao contrário do que sucede na generalidade das leis de bases, procura-se sobretudo recortar de forma densificada,

embora sem chegar ao nível da pormenorização, um conjunto de princípios e regras (fundamentalmente organizatórios e procedimentais) através dos quais se devem operar as transferências de atribuições e competências para as autarquias locais, em geral, e para os municípios, em especial. Basta ver que o legislador se limita a enumerar, no capítulo II, as atribuições dos municípios e das freguesias (artigos 13.º a 15.º), estabelecendo, ao longo dos artigos 16.º a 31.º, disposições especificadoras das diversas competências dos órgãos municipais na prossecução das referidas atribuições — apenas uma disposição por cada área temática, por mais vasta que seja —, procurando essencialmente definir com certo rigor os critérios e os procedimentos a que deve obedecer a transferência de atribuições e competências (capítulo I). Assim se explica, por exemplo, uma regra tão precisa como aquela em que se estabelece que ‘o património e os equipamentos afectos a investimentos públicos em domínios transferidos para as autarquias passam a constituir património da autarquia, devendo as transferências a que houver lugar processar-se sem qualquer indemnização’ (n.º 1 do artigo 11.º).

Numa palavra, a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, está porventura mais próxima das leis de enquadramento do que das leis de bases o que reduz, naturalmente, a margem de liberdade conformativa de que pode gozar o legislador de concretização, quer se trate do Governo quer se trate eventualmente das Assembleias Legislativas Regionais.

Acima de tudo, porém, o que importa sublinhar agora quanto à natureza da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, é o facto de ela ter sido emanada no exercício de uma competência legislativa reservada à Assembleia da República — a alínea *q*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição —, a qual corresponde ao nível máximo dessa mesma reserva: isto é, em que a *totalidade* da matéria respeitante ao ‘estatuto das autarquias locais, incluindo as finanças locais’, apenas pode ser objecto de regulação por lei parlamentar (ou decreto-lei autorizado). É por isso muito duvidoso que o regime constante da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro — juntamente com a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro (Organização e Funcionamento dos Órgãos das Autarquias Locais) esgote o âmbito da reserva da Assembleia da República no domínio em apreço e que, até certo ponto, essa reserva não abarque também as decisões política e financeiramente mais relevantes no que toca à concretização das diversas transferências de atribuições e competências.

Além disso, interessa ainda ter em atenção já não tanto a sua qualificação como lei geral da República (entretanto caduca) mas o disposto no artigo 33.º, onde se lê que ‘a presente lei aplica-se às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira’ — aplicação essa que, dada a natureza reservada da disciplina em apreço, tem índole imperativa (e não apenas supletiva).

C) É, neste contexto que o artigo 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, estabelece, em matéria de educação, que:

‘1 — É da competência dos órgãos municipais participar no planeamento e na gestão dos equipamentos educativos e realizar investimentos nos seguintes domínios:

- a) Construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar;
- b) Construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos das escolas do ensino básico.

2 — É igualmente da competência dos órgãos municipais:

- a) Elaborar a carta escolar a integrar nos planos directores municipais;
- b) Criar os conselhos locais de educação.

3 — Compete ainda aos órgãos municipais no que se refere à rede pública:

- a) Assegurar os transportes escolares;
- b) Assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico;
- c) Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico, como alternativa ao transporte escolar, nomeadamente em residências, centros de alojamento e colocação familiar;
- d) Participar no apoio às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino básico, no domínio da acção social escolar;
- e) Apoiar o desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico;
- f) Participar no apoio à educação extra-escolar;
- g) Gerir o pessoal não docente de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico.

Por sua vez, foi ao abrigo deste preceito que o Governo emanou o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, também ele destinado a vigorar em todo o território nacional, e em cujos artigos 12.º e 22.º se pode ler o seguinte:

‘Artigo 12.º

1 — A carta educativa tem por objecto a identificação, a nível municipal, dos edifícios e equipamentos educativos, a respectiva localização geográfica, bem como as ofertas educativas da educação pré-escolar, incluindo as suas modalidades especiais de educação, e da educação extra-escolar.

2 —

3 — A carta educativa incide sobre os estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino da rede pública, privada, cooperativa e solidária.

4 —

Artigo 22.º

1 — A realização dos investimentos na construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico, previstos na carta educativa, é da competência dos municípios.

2 — A realização dos investimentos previstos no número anterior, no que se refere à educação pré-escolar e ao 1.º ciclo do ensino básico, compreende a identificação, a elaboração e a aprovação dos projectos, o seu financiamento e a respectiva execução.

3 — O exercício das competências previstas no n.º 1 efectiva-se, no que respeita aos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico, através de contrato entre o Ministério da Educação e os municípios, assente na identificação padronizada de tipologias e custos.

4 — A realização dos investimentos, nos termos do n.º 2, na construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos do ensino secundário, previstos na carta educativa, é da competência do Ministério da Educação.

V — Os objectivos a que se propõe o Decreto da Assembleia Legislativa Regional n.º 23/2005, que aprova o Regime Jurídico do Planeamento, Protecção e Segurança das Construções Escolares ora em apreciação, encontra[m]-se explicad[os] de forma relativamente clara no respectivo preâmbulo:

‘Desde logo, interessa esclarecer a forma como é elaborada a carta escolar, tendo em conta que tal competência foi transferida para os órgãos de governo próprio por força da alínea a) do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 338/79, de 25 de Agosto [...], face às competências que em matéria de infra-estruturas escolares são cometidas às autarquias por força da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.

Se tal não for feito, ficam cometidas aos municípios todas as competências em matéria de construções escolares destinadas à educação pré-escolar e ao ensino básico, conforme disposto no Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro [...], já que aquele diploma, por força da redacção dada ao n.º 2 do artigo 228.º da Constituição pela Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho, passou inequivocamente a aplicar-se na Região Autónoma dos Açores.

Com esse objectivo, pelo presente diploma são fixadas normas sobre elaboração da carta escolar e sobre a construção e manutenção dos estabelecimentos de ensino básico na Região [...]

No que respeita à construção de novas infra-estruturas escolares, sem prejuízo das competências legalmente cometidas às autarquias, nos termos da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, a administração regional autónoma assume a construção dos edifícios necessários aos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e ao ensino secundário, ficando à responsabilidade das autarquias a construção dos edifícios destinados à educação pré-escolar e ao 1.º ciclo do ensino básico que deliberem incluir nas respectivas cartas educativas.’

Estes objectivos são, depois, concretizados ao longo do articulado do diploma e, muito em particular, nas seguintes disposições:

- A) O n.º 1 e a alínea c) do n.º 3 do artigo 14.º, bem como os n.ºs 1 e 2 do artigo 15.º, reduzem o âmbito da carta educativa, para cuja elaboração são competentes os órgãos autárquicos (municipais), ao 1.º ciclo do ensino básico, dele excluindo, portanto, o 2.º e o 3.º ciclos do ensino básico, que passam a ser responsabilidade exclusiva da administração regional (ao contrário do que resulta actualmente da aplicação do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro);
- B) O artigo 19.º estabelece que tão-somente são da ‘responsabilidade da autarquia, nos termos do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, a concretização dos investimentos das infra-estruturas da educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico [...], sem prejuízo do co-financiamento comunitário e regional a que haja lugar nos termos legais e regulamentares aplicáveis’;
- C) O artigo 50.º prevê o regime de repartição de competências entre as autarquias locais e a administração regional no domínio da construção de infra-estruturas escolares: as autarquias adquirem os terrenos, elaboram os projectos e

procedem à construção dos edifícios relativos aos edifícios escolares destinados à educação pré-escolar e ao 1.º ciclo do ensino básico; a administração regional exerce as mesmas competências em relação aos edifícios destinados ao 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e ao ensino secundário. Verificadas certas circunstâncias particulares, pode ainda a administração regional assumir a realização do projecto, construção ou ampliação de instalações escolares dirigidas à educação pré-escolar e ao 1.º ciclo do ensino básico;

- D) O n.º 2 do artigo 51.º, no que toca aos investimentos relativos à manutenção dos edifícios escolares, limita a competência das autarquias locais aos estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico;
- E) O artigo 52.º determina que o apetrechamento de todos os estabelecimentos de educação e ensino da rede pública constitui encargo exclusivo da administração regional — com exclusão de qualquer competência das autarquias —, constituindo os respectivos equipamentos, por isso, património da Região;
- F) Os artigos 53.º e 57.º, em consequência do disposto nos preceitos anteriormente referidos, apenas regulam a (possibilidade de) transferência patrimonial para as autarquias dos imóveis escolares onde funcionem em exclusivo a educação pré-escolar e o 1.º ciclo do ensino básico.

VI — Em face do exposto, duas dúvidas de constitucionalidade se podem colocar sucessivamente. Primeira: os preceitos referidos do Regime Jurídico do Planeamento, Protecção e Segurança das Construções Escolares violam ou não o disposto na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, em especial o seu artigo 19.º? Se a resposta for afirmativa, estará consequentemente demonstrada a violação pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores da reserva relativa da Assembleia da República em matéria de ‘estatuto das autarquias locais’. Por sua vez, se a resposta for negativa, surge então a segunda dúvida: apesar de os regimes constantes dos artigos submetidos a fiscalização da constitucionalidade serem conformes com o disposto na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, será que aquela Assembleia Legislativa, ao proceder à concretização desta lei no âmbito regional, não estará ainda a legislar em matéria de ‘estatuto das autarquias locais’, tomando decisões muito relevantes no que toca às atribuições e competências dos municípios açorianos?

A) A razão de ser da primeira questão prende-se com a impossibilidade de ler o artigo 19.º de forma isolada em relação aos restantes preceitos da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, e, em especial, ao princípio da progressividade das transferências (artigo 4.º) e às regras que permitem a realização de transferências não universais, isto é, que se efectuam apenas para alguns municípios, de forma contratualizada (artigo 6.º).

Com efeito, se o confronto entre o teor literal do artigo 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, sobretudo do seu n.º 1, e os preceitos do Decreto n.º 23/2005, submetidos a fiscalização da constitucionalidade revela uma clara divergência de soluções no que toca ao 2.º e ao 3.º ciclos do ensino básico — com evidente redução de poderes das autarquias insulares —, a verdade é que

pode também entender-se que a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores pretendeu apenas, ao efectuar a exclusão dos municípios açorianos do âmbito de aplicação do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, transformar em não universal uma transferência concebida pelo Governo da República como universal — embora em tal caso, há que reconhecê-lo, também não tenha adoptado o procedimento contratualizado previsto no n.º 3 do artigo 6.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro. Um pouco nesta linha argumentativa, pode invocar-se o facto de o próprio Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, não deixar de estabelecer também, no n.º 3 do seu artigo 22.º, uma solução diferenciada aplicável ao 2.º e ao 3.º ciclos do ensino básico.

Ficaria assim em aberto a possibilidade de, num momento futuro, de acordo com uma ideia de progressividade, se transferirem para os municípios da Região as atribuições e competências que por agora permaneceriam ainda reservadas à administração regional autónoma.

B) Se for considerada procedente a argumentação baseada no princípio da progressividade e na admissibilidade de transferências não universais — e, em consequência, os preceitos em questão do Regime Jurídico do Planeamento, Protecção e Segurança das Construções Escolares forem tidos como não desconformes com o respectivo diploma de enquadramento, ou seja, com a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro —, colocar-se-á então com grande acuidade o problema do exacto alcance da reserva da Assembleia da República em matéria de ‘estatuto das autarquias locais’.

Como se disse acima, à alínea *q*) do n.º 1 do artigo 165.º corresponde, em princípio, o nível mais exigente da reserva de competência legislativa do Parlamento. Quer isto dizer que lhe está reservada toda a disciplina jurídica que, assumindo dignidade legislativa (e não apenas regulamentar), contenda com as atribuições e competências das autarquias — a ideia de ‘estatuto’ compreende por certo a definição precisa das atribuições da pessoa colectiva e das competências dos respectivos órgãos. A reserva em causa não se basta, pois, com uma lei da Assembleia da República (ou com um decreto-lei autorizado) que se limite a definir ‘bases gerais’, ‘normas de enquadramento’, ‘regimes gerais’ ou ‘disposições não exequíveis’, absolutamente carecidas de concretização ou densificação posterior — como sucede com o artigo 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (e como muitos outros artigos da mesma lei). No que toca à alínea *q*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição e ao ‘estatuto das autarquias locais’, não parece pois que o legislador parlamentar (ou o Governo, mediante decreto-lei autorizado) possa ficar-se pelas opções fundamentais, relegando a quase totalidade dos problemas referentes à sua concretização legislativa para o legislador concorrencial, concedendo-lhe, ao mesmo tempo, uma ampla liberdade de conformação — a qual lhe poderá conferir importantes capacidades de decisão, não apenas sobre o ‘como’ e o ‘quando’ da concretização a efectuar, mas também sobre o próprio ‘se’ dessa mesma concretização (na falta de mecanismos eficazes de controlo da ilegalidade por omissão).

Em todo o caso, tudo dependerá de uma ponderação concreta da disciplina (seguramente inovadora) que o Decreto n.º 23/2005 da Assembleia Legislativa açoriana pretende introduzir na ordem jurídica, sendo certo que, à partida, não parece de todo despicienda a decisão sobre se os municípios açorianos possuem ou não atri-

buições e competências no que respeita à construção e manutenção dos estabelecimentos destinados ao 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e, conseqüentemente, sobre a titularidade patrimonial dos respectivos edifícios.

C) A aparente consistência dos argumentos esgrimidos num e noutro sentido assim como a impossibilidade de superar um problema jurídico com estas características e com este melindre no quadro institucional da Região Autónoma dos Açores aconselham, pois, claramente, o recurso a uma intervenção do Tribunal Constitucional.

Acresce que, o Regime Jurídico do Planeamento, Protecção e Segurança das Construções Escolares, agora aprovado pelo Decreto n.º 23/2005, pretende desempenhar uma função clarificadora e estabilizadora das relações entre a administração regional e os municípios açorianos no domínio fundamental da educação, função que só poderá levar a cabo em termos adequados se forem previamente esclarecidas as dúvidas de constitucionalidade acima apontadas.

VII — Nestes termos, o Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores vem submeter a apreciação preventiva da constitucionalidade, por eventual violação da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República [alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º e alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição], as normas constantes do n.º 1 e da alínea c) do n.º 3 do artigo 14.º, do artigo 15.º, do artigo 19.º, do artigo 50.º, do n.º 2 do artigo 51.º, do artigo 52.º, do artigo 53.º e do artigo 57.º do Regime Jurídico do Planeamento, Protecção e Segurança das Construções Escolares, aprovado em 16 de Junho pelo Decreto da Assembleia Legislativa Regional n.º 23/2005.»

3 — Notificada nos termos e para os efeitos dos artigos 54.º e 55.º, n.º 3, da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores pronunciou-se, por intermédio do seu Presidente, dizendo o seguinte:

«1.º O Decreto da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 23/2005, está em conformidade com a Constituição orgânica, formal e materialmente.

2.º Com efeito, e conforme o próprio preâmbulo do diploma em apreciação afirma, a relação entre a administração regional autónoma e as autarquias em matéria de educação é enquadrada pela Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, conforme regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro.

3.º A Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, regula matéria enquadrável no disposto na alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, integrando a reserva relativa da Assembleia da República.

4.º Já a concretização daquela lei, que se encontra plasmada no Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, pode ser levada a cabo pelo legislador regional, tendo em conta a realidade do arquipélago, respeitando necessariamente a norma enquadradora constante da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.

5.º Se é verdade que a Região decidiu não contestar a qualificação abusiva como lei geral da República do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, tal deveu-se à iminência da revisão constitucional, que se veio a concretizar através da Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho, a qual abriu caminho para que a Assembleia Legislativa dispusesse sobre a matéria em causa, resol-

vendo os problemas insanáveis que a aplicação daquele diploma causaria.

6.º De facto, as autarquias açorianas nunca tiveram qualquer responsabilidade em matéria de edifícios escolares dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico, tendo exercido apenas competências em matéria das escolas do 1.º ciclo do ensino básico (então designadas por ‘escolas primárias’), conforme decorre do Decreto Legislativo Regional n.º 33/84/A, de 6 de Novembro, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 31/86/A, de 11 de Dezembro, e pelo Decreto Legislativo Regional n.º 4/95/A, de 29 de Março.

7.º A vigência destes diplomas regionais durante quase 20 anos vem atestar a competência legislativa regional nesta matéria, na sequência do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 338/79, de 25 de Agosto, que é prosseguida pelo diploma em análise.

8.º Tendo em conta o disposto no n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, é agora ‘da competência dos órgãos municipais participar no planeamento e na gestão dos equipamentos educativos e realizar investimentos’ nos estabelecimentos de educação pré-escolar e nas escolas do ensino básico.

9.º Na Região tal corresponde a um alargamento até ao 3.º ciclo do ensino básico das competências autárquicas que antes se restringiam à educação pré-escolar e ao 1.º ciclo do ensino básico, abrangendo assim um conjunto de equipamentos educativos que até agora são responsabilidade e propriedade exclusiva da Região.

10.º Tal alargamento não constitui, nem poderia constituir, face às competências regionais e à exclusividade conferida aos órgãos de governo próprio em matéria de gestão do património regional, a atribuição de uma competência exclusiva aos municípios, antes a criação da possibilidade da participação daquelas matérias ali referidas (cf. o n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro).

11.º O que a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, pretendeu não foi impedir a administração regional autónoma de exercer as funções que lhe estão cometidas e administrar o seu património, mas tão-somente atribuir uma competência concorrencial, que as autarquias podem e devem utilizar, e que o diploma em apreciação em nada cerceia.

12.º Neste enquadramento, o diploma em análise limita-se a regular algumas matérias constantes da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, conformando-se integralmente com esta, ainda que o seu artigo 6.º determinasse que as atribuições e competências a transferir para os municípios são *tendencialmente* universais, o que legitimaria uma menor responsabilização das autarquias açorianas na matéria em análise através da manutenção das competências regionais. Contudo, como adiante se demonstra, não foi essa a opção.

13.º Conforme afirma Sérvulo Correia, em parecer que se anexa, a p. 71: ‘O Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, constitui um diploma de desenvolvimento ou de concretização da Lei n.º 159/99, que constitui uma lei de enquadramento ou uma lei quadro. Ora a menos que existam circunstâncias ponderosas que exijam o alargamento da esfera da norma nacional fundamental, tudo aponta para que a legislação nacional imperativa em matéria de transferência de competências para as autarquias locais não se estenda aos decretos-leis do Governo que, em matéria concorrencial, procedem à concretização da Lei n.º 159/99. Isto significa que, em consequência da natureza da Lei n.º 159/99, os decre-

tos legislativos regionais a emanar sobre a matéria devem fundamentalmente respeitar o regime constante da Lei n.º 159/99, uma vez que esta desempenha o papel, não apenas de uma lei de bases, mas de uma lei de enquadramento e respeita a uma matéria da reserva de competência da Assembleia da República, não estando à partida sujeitos a qualquer outro limite, para além dos que decorrem da mesma lei e dos limites constitucionais gerais.

14.º Neste contexto de respeito estrito pela reserva do estatuto das autarquias locais e pela Lei n.º 159/99, não se compreende que sejam questionadas pelo Sr. Ministro da República as normas que versam competências na área do planeamento das construções escolares [n.º 1 e alínea c) do n.º 3 do artigo 14.º, artigo 15.º e artigo 19.º] e a construção, apetrechamento e propriedade dos respectivos imóveis (artigo 50.º, n.º 2 do artigo 51.º, artigo 52.º, artigo 53.º e artigo 57.º).

15.º Em relação ao primeiro grupo de normas não se vislumbra qualquer interferência com o estatuto das autarquias locais, pois apenas se concretiza a competência em matéria de planeamento dos equipamentos educativos no sentido de os harmonizar com os instrumentos de planeamento regional e com a rede escolar existente, onde todas as escolas do 2.º e 3.º ciclos são propriedade regional, nada se retirando nem acrescentando ao disposto na lei enquadradora.

16.º O diploma ao referir apenas a educação pré-escolar e o 1.º ciclo do ensino básico, rede tradicionalmente confiada às autarquias, em nada impede que estas se pronunciem sobre os restantes ciclos de ensino, nem limita a sua capacidade conforme estabelece o artigo 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, de ‘participar no planeamento’ de qualquer infra-estrutura educativa.

17.º O artigo 50.º do diploma em análise é claro no seu carácter supletivo em relação às competências atribuídas aos municípios pela Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, apenas ressalvando, na linha do propugnado no diploma, que se trata de uma competência necessariamente concorrencial e complementar entre as administrações regional, autónoma e local, em nada interferindo com a possibilidade de as autarquias terem intervenção, que se deseja, na matéria em causa.

18.º O n.º 2 do artigo 51.º do diploma limita-se a manter as obrigações constantes da parte em vigor do Decreto Legislativo Regional n.º 31/86/A, de 11 de Dezembro, em nada beliscando as competências municipais, mantendo uma prática que deriva da própria idade dos imóveis ali referidos, os únicos que à data estão na posse das autarquias.

19.º O artigo 52.º não impede as autarquias de participar no apetrechamento dos edifícios escolares, adquirindo-lhes equipamentos que considerem necessários, mas apenas pretende responsabilizar a administração regional autónoma. Não se trata de uma norma que exclua a participação autárquica, mas que garante que as escolas dispondo daquele tipo de material, qualquer que seja a decisão da autarquia.

20.º O artigo 53.º limita-se a habilitar o Governo Regional a transferir para as autarquias, a solicitação destas, património que indubitavelmente está na sua disponibilidade, não criando qualquer ónus àquelas, nem interferindo com o seu estatuto. Não se venha invocar o artigo 11.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, para unilateralmente dispor sobre o património regional,

o que configuraria uma clara violação das disposições conjugadas do artigo 113.º e da alínea b) do artigo 60.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

21.º O artigo 57.º limita-se a reconhecer a repartição patrimonial existente, nem sempre titulada, dada a inexistência dos respectivos registos, criando a base legal para sanar as indefinições existentes, continuando apenas a integrar na esfera dominial da Região os imóveis que já nela se encontram.

22.º Tendo presente a fundamentação expandida, conclui-se:

- a) As normas constantes do n.º 1 e da alínea c) do n.º 3 do artigo 14.º, do artigo 15.º, do artigo 19.º, do artigo 50.º, do n.º 2 do artigo 51.º, do artigo 52.º, do artigo 53.º e do artigo 57.º do Decreto da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 23/2005 não violam a reserva relativa da competência legislativa da Assembleia da República, consagrada na alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º, nem o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º, ambos da Constituição;
- b) O Decreto da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 23/2005, limita-se a legislar no âmbito regional em [matéria] de educação e de equipamento social, conforme as alíneas v) e aa) do artigo 8.º do Estatuto Político-Administrativo, e que não está reservada aos órgãos de soberania.»

O órgão autor da norma juntou também aos autos um parecer jurídico subscrito por dois professores de direito e datado de 23 de Maio de 2003.

II — Fundamentos

A) Questões prévias

4 — Começando pelas questões prévias que possam obstar ao conhecimento do pedido, verifica-se, em primeiro lugar, que o Regime Jurídico do Planeamento, Protecção e Segurança das Construções Escolares, aprovado pelo Decreto da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 23/2005, foi recebido pelo Ministro da República no dia 5 de Julho de 2005, tendo o pedido dado entrada, entregue em mão, no Tribunal Constitucional, já depois de encerrada ao público a Secretaria Judicial do Tribunal (na primeira folha dos autos encontra-se registado o momento de entrada do pedido: «13-7-05 pelas 16h20»), mas foi depois igualmente recebido por telecópia, pelas 17 horas e 32 minutos.

O artigo 278.º, n.º 3, da Constituição da República, dispõe, desde a revisão constitucional de 1989, que a «apreciação preventiva da constitucionalidade deve ser requerida no prazo de oito dias a contar da data da recepção do diploma», sendo tal prazo repetido (embora sem menção do *dies a quo*) no artigo 57.º da Lei do Tribunal Constitucional.

Entende-se que não é aplicável a este prazo para apresentação do pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade a *dilação* de dois dias prevista no artigo 56.º, n.º 4, da Lei do Tribunal Constitucional, para entidades sediadas fora do continente da República. A questão da aplicabilidade desta dilação aos pedidos de fiscalização preventiva de constitucionalidade foi tratada pelo Tribunal logo no Acórdão n.º 26/84 [publi-

cado em *Acórdãos do Tribunal Constitucional (ATC)*, vol. 2.º, pp. 71-82], tendo, então, merecido uma resposta afirmativa (embora com dois votos de vencido quanto a este ponto). Ora (e independentemente de qualquer resposta à questão da conformidade constitucional de um prolongamento, por lei, do prazo para apresentação do pedido de fiscalização preventiva), entende este Tribunal que o referido artigo 56.º, n.º 4, é aplicável apenas aos prazos «processuais» (ou «adjectivos»). Já não é, porém, de aplicar também a um prazo «substantivo», ou equiparável — que, como se disse no citado acórdão, é «pré-processual», por «respeitante à faculdade de accionar um tribunal, quer dizer, ao exercício de um ‘direito de acção’ ou, pelo menos, de um ‘direito’ ou faculdade a tanto semelhante» —, como é o caso do prazo para apresentação do pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade. Isto, uma vez que não procedem já hoje as razões que levaram, no citado aresto, a concluir pela aplicabilidade da referida dilação, e que levaram a considerá-lo não um prolongamento do prazo (que era então de cinco dias) mas «uma condição para o seu completo aproveitamento», uma vez que os Ministros da República, tendo «a sua sede nos arquipélagos dos Açores e da Madeira, e recebendo aí os diplomas das correspondentes assembleias regionais, se veriam praticamente impossibilitados de utilizar na íntegra, para a tomada da sua decisão, esse prazo constitucional, se os respectivos requerimentos devessem obrigatoriamente dar entrada no Tribunal Constitucional até ao último dia desse prazo», ficando em «situação de clara desvantagem» relativamente a entidades sediadas em Lisboa (situação «tanto menos compreensível e justificável quanto se está perante um prazo de muito curta duração» — disse-se também no citado Acórdão n.º 26/84). Tal pleno aproveitamento do prazo é actualmente possível, tendo em conta os meios de comunicação existentes, que permitem fazer chegar ao Tribunal Constitucional o pedido de fiscalização preventiva praticamente sem demora.

Conclui-se, pois, não se aplicando o referido artigo 56.º, n.º 4, que o prazo para apresentação do presente pedido de fiscalização preventiva terminava em 13 de Julho.

Ora, no que diz respeito ao limite temporal para a entrega do pedido na Secretaria do Tribunal Constitucional, afirmou este Tribunal, já no Acórdão n.º 94/84 (publicado em *ATC*, vol. 3.º, pp. 27-31), que «os requerimentos [de fiscalização abstracta, no caso, preventiva] se destinam a desencadear uma verdadeira e própria actividade judicial (ou seja, o exercício da *função jurisdicional* por um *tribunal*) e que, portanto, não podem deixar de ter, no seu recebimento e registo, um tratamento similar ao de quaisquer papéis destinados a processos judiciais». Tal significava, então, que a sua apresentação dependia do horário dos serviços do Tribunal Constitucional (actualmente, aplicando-se ao funcionamento da Secretaria Judicial do Tribunal Constitucional, como regime supletivo nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 545/99, de 14 de Dezembro, o artigo 122.º, n.ºs 1 e 3, da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, aprovada pela Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro, conclui-se que o horário de funcionamento daquela Secretaria Judicial é, nos dias úteis, até às 17 horas, encerrando ao público «uma hora antes do termo do horário diário», isto é, às 16 horas).

A considerar-se, como no citado Acórdão n.º 94/84, que a apresentação do requerimento de fiscalização pre-

ventiva haveria de circunscrever-se ao período de abertura ao público, teria, pois, de concluir-se que o pedido foi já apresentado extemporaneamente.

Entende-se, todavia, que esta conclusão não é de subcrever, considerando que o pedido foi também recebido, ainda no dia 13 de Julho, por telecópia (tendo, aliás, sido registado e distribuído ao relator ainda nesse mesmo dia).

Com efeito, apesar de não se encontrar na Lei do Tribunal Constitucional qualquer referência expressa à possibilidade de apresentação, por telecópia, de pedidos de fiscalização preventiva de constitucionalidade, entende-se que não existe obstáculo decisivo à sua utilização para o referido efeito. A existência e disponibilidade desse meio de comunicação vem, assim, permitir o pleno aproveitamento do prazo de oito dias previsto no artigo 278.º, n.º 3, da Constituição da República e no artigo 57.º, n.º 1, da Lei do Tribunal Constitucional, fazendo que o limite horário para a apresentação do pedido deixe de depender do horário de encerramento dos serviços do Tribunal Constitucional [cf., aliás, o lugar paralelo previsto, para o processo civil, nos artigos 150.º, n.º 1, alínea c), e 143.º, n.º 4, do Código de Processo Civil, onde se dispõe que os actos processuais podem hoje ser praticados por telecópia «em qualquer dia e independentemente da hora da abertura e do encerramento dos tribunais», valendo como data da prática do acto processual a da expedição].

Conclui-se, assim, que o presente pedido não é extemporâneo, tendo dado entrada no Tribunal Constitucional, por telecópia, no último dia do prazo para a sua apresentação.

5 — Em segundo lugar, e tal como acontecera no pedido que deu origem ao Acórdão n.º 232/2003 (publicado em *ATC*, vol. 56.º, pp. 7-51), os termos em que o pedido de apreciação preventiva da constitucionalidade vem formulado também não obstam a que o Tribunal dele tome conhecimento.

Na verdade, embora o requerente acentue as «dúvidas de constitucionalidade», o «problema jurídico» e o seu melindre, no quadro das relações entre a administração regional e os municípios, e acentue a «função clarificadora e estabilizadora» que a solução das dúvidas de constitucionalidade possibilitará ao diploma em causa exercer, sem tomar decididamente partido na controvérsia, o pedido não deixa de ser claro na indicação quer das regras cuja conformidade com a Constituição pretende ver apreciada quer da norma constitucional pretensamente violada, invocando, ademais, a necessidade de garantir a segurança jurídica abalada pelos fundamentos aduzidos.

Cumpram pois decidir, uma vez verificados os requisitos que o artigo 278.º da Constituição e os artigos 51.º e 57.º da Lei do Tribunal Constitucional enunciam para a apresentação de pedido de apreciação preventiva da constitucionalidade.

B) Apreciação do pedido

6 — O requerente suscitou, perante este Tribunal, a questão da inconstitucionalidade orgânica das normas dos artigos 14.º, n.ºs 1 e 3, alínea c), 15.º, 19.º, 50.º, 51.º, n.º 2, 52.º, 53.º e 57.º do Regime Jurídico do Planeamento, Protecção e Segurança das Construções Escolares, por violação do artigo 165.º, n.º 1, alínea q), e do artigo 227.º, n.º 1, alínea a), da Constituição.

Como este Tribunal tem repetidamente salientado [cf., por exemplo, já o Acórdão n.º 206/87, in *Diário*

da República (DR), 1.ª série, de 10 de Julho de 1987], há, pois que aplicar o parâmetro constitucional *em vigor na data em que o referido regime foi aprovado* — isto é, em 16 de Junho de 2005 —, que era o texto saído da sexta revisão constitucional, aprovada pela Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho (a qual entrou em vigor em Agosto de 2004).

Recordando as *alterações* introduzidas nesta matéria na Constituição [artigo 227.º, n.º 1, alínea *a*)], verifica-se que: *a*) desapareceu a necessidade de *interesse específico* da Região na matéria a regular, como fundamento para o seu poder legislativo; *b*) desapareceu qualquer referência constitucional expressa à categoria das «leis gerais da República», deixando o respeito pelos respectivos «princípios fundamentais» de ser considerado ao limite aos poderes legislativos das Regiões; *c*) concomitantemente, foi introduzido, no artigo 228.º da Constituição, um novo n.º 2, a prever uma aplicação *supletiva*, ou *subsidiária*, das «normas legais em vigor» («Na falta de legislação regional própria sobre matéria não reservada à competência dos órgãos de soberania, aplicam-se nas Regiões Autónomas as normas legais em vigor»); *d*) os poderes legislativos regionais foram expressamente limitados ao *âmbito regional* e passou a exigir-se, como pressuposto de constitucionalidade, que esses poderes sejam exercidos sobre *matéria enunciada no estatuto político-administrativo* da Região; *e*) manteve-se, como limite ao poder legislativo regional, a *competência reservada aos órgãos de soberania*, embora com alteração de redacção (em vez de matérias que «não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania», passou a falar-se de matérias «que não estejam reservadas aos órgãos de soberania»). Estas alterações foram ainda acompanhadas pela modificação do regime dos decretos legislativos regionais, no artigo 112.º, n.º 4, da Constituição, e pela previsão de um regime transitório, constante do artigo 46.º da Lei Constitucional n.º 1/2004, nos termos do qual, até «à eventual alteração das disposições dos estatutos político-administrativos das Regiões Autónomas, prevista na alínea *f*) do n.º 6 do artigo 168.º, o âmbito material da competência legislativa das respectivas Regiões é o constante do artigo 8.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores e do artigo 40.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira».

Ora, devendo as normas em apreciação ser confrontadas com o texto constitucional saído da sexta revisão constitucional, não há que tratar do seu confronto com os «princípios fundamentais das leis gerais da República». Diversamente, a questão da qualificação como «lei geral da República» de qualquer diploma do qual as normas em apreciação possam afastar-se, como, por exemplo, a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, ou o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro (questão, esta última, sobre que versa o parecer jurídico junto pelo órgão autor da norma), só poderá vir a ser relevante na medida em que, para determinação do efeito jurídico a produzir pelas normas em apreciação, seja necessário apurar qual é, actualmente, o regime jurídico em vigor na Região Autónoma dos Açores, sobre o qual estas normas irão repercutir-se.

7 — As normas dos artigos 14.º, n.ºs 1 e 3, alínea *c*), 15.º, 19.º, 50.º, 51.º, n.º 2, 52.º, 53.º e 57.º, do Regime Jurídico do Planeamento, Protecção e Segurança das Construções Escolares (como todas as normas doravante citadas sem indicação especial), podem, considerando o seu contexto e teor, ser divididas em dois grupos.

a) Um primeiro grupo é o que inclui as normas relativas aos *objectivos, objecto e efeitos da carta educativa* [artigos 14.º, n.ºs 1 e 3, alínea *c*), 15.º, 19.º].

A *carta educativa* é definida no artigo 3.º, alínea *a*), do Regime Jurídico do Planeamento, Protecção e Segurança das Construções Escolares, como um «instrumento de planeamento e ordenamento prospectivo de edifícios e equipamentos educativos de responsabilidade municipal, organizada de acordo com as ofertas de educação e formação que seja necessário satisfazer, tendo em vista a melhor utilização dos recursos educativos, no quadro do desenvolvimento demográfico e sócio-económico de cada município»; isto, enquanto o conceito *carta escolar* é dado pela alínea *b*) do mesmo artigo: «instrumento de planeamento e ordenamento da rede educativa, do pré-escolar ao secundário, e de fixação das orientações a seguir na sua evolução, com particular ênfase na vertente organizativa e de infra-estruturas educacionais, por forma a reflectir a oferta existente e perspectivar eventuais alterações, integrando o conteúdo das cartas educativas municipais».

A carta escolar é, pois, concebida, com um âmbito mais amplo, tendo carácter regional (artigo 8.º, n.º 1, do Regime Jurídico do Planeamento, Protecção e Segurança das Construções Escolares) e incluindo as cartas educativas, as quais são elaboradas à escala municipal, referindo-se apenas à educação pré-escolar e ao 1.º ciclo do ensino básico.

Na legislação proveniente dos órgãos de soberania, a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (que estabeleceu o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais) refere apenas, no artigo 19.º, n.º 2, alínea *a*), e sem maior concretização, a «carta escolar a integrar nos planos directores municipais», cuja elaboração se prevê seja da competência dos órgãos municipais. Diversamente, o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, que, na sequência dessa Lei n.º 159/99, regulamentou os conselhos municipais de educação e aprovou o processo de elaboração da carta educativa, transferindo competências para as autarquias locais, precisou o âmbito deste instrumento, cuja designação alterou (a «carta escolar, identificada na alínea *a*) do n.º 2 do artigo 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, passa a designar-se por carta educativa» — artigo 2.º, n.º 2). A carta educativa é definida, neste decreto-lei, como sendo, «a nível municipal, o instrumento de planeamento e ordenamento prospectivo de edifícios e equipamentos educativos a localizar no concelho, de acordo com as ofertas de educação e formação que seja necessário satisfazer, tendo em vista a melhor utilização dos recursos educativos, no quadro do desenvolvimento demográfico e sócio-económico de cada município» (artigo 10.º). Não se limita, pois, à educação *pré-escolar* e do *1.º ciclo* do ensino básico (nem, aparentemente, aos edifícios e equipamentos educativos «de responsabilidade municipal»), antes inclui, nos termos dos artigos 11.º, n.º 1, e 12.º, n.º 1, daquele decreto-lei, os estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário.

É neste contexto que têm de ser entendidas as normas dos artigos 14.º, n.ºs 1 e 3, alínea *c*), 15.º e 19.º do Regime Jurídico do Planeamento, Protecção e Segurança das Construções Escolares, as quais, genericamente, diferem das disposições sobre a carta educativa previstas no citado Decreto-Lei n.º 7/2003 por se limitarem à educação pré-escolar e ao 1.º ciclo do ensino básico.

Assim, o artigo 14.º, n.º 1, enuncia, como objectivos da carta educativa, «assegurar a adequação da rede de estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico para que, em cada momento, as ofertas educativas disponíveis a nível municipal respondam à procura efectiva que ao mesmo nível se manifestar», enquanto no n.º 3, alínea c), se exige que a carta garanta «a coerência da rede educativa com a política urbana do município e a articulação com a rede educativa dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e ensino secundário, tendo em conta as infra-estruturas existentes e as constantes dos instrumentos regionais de planeamento, incluindo a carta escolar» (cf., com diferenças resultantes do âmbito mais amplo da carta educativa, o artigo 11.º, n.ºs 1 e 3, do Decreto-Lei n.º 7/2003).

O artigo 15.º define o objecto da carta educativa como sendo a «identificação, a nível municipal, dos edifícios e equipamentos educativos, e respectiva localização geográfica, bem como das ofertas educativas da *educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico*» (n.º 1), incidindo sobre os «estabelecimentos de *educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico* das redes pública, privada, cooperativa e solidária» (n.º 2 — itálicos aditados).

Diversamente, o artigo 12.º, n.ºs 1 e 3, do Decreto-Lei n.º 7/2003, alarga o objecto da carta educativa à educação pré-escolar, aos ensinos básico e secundário.

No diploma regional em apreciação, o artigo 17.º (norma não questionada pelo requerente) é que atribui competência à câmara municipal para a elaboração da carta educativa, com os objectivos e objecto referidos. Dentre as normas questionadas, pode dizer-se que os artigos 14.º, n.ºs 1 e 3, alínea c), e 15.º vêm a produzir efeitos jurídicos quanto às competências das autarquias apenas por força do artigo 19.º, que dispõe sobre os *efeitos* da carta educativa: depois de aprovada e ratificada, tal carta constitui um instrumento de orientação da gestão do sistema educativo, atribuindo-se à autarquia a «responsabilidade», «nos termos do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro», de concretização dos investimentos nas infra-estruturas da educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico ali previstas, «sem prejuízo do co-financiamento comunitário e regional a que haja lugar nos termos legais e regulamentares aplicáveis».

Também aqui se nota uma diferença em relação ao disposto no Decreto-Lei n.º 7/2003 (artigo 21.º), segundo o qual, depois de aprovada e ratificada, a carta educativa «constitui um instrumento de orientação da gestão do sistema educativo, de acordo com as competências do Ministério da Educação e dos municípios», sem se precisar, a este propósito, qualquer «responsabilidade» na concretização dos investimentos em infra-estruturas nela previstos.

b) Um segundo grupo, dentre as normas indicadas pelo requerente, insere-se no capítulo sobre *construção, manutenção e equipamento das infra-estruturas escolares* (e, quanto ao artigo 57.º, nas normas transitórias e finais).

Sobre a matéria da construção, apetrechamento e manutenção de infra-estruturas escolares, o artigo 19.º, n.º 1, da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, previra, sem qualquer distinção ou maior precisão do seu âmbito de aplicação, que é da competência dos órgãos municipais realizar investimentos na construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e «das escolas do ensino básico». E o Decre-

to-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, atribuindo, no n.º 1 do artigo 22.º, a competência respectiva aos municípios para os «estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico», distinguiu entre a realização dos investimentos relativos à educação pré-escolar e ao 1.º ciclo do ensino básico, por um lado, e relativos aos 2.º e 3.º ciclos deste mesmo nível de ensino, por outro lado, dispondo que estes últimos se efectivam «através de contrato entre o Ministério da Educação e os municípios, assente na identificação padronizada de tipologias e custos».

O Regime Jurídico do Planeamento, Protecção e Segurança das Construções Escolares, ora em questão, separa, nos artigos 50.º, 51.º e 52.º, a matéria da construção, manutenção e equipamento das infra-estruturas escolares.

O artigo 50.º, n.º 1, sobre *construção* de infra-estruturas escolares, dispõe que compete às autarquias adquirir os terrenos, elaborar o projecto e construir os edifícios escolares destinados ao funcionamento da educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico.

Os n.ºs 2 e 3 do artigo 50.º, por sua vez, prevêm competências da administração regional autónoma: «supletivamente ao disposto no n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro», a competência para «aquisição, projecto e construção das instalações escolares destinadas aos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e ao ensino secundário»; e, também supletivamente, «e quando conste da carta escolar em vigor», competência para projectar, construir ou ampliar instalações escolares propriedade da Região, destinadas ao funcionamento da educação pré-escolar ou do 1.º ciclo do ensino básico, desde que integradas em unidades orgânicas que englobem quaisquer dos outros níveis ou ciclos de ensino, ou em situações excepcionais, decorrentes de calamidades ou similares.

Quanto ao artigo 51.º, n.º 2, que dispõe sobre investimentos na *manutenção* dos edifícios escolares, prevê que, «nos termos do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro», cabem às autarquias os destinados ao funcionamento da educação pré-escolar e ao 1.º ciclo do ensino básico que sejam sua propriedade.

O artigo 52.º, sobre *equipamento*, contém, no n.º 1, a previsão de que é encargo da administração regional autónoma a «aquisição e manutenção do mobiliário e equipamento escolar básico, do material didáctico e dos equipamentos tecnológicos, lúdicos e desportivos necessários ao funcionamento dos estabelecimentos de educação e de ensino da rede pública», sem distinção entre níveis de ensino (ou respectivos ciclos). Por sua vez, no n.º 2 prevê-se que os mobiliários e equipamentos adquiridos nos termos do n.º 1 são propriedade da Região, ficando integrados no seu património.

Este artigo 52.º, n.º 2, pode, aliás, ser aproximado já das normas dos artigos 53.º e 57.º do Regime Jurídico do Planeamento, Protecção e Segurança das Construções Escolares, que, de certa forma, constituem um *subgrupo* dentro deste segundo grupo de normas, pois versam sobre o *património* escolar, municipal e da Região.

Assim, o artigo 53.º prevê que, por resolução do Governo Regional, podem ser *transferidos para o património municipal* imóveis escolares que sejam propriedade da Região e em que funcione apenas a educação pré-escolar e o 1.º ciclo do ensino básico.

Já o artigo 57.º, na sequência da repartição de competências efectuada pelo diploma entre os municípios e a Região, dispõe, nos n.ºs 1 e 2, sobre a *integração*

das infra-estruturas escolares no património dos municípios e da Região. Além de outros critérios relativos a situações especiais, atende-se para este efeito, designadamente, à circunstância de: por um lado, os imóveis integrarem, ou não, outros níveis ou ciclos de ensino além da educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico, ou de terem sido (ou virem a ser) construídos pela administração regional autónoma em imóveis da sua propriedade (casos em que são património da Região); ou, por outro lado, de terem sido construídos pela autarquia (caso em que serão propriedade desta). Prevê-se, igualmente, que o disposto no Regime Jurídico do Planeamento, Protecção e Segurança das Construções Escolares constitui título bastante para registo dos edifícios escolares a favor das autarquias ou da Região (artigo 57.º, n.º 3). No artigo 57.º, n.º 4, prevê-se a publicação, por despacho conjunto dos membros do Governo Regional competentes em matéria de finanças e educação, da lista dos imóveis afectos à educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico, que são propriedade da Região.

Sobre a matéria de património, apenas se encontra, no Decreto-Lei n.º 7/2003, o artigo 26.º, prevendo uma transferência para os municípios do património e dos equipamentos afectos aos estabelecimentos do 1.º ciclo do ensino básico, sem qualquer outra formalidade e sendo esse decreto-lei título bastante para esse efeito.

Também a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, não contém qualquer disposição específica sobre património escolar. Mas prevê, em geral, no artigo 3.º, n.º 2, que a «transferência de atribuições e competências é acompanhada dos meios humanos, dos recursos financeiros e do *património adequados ao desempenho da função transferida*» (itálico aditado). E no artigo 11.º dispõe que o património e os equipamentos afectos a investimentos públicos em domínios transferidos para as autarquias locais «passam a constituir património da autarquia».

8 — O requerente invoca a violação, pelas normas cujo conteúdo foi descrito, do artigo 165.º, n.º 1, alínea q), e do artigo 227.º, n.º 1, alínea a), da Constituição. Fundamenta o seu pedido, portanto, na violação da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República. Sobre a densificação do sentido deste artigo 227.º, n.º 1, alínea a), da Constituição, na redacção saída da revisão constitucional de 2004, não existe ainda praticamente jurisprudência constitucional: o recente Acórdão n.º 376/2005 (disponível em www.tribunalconstitucional.pt), depois de dar conta das alterações, pôde, atendendo à matéria em questão, basear-se no disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 232.º da Constituição; no Acórdão n.º 246/2005 (publicado no *DR*, 1.ª série-A, de 21 de Junho de 2005), por sua vez, estava em questão um problema de sucessão de normas constitucionais no tempo, e, em particular, a questão da influência das alterações introduzidas em 2004 no artigo 227.º, n.º 1, alínea a), sobre um decreto legislativo aprovado anteriormente à entrada em vigor da sexta revisão constitucional.

Invocando o requerente o artigo 227.º, n.º 1, alínea a), da Constituição, poderá questionar-se se estarão também preenchidos os *restantes pressupostos* de que esta norma faz depender a existência de poder legislativo da Região.

Ora, quanto a este ponto, conclui-se, sem dificuldades de maior, a partir logo da descrição do conteúdo das normas cuja apreciação é requerida, que tais normas

não só têm âmbito regional como versam genericamente sobre *educação*, podendo, portanto, ser incluídas, para efeito de determinação do «âmbito material da competência legislativa» da Região (artigo 46.º da Lei Constitucional n.º 1/2004), na alínea v) do artigo 8.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (na redacção dada pela Lei n.º 61/98, de 27 de Agosto), que indica a matéria de «educação pré-escolar, educação escolar e educação extra-escolar».

Tratar-se-á, pois, seguidamente, apenas da questão da violação, pelas normas em causa, da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República (a que se refere, aliás, a questão de inconstitucionalidade orgânica suscitada pelo requerente), dando por verificados os restantes pressupostos de que a Constituição faz depender o poder legislativo das Regiões Autónomas.

9 — Em face da anterior formulação do artigo 227.º, n.º 1, alínea a), da Constituição (matérias «que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania»), o Tribunal Constitucional pronunciara-se, repetidas vezes, no sentido de que essas «matérias reservadas à competência legislativa própria dos órgãos de soberania não se circunscrevem às que a CRP expressamente reserva à Assembleia da República (cf. em especial os artigos 164.º, 167.º e 168.º da CRP) e ao Governo (cf. em particular o artigo 201.º da CRP), abrangendo ainda as matérias em relação às quais a CRP, implicitamente embora, exige a intervenção do legislador nacional (Acórdãos n.ºs 82/86, 164/86 e 326/86, in *DR*, 1.ª série, n.ºs 176, de 2 de Abril de 1986, 130, de 7 de Junho de 1986, e 290, de 18 de Dezembro de 1986)» — como se pode ler no Acórdão n.º 268/88, in *ATC*, vol. 12.º, p. 460. Assim, disse-se no Acórdão n.º 348/93 (publicado em *ATC*, vol. 25.º, pp. 7-35):

«O Tribunal Constitucional tem entendido que o carácter unitário do Estado e os laços de solidariedade que devem unir todos os portugueses reclamam que a legislação sobre matérias com relevo imediato para a generalidade dos cidadãos seja produzida pelos órgãos de soberania (cf., nomeadamente, os Acórdãos n.ºs 220/92, citado, 91/84 e 256/92, in *DR*, 1.ª série, de 6 de Outubro de 1984, e 1.ª série-A, de 6 de Agosto de 1992, respectivamente). Tais matérias — e não apenas as expressamente previstas nos artigos 167.º, 168.º e 201.º da Constituição — estão reservadas à competência dos órgãos de soberania.»

A mesma posição fora, posteriormente, retomada, por exemplo, nos Acórdãos n.ºs 235/94 e 711/97 (respectivamente in *ATC*, vols. 27.º, pp. 7-37, e 38.º, pp. 45-70), escrevendo-se neste último:

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

Segundo a jurisprudência reiterada e uniforme deste Tribunal, matérias reservadas à *competência própria dos órgãos de soberania* e, como tais, vedadas ao poder legislativo regional, são, desde logo, as que integram a com-

petência legislativa própria da Assembleia da República, enumeradas nos artigos 161.º, 164.º (reserva absoluta) e 165.º (reserva relativa) da Constituição, bem como a que é da exclusiva competência legislativa do Governo, ou seja, a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento (artigo 198.º, n.º 2).

Mas, como tem sublinhado o Tribunal Constitucional, embora com vozes discordantes, as matérias reservadas à competência própria dos órgãos de soberania não se circunscrevem às que constituem a reserva de competência legislativa da Assembleia da República e do Governo. A tal competência acham-se também ‘reservadas todas as matérias que reclamem a intervenção do legislador nacional’. Com efeito, ‘o carácter unitário do Estado e os laços de solidariedade que devem unir todos os portugueses exigem que a legislação sobre matéria com relevo imediato para a generalidade dos cidadãos seja produzida pelos órgãos de soberania (Assembleia da República ou Governo), devendo ser estes a introduzir as especialidades ou derrogações que se mostrem necessárias, designadamente por, no caso, concorrerem interesses insularmente localizados’. Os referidos princípios da unidade do Estado e da solidariedade entre todos os portugueses reclamam, assim, a intervenção do legislador nacional nas matérias que se apresentam *com relevo imediato para a generalidade dos cidadãos* ou que *respeitam ou se repercutem nas diferentes parcelas do território nacional* [cf. os já citados Acórdãos n.ºs 91/84, 164/86, 326/86 e 212/92. Cf., ainda, Mário de Brito, *Competência Legislativa das Regiões Autónomas*, separata da *Scientia Juridica*, n.ºs 247-249 (1994), p. 20-21, e Rui Medeiros e J. Pereira da Silva, *ob. cit.*, p. 114 e 115].»

Poderá hoje questionar-se se esta jurisprudência (cf. também, posteriormente, o Acórdão n.º 330/99, in *ATC*, vol. 44.º, pp. 7-24), sobre o sentido do requisito negativo do poder legislativo regional, se mantém válida, nos seus traços gerais, em face do novo texto constitucional — questão, esta, que não foi ainda tratada adrede na jurisprudência constitucional.

O ponto não deixou, aliás, de ser objecto de atenção durante os trabalhos preparatórios da sexta revisão constitucional, pois nos diversos projectos eram apresentadas diversas soluções, quanto ao limite ao poder legislativo regional: o projecto de revisão constitucional n.º 1/IX (PS) remetia, no artigo 227.º, n.º 1, alínea *a*), para o artigo 112.º, n.º 4, e neste indicava como limite as matérias «previstas nos artigos 161.º, 164.º, 165.º, n.º 2 do artigo 198.º», bem como as «que cabem ao Governo no exercício de funções de soberania»; o projecto n.º 2/IX (BE) mantinha como limite negativo apenas as matérias «reservadas à competência absoluta da Assembleia da República»; o projecto n.º 3/IX (PSD e CDS-PP) mantinha o requisito formulado nos termos em que se encontrava, o mesmo acontecendo com o projecto n.º 4/IX (PCP). A finalidade do referido projecto n.º 1/IX era, como foi dito na sua apresentação, «eliminar zonas de indefinição entre as competências dos órgãos de soberania e as competências dos órgãos do governo próprio dos Açores e da Madeira», pelo que se usava uma «nova técnica de repartição de competências entre a República e as Regiões», destinada a «definir com maior precisão o âmbito das matérias de reserva dos órgãos de soberania». Na discussão e votação na especialidade chegou-se a uma solução de consenso (cf. a acta n.º 10 da Comissão Eventual para

a Revisão Constitucional, reunião de 21 de Abril de 2004, disponível em www.parlamento.pt), que se concretizou na proposta de substituição n.º 34, e corresponde ao que veio a ser o texto definitivo do artigo 227.º, n.º 1, alínea *a*), da Constituição {e cf., ainda, sobre o sentido da solução adoptada, a declaração de voto sobre a revisão constitucional, apresentada pelo Deputado José Magalhães, in *Diário da Assembleia da República (DAR)*, 1.ª série, n.º 79, de 24 de Abril de 2004, na qual se suscita o problema da existência de matérias reservadas a órgãos de soberania como o Governo e a Assembleia da República, mesmo no domínio das competências concorrenciais desta com o primeiro, e ainda que «quanto a matérias hoje incluídas nos estatutos autonómicos».

Seja, porém, como for quanto ao exacto alcance da parte final do artigo 227.º, n.º 1, alínea *a*), da Constituição, pode dar-se por assente que entre as matérias «reservadas aos órgãos de soberania» se encontram, pelo menos, as matérias de reserva de competência legislativa absoluta da Assembleia da República e, também, as matérias de reserva relativa. Sobre estas últimas, as Regiões Autónomas apenas poderão legislar, fora das matérias previstas na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 227.º, mediante autorização da Assembleia da República [tratar-se-á, pois, nesta alínea *b*), de hipótese em que as Regiões Autónomas poderão legislar em matérias reservadas a um órgão de soberania, mediante uma autorização legislativa dele proveniente, e cuja possibilidade está expressamente prevista na Constituição].

O requerente não invoca, aliás, uma reserva de competência de *qualquer outro órgão* de soberania (designadamente, do Governo), antes baseando o seu pedido justamente na invasão de competências legislativas sobre matéria inserida na *reserva relativa da Assembleia da República* — a matéria prevista no artigo 165.º, n.º 1, alínea *q*), da Constituição.

Começar-se-á por verificar se é procedente a inclusão da matéria das normas em apreciação, para efeitos do artigo 227.º, n.º 1, alínea *a*), parte final, da Constituição (matérias reservadas aos órgãos de soberania), na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República prevista nesse artigo 165.º, n.º 1, alínea *q*).

10 — O Tribunal Constitucional tem distinguido o alcance das várias «cláusulas de reserva» de competência legislativa previstas nos artigos 164.º e 165.º, tendo-se dito, a este propósito, no Acórdão n.º 494/99 (publicado em *ATC*, vol. 44.º, p. 25):

«Assim, salientou-se logo em face do texto originário da Constituição de 1976 (v. a primeira edição de Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, 1980, anotação ao artigo 168.º, p. 334) que ‘nem sempre é fácil [precisar rigorosamente o âmbito das matérias aqui enunciadas], particularmente nos casos em que a reserva de competência não abrange todo o regime jurídico, mas apenas as respectivas *bases* [...]’. Segundo estes autores, ‘em caso de dúvida, porém, deve preferir-se a interpretação mais favorável ao alargamento da competência reservada da AR’. Posteriormente, os termos em que a distinção seria posteriormente formulada foram assim introduzidos (na 2.ª edição da citada obra, 1985, 2.º vol., pp. 197 e 198):

‘O alcance da reserva de competência legislativa da AR não é idêntico em todas as matérias. Importa dis-

tinguir três níveis: a) um nível mais exigente, em que toda a regulamentação legislativa da matéria é reservada à AR — é o que ocorre na maior parte das alíneas; b) um nível menos exigente, em que a reserva da AR se limita ao *regime geral* [alíneas d), e), h) e p)], ou seja, em que compete à AR definir um regime comum ou normal da matéria, sem prejuízo, todavia, de *regimes especiais* que podem ser definidos pelo Governo (ou, se for caso disso, pelas Assembleias Regionais); c) finalmente, um terceiro nível, em que a competência da AR é reservada apenas no que concerne às *bases gerais* do regime jurídico da matéria [alíneas f), g), n) e u)].

O segundo e terceiro níveis são bastante distintos, pelo menos quando considerados em abstracto: naquele, a AR deve definir *todo* o regime geral ou comum, sem prejuízo dos regimes especiais (que, todavia, hão-de respeitar os princípios gerais do regime geral), enquanto [no] terceiro nível a AR apenas tem de definir as bases gerais, podendo deixar para o Governo o desenvolvimento legislativo do regime jurídico (do regime geral e dos regimes especiais a que haja lugar), não é fácil definir senão aproximadamente o que deve entender-se por *bases gerais*. Seguro é que deve ser a AR a tomar as opções político-legislativas fundamentais, não podendo limitar-se a simples normas de remissão ou normas praticamente em branco.’

Os termos da distinção foram acolhidos no Acórdão n.º 3/89 do Tribunal Constitucional (DR, 2.ª série, de 12 de Abril de 1989, que transcreveu o primeiro dos dois parágrafos acabados de citar, o que ocorreu também, nos mesmos termos, no Acórdão n.º 257/88, publicado no *Diário da República* (doravante DR), 2.ª série, de 11 de Fevereiro de 1989), e adoptados também por Jorge Miranda (*Manual de Direito Constitucional*, t. v, Coimbra, 1997, p. 232), passando a ser designados ‘reserva de densificação total e reserva de densificação parcial’ (por Gomes Canotilho, a partir da 1.ª edição do seu *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, 1998, p. 645). No mesmo sentido se pronunciou Manuel Afonso Vaz (*Lei e Reserva de Lei — A Causa da Lei na Constituição Portuguesa de 1976*, Porto, 1992, p. 430), que, depois de distinguir um *critério material implícito* de um *critério material explícito* de fixação de uma reserva legislativa do Parlamento (o que ‘presupõe a definição de matérias subtraídas à acção legislativa primária de outros órgãos’, respectivamente pelo preenchimento dogmático ‘da *matéria* constitucionalmente carente de decisão parlamentar’ ou pela sua indicação expressa no texto constitucional), conclui que, no nosso caso, ‘[a] questão da extensão da reserva do Parlamento torna-se, deste modo, um problema interno de verificação e interpretação de preceitos, e não, primariamente, de princípios. Dessa indagação, recorta-se o âmbito material da competência legislativa reservada ao Parlamento, o qual, por um critério de menor, maior ou total exclusividade referida aos potenciais conteúdos de legislação, assim se dispõe: 1) reserva limitada às *bases gerais dos regimes jurídicos*; 2) reserva incidente sobre o *regime comum ou normal*; 3) reserva *completa ou total*.’»

Por sua vez, a reserva de lei em matéria de «estatuto das autarquias locais» [a que se refere a alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, que, antes da quarta revisão constitucional, era a alínea s) do n.º 1 do artigo 168.º] foi já tratada em decisões deste Tribunal.

Assim, disse-se no Acórdão n.º 674/95 (publicado em ACT, vol. 32.º, p. 609):

«O estatuto das autarquias locais, que a alínea s) reserva ao Parlamento, tem de ver com a respectiva organização, atribuições e competência dos seus órgãos, estrutura dos seus serviços e regime do respectivo funcionalismo [v. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *ob. cit.* (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed., Coimbra, 1993), p. 676], mas não abrange seguramente, como se refere na decisão impugnada, os ‘concretos procedimentos administrativos através dos quais se exercitam’ essas atribuições.»

Por sua vez, no Acórdão n.º 329/99 (publicado no DR, 2.ª série, de 20 de Julho de 1999, e cuja fundamentação foi reiterada, posteriormente, em fiscalização abstracta, pelo Acórdão n.º 517/99, publicado no DR, 2.ª série, de 11 de Novembro de 1999), a propósito de normas que exigiam que as *licenças* (de loteamento, de obras de urbanização ou de construção) concedidas anteriormente pelas câmaras municipais, ainda que tituladas por alvará, fossem submetidas a confirmação do Governo, com vista a garantir a sua compatibilidade com os planos regionais de ordenamento do território, sem a qual caducariam, o Tribunal Constitucional afirmou que «[t]ais normas não estatuem, porém, sobre a *organização* ou as *atribuições* das câmaras municipais, nem sobre as *competências* dos seus órgãos, que são as matérias que, a par do regime das *finanças locais*, integram o *estatuto*, cuja modelação tem de ser feita pela Assembleia da República ou pelo Governo com autorização sua».

E no Acórdão n.º 377/99 escreveu-se:

«Como salientam Gomes Canotilho e Vital Moreira (*ob. cit.*, p. 676, anotação xx ao artigo 168.º), «o estatuto das autarquias locais [alínea s)] abrange seguramente a sua organização, as suas atribuições e a competência dos seus órgãos, a estrutura dos seus serviços, o regime dos seus funcionários, bem como o regime das finanças locais, ou seja, a generalidade das matérias tradicionalmente incluídas no chamado ‘Código Administrativo’». Ora, cometer às autarquias competências de licenciamento não é o mesmo que cometer-lhes competências de definição dos efeitos, duração e requisitos desses licenciamentos. Uma coisa é a definição do quadro do exercício de competências das autarquias em matéria de licenciamentos — que, por força do disposto no anterior artigo 239.º (actual n.º 1 do artigo 237.º), é matéria de reserva da Assembleia da República [artigo 168.º, n.º 1, alínea s), da anterior redacção e alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º da actual]; coisa bem diversa é, todavia, o regime dos actos que integram esse quadro de competências, e, designadamente, o regime da caducidade das licenças.

Não fora assim, aliás, e a mera devolução às autarquias de qualquer competência para prática de um acto (de autorização, licenciamento, aprovação, proibição, etc.) implicaria a transferência para a competência reservada da Assembleia da República da fixação de todo o seu regime.»

Como resulta deste último aresto, pode discutir-se o alcance da reserva relativa de competência legislativa sobre o «estatuto das autarquias locais», quanto às atribuições e competências das autarquias, designadamente, em confronto com a regulação, por diplomas não par-

lamentares, da *actuação administrativa*, com indicação das atribuições e competências (de actuação) que lhes servem de suporte — cf. o que se disse no aresto por último citado, ao distinguir entre o «quadro do exercício de competências das autarquias» (em matéria de licenciamentos), que se decidiu ser matéria de reserva da Assembleia da República, e o «regime dos actos que integram esse quadro de competências» e, na doutrina, António Cândido de Oliveira, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra, 1993, pp. 247 e segs.

Tal não prejudica, porém, o entendimento, que se reitera no presente caso, de que a reserva de competência legislativa parlamentar sobre o «estatuto das autarquias locais», que não se limita às bases gerais do regime ou ao regime comum ou normal, abrange, pelo menos, a definição, a título principal, da *organização*, das *atribuições* e da *competência* das autarquias locais e respectivos órgãos.

11 — Do confronto entre este âmbito da reserva de competência legislativa da Assembleia da República sobre o «estatuto de autarquias locais» e o conteúdo das normas cuja apreciação é pedida resulta que nem todas estas merecem a mesma qualificação e enquadramento.

Assim, detectam-se em primeiro lugar, normas que, manifestamente, não procedem à definição de tal «estatuto», por não preverem qualquer atribuição ou competência das autarquias açorianas. É o caso dos artigos 14.º, n.ºs 1 e 3, alínea c), e 15.º do Regime Jurídico do Planeamento, Protecção e Segurança das Construções Escolares, que se limitam a enunciar os *objectivos* e o *objecto da carta educativa*, sendo antes o artigo 17.º (cuja apreciação não foi pedida) que prevê a competência da autarquia para elaboração da carta educativa, «nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro».

Diverso é, porém, o enquadramento que se impõe quanto aos artigos 19.º, 50.º, n.º 1, e 51.º, n.º 2. A primeira destas normas atribui às autarquias a «responsabilidade» de concretização dos investimentos nas infra-estruturas da educação previstas na carta educativa (isto é, para a educação pré-escolar e o 1.º ciclo do ensino básico), e as restantes prevêem que incumbe às autarquias a realização de investimentos em construção (adquirir os terrenos, elaborar o projecto e construir os edifícios escolares) e manutenção de escolas, também apenas em relação à educação pré-escolar e ao 1.º ciclo do ensino básico. Não só tais normas prevêem, pois, competências das autarquias locais, como decorre mesmo da sua delimitação e do seu confronto, quer com outras normas do mesmo diploma (cf. os artigos 8.º e segs. e o artigo 50.º, n.ºs 2 e 3) quer com o Decreto-Lei n.º 7/2003 (artigos 21.º e 22.º), que elas excluem a competência das autarquias açorianas para planear e realizar investimentos para além da educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico (designadamente, quanto aos 2.º e 3.º ciclos deste nível de ensino). Esses artigos 19.º, 50.º, n.º 1, e 51.º, n.º 2, incidem, pois, sobre o «estatuto das autarquias locais». Quanto às competências que estas normas atribuem às autarquias açorianas, só não se verificará, pois, um vício de inconstitucionalidade orgânica na medida em que tais normas não sejam inovadoras — designadamente na medida em que elas se limitem a repetir, ou a concretizar, uma previsão de competências das autarquias já resultante de outro diploma.

Quanto ao artigo 52.º, n.º 1, prevê um encargo ou responsabilidade da administração regional, pelo que

não versa, directamente, sobre atribuições ou competências das autarquias locais. Todavia, na medida em que o seu objecto (aquisição e manutenção de equipamento para os estabelecimentos de educação e de ensino da rede pública, sem distinção) *inclua matéria que integre já hoje* a esfera de atribuições e competências das autarquias locais, tais normas não deixam de incidir igualmente sobre matéria integrante do «estatuto» destas, alterando-o (diversamente se essa matéria estiver hoje cometida, nos Açores, à administração regional autónoma ou a outras entidades). A resposta à questão de saber se o artigo 52.º, n.º 1, procede à definição do estatuto das autarquias locais depende, pois, de saber se incide sobre competências ou atribuições que estão hoje, na Região Autónoma dos Açores, cometidas a essas autarquias.

Já quanto às normas dos artigos 50.º, n.ºs 2 e 3, apesar de se referirem igualmente a competências da Região, a sua inclusão entre as normas que incidem sobre o «estatuto das autarquias locais» depende, antes de mais, não tanto de saber se incidem sobre matéria hoje incluída na competência das autarquias açorianas, como de apurar, por interpretação, se, mesmo a ser assim, delas resulta verdadeiramente uma exclusão da competência destas. Na verdade, o artigo 50.º, n.º 2, atribui competência à administração regional autónoma para adquirir, projectar e construir instalações escolares destinadas aos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e ao ensino secundário, mas apenas «*supletivamente ao disposto no n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro*». E o n.º 3 apenas prevê competências da administração regional autónoma «*supletivamente*, e quando conste da carta escolar em vigor» (itálicos aditados), e relativamente a instalações de educação pré-escolar integradas em unidades orgânicas ou do 1.º ciclo integradas em unidades orgânicas que *podem incluir outros níveis de ensino, além do ensino básico*, ou em situações *excepcionais*, decorrentes de calamidades ou outras similares, mediante deliberação do conselho do governo regional. Ora, embora o sentido da referência a uma intervenção da administração regional autónoma apenas «*supletivamente*» não seja inteiramente isento de dúvidas, entende-se que ela é ainda compatível com um entendimento segundo o qual se não prevê, nesse artigo 50.º, n.ºs 2 e 3, qualquer intervenção da administração a título principal que exclua ou limite a eventual competência das autarquias locais nos domínios nela previstos. Tratar-se-á, segundo essa interpretação, tão-só de prever, nestas normas, uma competência adicional da administração regional autónoma, a qual, «*supletivamente*», acresce à das autarquias locais. Ora, com este sentido, não pode dizer-se que resulte dos n.ºs 2 e 3 do artigo 50.º, ao preverem supletivamente competências da administração — e mesmo quanto à educação pré-escolar e ao ensino básico, em todos os seus ciclos —, qualquer exclusão da competência das autarquias açorianas. E não pode, portanto, considerar-se, que, assim entendidas, estas normas tratem de matéria que integre o «estatuto das autarquias locais» (já o mesmo não pode, porém, concluir-se, no referido artigo 51.º, n.º 2, a partir da ressalva de «contratos de cooperação, celebrados ao abrigo do disposto no Decreto Legislativo Regional n.º 32/2002/A, de 8 de Agosto, nos termos do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro», desde logo, porque o Decreto-Lei n.º 7/2003 não reconheceu competência aos municípios apenas nos termos de tais contratos).

Por último, quanto às normas dos artigos 52.º, n.º 2, 53.º e 57.º, elas perfilam-se, no Regime Jurídico do Planeamento, Protecção e Segurança das Construções Escolares, como mera decorrência, quanto ao património, da repartição de competências entre os municípios e a Região Autónoma dos Açores. Na medida em que prevêm a possibilidade de transferência de imóveis para o património municipal (artigo 53.º) e procedem a uma repartição do património imobiliário (artigo 57.º) entre os municípios e a Região, bem como a uma atribuição a esta de património mobiliário (artigo 52.º, n.º 2), fazem-no, na lógica do diploma em apreço, apenas como decorrência da repartição de competências e atribuições, estando dependentes desta.

Conclui-se, assim, que algumas das normas em apreço — os artigos 14.º, n.ºs 1 e 3, alínea c), 15.º, e 50.º, n.ºs 2 e 3, do Regime Jurídico do Planeamento, Protecção e Segurança das Construções Escolares — não incidem sobre matéria relativa ao «estatuto das autarquias locais». As restantes, porém — isto é, os artigos 19.º, 50.º, n.º 1, 51.º, n.º 2, 52.º (e também os artigos 53.º e 57.º, que pressupõem aqueles) —, versam sobre a matéria de competência legislativa reservada enunciada no artigo 165.º, n.º 1, alínea q), da Constituição da República, isto é, sobre matéria sobre a qual a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores não poderia legislar, nem sequer com autorização legislativa da Assembleia da República [a alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º é exceptuada no artigo 227.º, n.º 1, alínea b), ambos da Constituição].

O enquadramento destas normas no artigo 165.º, n.º 1, alínea q), da Constituição não conduz, porém, logo, sem mais, a um juízo de inconstitucionalidade.

Há, na verdade, que tomar em conta que o Regime Jurídico do Planeamento, Protecção e Segurança das Construções Escolares se apresenta, quer no respectivo preâmbulo (2.º e 5.º parágrafos) quer mesmo segundo o teor de algumas das normas em apreciação (artigos 19.º, 50.º, n.º 2, e 51.º, n.º 2), na sequência da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro — como não deixa, aliás, de informar o requerente.

12 — A Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, veio estabelecer o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais. Este diploma parlamentar foi expressamente apresentado, na exposição de motivos da proposta de lei n.º 111/VII, que esteve na sua génese, como sendo uma lei quadro (*DAR*, 2.ª série-A, de 31 de Maio de 1997, p. 951). Logo no seu artigo 1.º, relativo à definição do objecto do diploma, se declara que com este se «estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como de delimitação da intervenção da administração central e da administração local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local».

Como se salienta na doutrina (Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Coimbra, 2003, p. 786), as leis quadros «estabelecem um regime jurídico global de regras e princípios para grandes espaços jurídico-materiais carecidos de ulteriores concretizações, mas sem que essas concretizações se identifiquem com o esquema de actos legislativos de desenvolvimento». Isto — entenda-se — porque tais leis vão mais longe do que as leis de bases, fixando «mais ou menos pormenorizadamente um regime estruturante que deverá ser respeitado pelos actos legislativos concretizadores desse regime».

A Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, sendo uma lei quadro, não deixa justamente de enumerar, com um certo grau de densificação, os princípios e regras a que deve obedecer a transferência de competências para os municípios, procedendo a uma «delimitação das atribuições e competências em geral» que foi levada a alguma pormenorização.

Assim, nos termos do seu artigo 2.º, n.ºs 1, 5 e 6, a «descentralização de poderes efectua-se mediante a transferência de atribuições e competências para as autarquias locais». Esta transferência «implica a concessão, aos órgãos das autarquias locais, de poderes que lhes permitam actuar em diversas vertentes», cuja natureza pode ser consultiva, de planeamento, de gestão, de investimento, de fiscalização ou de licenciamento, incluindo, nos poderes de investimento, «a identificação, a elaboração dos projectos, o financiamento, a execução e a manutenção dos empreendimentos».

Nos termos do artigo 3.º, n.º 2, a «transferência de atribuições e competências é acompanhada dos meios humanos, dos recursos financeiros e do património adequados ao desempenho da função transferida».

A Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, não procedeu, porém, a transferências de atribuições e de competências com eficácia *imediata* — não é «imediatamente aplicável» —, antes *remetendo* para diplomas próprios ulteriores a *concretização* das transferências. Tal remissão para diplomas ulteriores, deixada clara logo na exposição de motivos e sublinhada durante o debate da respectiva proposta de lei, está prevista no seu artigo 4.º, com a epígrafe «Concretização e financiamento das novas competências», e que dispõe:

«1 — O conjunto de atribuições e competências estabelecido no capítulo III desta lei quadro será *progressivamente transferido para os municípios nos quatro anos subsequentes à sua entrada em vigor*. [Itálico aditado.]

2 — As transferências de competências, a identificação da respectiva natureza e a forma de afectação dos respectivos recursos serão anualmente concretizadas através de diplomas próprios, que podem estabelecer disposições transitórias adequadas à gestão do processo de transferência em causa, de acordo com o disposto nos artigos 2.º, 3.º e 5.º

3 — O Orçamento do Estado fixa anualmente, no montante e nas condições que tiverem sido acordados entre a administração central e as autarquias locais, os recursos a transferir para o exercício das novas atribuições.

4 — O Orçamento do Estado procederá, sempre que necessário, à indicação das competências a financiar através de receitas consignadas.»

Assim, para o ano de 2001, a Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado, previu, no artigo 13.º, que, o Governo, no âmbito da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, tomaria as providências regulamentares necessárias à concretização das transferências de atribuições e competências da administração central para os municípios, em vários domínios [entre os quais o planeamento e gestão dos equipamentos educativos e realização de investimentos na construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico, e elaboração da carta escolar — n.º 1, alíneas j) e l)]. Disposição semelhante, embora abrangendo os estabelecimentos das escolas dos 2.º e 3.º ciclos do

ensino básico, continha-se no artigo 12.º, n.º 1, da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro. Diversamente, a lei do Orçamento do Estado para 2003 não continha qualquer previsão relativa à transferência de competências e atribuições para os municípios, mas, em matéria de educação, logo em 15 de Janeiro de 2003 foi publicado o Decreto-Lei n.º 7/2003 (que, como veremos, procedeu a tal transferência com efeitos reportados ao início do ano de 2003).

E, posteriormente, o prazo de quatro anos, referido no artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 159/99, foi sucessivamente prorrogado pelo artigo 12.º, n.º 1, da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, e pelo artigo 11.º, n.º 1, da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro (nos n.ºs 2 destes artigos autoriza-se também o Governo a legislar, respectivamente durante os anos de 2004 e 2005, «no sentido de regulamentar a transferência de competências para os municípios previstas nos artigos 16.º a 31.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, nos termos previstos nos artigos 3.º, 4.º, 6.º, 11.º e 12.º da mesma lei»).

Por sua vez, o artigo 6.º da mesma Lei n.º 159/99 dispõe sobre a «natureza das atribuições e competências transferidas», distinguindo entre transferências de competências *universais* e *não universais*, dispondo no seu n.º 2:

«Consideram-se universais as transferências que se efectuam simultânea e indistintamente para todos os municípios que apresentem condições objectivas para o respectivo exercício e não universais as que se efectuam apenas para algum ou alguns municípios, nas condições previstas no número seguinte.»

As novas atribuições e competências transferidas para os municípios são tendencialmente universais (da epígrafe, do n.º 1 e do n.º 3, num certo entendimento, parece, aliás, resultar a aplicação do qualificativo «universais» às atribuições e competências, enquanto, como se vê, o citado n.º 2 refere este adjectivo às próprias transferências), podendo, no entanto, assumir a natureza de não universais. A transferência destas últimas efectua-se mediante um procedimento que envolve a celebração de um contrato «entre os departamentos da administração central competentes e todos os municípios interessados», com «identificação padronizada de custos, de acordo com a actividade a transferir», e que será publicado no *DR*.

Especificamente quanto a competências em *matéria de educação*, dispõe-se na Lei n.º 159/99:

«Artigo 19.º

Educação

1 — É da competência dos órgãos municipais participar no planeamento e na gestão dos equipamentos educativos e realizar investimentos nos seguintes domínios:

- a) Construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar;
- b) Construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos das escolas do ensino básico.

2 — É igualmente da competência dos órgãos municipais:

- a) Elaborar a carta escolar a integrar nos planos directores municipais;
- b) Criar os conselhos locais de educação.

3 — Compete ainda aos órgãos municipais no que se refere à rede pública:

- a) Assegurar os transportes escolares;
- b) Assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico;
- c) Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico, como alternativa ao transporte escolar, nomeadamente em residências, centros de alojamento e colocação familiar;
- d) Participar no apoio às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino básico, no domínio da acção social escolar;
- e) Apoiar o desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico;
- f) Participar no apoio à educação extra-escolar;
- g) Gerir o pessoal não docente de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico.»

Durante a votação da proposta de lei n.º 111/VII, que deu origem à Lei n.º 159/99, foi, a este propósito, apresentada (pelo PCP) uma proposta de alteração do artigo 19.º, justamente dirigida a limitar o âmbito do n.º 2, alínea b) [bem como do n.º 3, alíneas b), d) e e)], quanto no ensino básico, ao seu *1.º ciclo* — proposta de alteração, essa, que foi, porém, rejeitada (com os votos contra do PS e do PSD e com os votos a favor do CDS-PP, do PCP e de Os Verdes — cf. *DAR*, 1.ª série, n.º 102, de 3 de Julho de 1999, p. 3761).

Quanto ao seu *âmbito de aplicação*, importa notar que a proposta de lei n.º 111/VII (*DAR*, 2.ª série-A, n.º 47, de 31 de Maio de 1997) se referia à «administração central e regional» nos seus artigos 1.º (correspondente ao artigo 1.º da lei), 2.º, n.ºs 4 e 5 (artigo 2.º, n.ºs 3 e 4, da lei), 3.º, n.º 6 (artigo 3.º, n.º 4, da Lei n.º 159/99), 6.º, n.º 1 (artigo 8.º, n.º 1, da lei), e 11.º, n.º 5 (sem equivalente na lei). Particularmente significativo era o artigo 4.º, n.º 5, da proposta de lei, epígrafado, como o da Lei n.º 159/99, «Concretização e financiamento das novas competências», que dispunha assim:

«As transferências financeiras previstas no presente diploma efectuam-se a partir do Orçamento do Estado ou dos orçamentos regionais, consoante a titularidade das competências transferidas.»

Todas estas referências desapareceram, porém, no texto final (*DAR*, 2.ª série-A, n.º 79, de 13 de Julho de 1999) da Comissão de Administração do Território, Poder Local, Equipamento Social e Ambiente (numa modificação a que não será, possivelmente, alheio o referendo, entretanto realizado, sobre a matéria da regionalização note-se que a referida proposta incluía, igualmente, um artigo 12.º, sobre «regiões administrativas», que não tem equivalente na lei).

De todo o modo, e no que toca à aplicação nas Regiões Autónomas, pode observar-se, sobre a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro: por um lado, que ela foi aprovada «para valer como *lei geral da República*»; por outro lado, que, segundo o seu artigo 33.º (com a epígrafe «Regiões Autónomas»), «[a] presente lei aplica-se às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira».

É certo que, desde o Decreto-Lei n.º 338/79, de 25 de Agosto, já se operara uma transferência, para as Regiões Autónomas, de certos serviços do Ministério

da Educação, dizendo-se que compete «aos órgãos de Governo próprio da Região Autónoma dos Açores assegurar o correcto desenvolvimento da acção educativa na Região, promovendo a aplicação dos princípios gerais do sistema nacional de educação», e atribuindo-se aos órgãos de Governo próprio da Região as correspondentes competências.

Ainda assim, tendo-se mantido a disposição que determina a aplicação da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, tem de concluir-se que o legislador parlamentar pretendeu que *os municípios das Regiões Autónomas também fossem dotados, tal como os do continente*, das competências para cuja transferência previu um quadro geral. Não se vislumbra, na verdade, outro sentido útil para o citado artigo 33.º (embora dele não resulte necessariamente a impossibilidade de uma concretização específica, nas Regiões Autónomas, das transferências de competências previstas). E note-se, aliás, que se encontram, ao longo da lei, referências, por exemplo, à rede viária regional [artigo 17.º, n.º 2, alínea d)].

Não pode, pois, deixar de concluir-se que a Lei n.º 159/99 é também aplicável nas Regiões Autónomas.

13 — A conclusão a que se chegou é relevante para a questão de constitucionalidade em apreciação. Com efeito, se as normas do Regime Jurídico do Planeamento, Protecção e Segurança das Construções Escolares se apresentam como aprovadas na sequência da referida Lei n.º 159/99, aplicável na Região Autónoma dos Açores, e se esta mesma previu que as transferências de competências e atribuições, cujo quadro definiu, seriam concretizadas mediante diplomas próprios posteriores — sem mais especificações, para além de se referir a uma concretização anual —, importa perguntar se aquelas normas podem ser vistas como meramente realizadoras de tal concretização, prevista na Lei n.º 159/99.

Esta mesma questão é, aliás, posta pelo requerente, quando destaca a impossibilidade de ler o artigo 19.º de forma isolada em relação aos restantes preceitos dessa Lei n.º 159/99 (designadamente, os artigos 4.º e 6.º), relacionando as normas questionadas com este. É facilmente se deixa ver que a resposta a tal questão tem consequências para a questão de saber se foi ou não invadida a área de competência legislativa reservada da Assembleia da República. Pois se se entender que as normas em apreço se limitam a concretizar a transferência de competências prevista no artigo 4.º da Lei n.º 159/99, o problema será apenas o de saber se tal concretização era possível por diploma não parlamentar (no caso, por decreto legislativo regional), por a reserva de lei ter ficado esgotada com aquela lei.

A possibilidade de as normas em apreciação serem consideradas uma *concretização das transferências de competências* previstas na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, nos termos do seu artigo 4.º, n.º 2, não é, aliás, afastada pela circunstância de se tratar de uma transferência (aparentemente) apenas *parcial*, ou, mais precisamente, de uma transferência de competências apenas em relação à *educação pré-escolar* e ao *1.º ciclo* do ensino básico.

Com efeito, e desde logo, o artigo 19.º, n.ºs 1, alínea b), e 2, alínea a), refere-se, sem distinção, às «escolas do ensino básico» e à «carta escolar». Todavia, nada precisa quanto ao *âmbito* que esta última, cuja elaboração é da competência dos órgãos municipais, deverá revestir, pelo que, apesar da sugestão literal do n.º 1, alínea b), resultante da ausência de distinção [enquanto no n.º 3,

alínea g), se limita a transferência ao 1.º ciclo desse nível de ensino] e do argumento histórico (já referido) em contrário, poderia suscitar-se a dúvida sobre se o referido n.º 1, alínea b), inclui necessariamente escolas de *todos os ciclos* do ensino básico. Seja como for — isto é, mesmo que se entenda que a *dúvida* precedente não tem razão de ser —, entende-se que uma transferência parcial de competências, como aquela que então se encontraria no Regime Jurídico do Planeamento, Protecção e Segurança das Construções Escolares, não é inviabilizada pelo artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 159/99. Antes pelo contrário, dir-se-á mesmo, a previsão de uma progressiva concretização da transferência de competências (n.º 1 do artigo 4.º), com «identificação da respectiva natureza e a forma de afectação dos respectivos recursos» (n.º 2 do mesmo artigo), implica, lógica e necessariamente, a possibilidade de transferências parciais, concretizadas através de diplomas próprios.

Não é, pois, a circunstância de o diploma em causa não transferir já para os municípios as competências relativamente a *todos* os ciclos do ensino básico — mas apenas para a educação pré-escolar e para o 1.º ciclo do ensino básico — que impede de as considerar como uma concretização da transferência de competências, conforme previsto no artigo 4.º, n.ºs 1 e 2.

E também não parece que proceda, no sentido de conduzir a um juízo de inconstitucionalidade orgânica, a objecção ao referido enquadramento das normas em apreciação resultante de se não ter adoptado o procedimento contratualizado previsto, para a transferência de competências não universais, no artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 159/99. Na verdade, ainda que, de acordo com a razão de ser da distinção, se defenda que o que releva para a qualificação como transferência de competências não universais é o facto de os *destinatários* das competências serem todos os municípios (com condições objectivas para as exercer), independentemente de tais competências serem anteriormente de entidades diversas, não parece (também de acordo com a razão de ser da distinção) que ela tenha de se aplicar a qualquer transferência de competências de uma Região Autónoma para os respectivos municípios.

A razão de ser da distinção entre a transferência de competências universais e não universais — sendo estas últimas também admitidas —, para o efeito da imposição de um particular procedimento, contratualizado, nos termos do artigo 6.º, n.º 3, prende-se, com efeito, com a previsível necessidade de meios (humanos, financeiros ou de património) para fazer face a essas competências, os quais não são objecto de uma previsão geral (universal) e antes carecem de uma concretização para cada município (ou conjunto de municípios) destinatários das competências. Ora, como se sabe, apesar de as finanças das autarquias locais e das Regiões Autónomas serem independentes (artigo 43.º, n.º 1, da Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro — Lei de Finanças das Regiões Autónomas), é possível, tendo em conta a especificidade das Regiões Autónomas (para as quais as competências em causa estão há muito transferidas), a definição, pelas Assembleias Legislativas das Regiões, de formas de cooperação técnica e financeira *diversas das que existem no continente* (cf. o artigo 7.º, n.º 7, da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto — Lei das Finanças Locais —, e o Acórdão n.º 4/2000, publicado no DR, 1.ª série-A, de 5 de Fevereiro de 2000, onde se decidiu que a assunção de dívidas não bastava como objectivo da cooperação em causa, no sentido de caracterizar qualquer especificidade regional).

E, por último, mesmo a entender-se que, efectivamente, a ausência de um procedimento contratualizado, nos termos do artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 159/99, se afasta do previsto neste diploma, sempre poderia questionar-se se tal afastamento em matéria de *procedimento* para a transferência de competências implicaria, só por si, uma violação da reserva de competência relativa da Assembleia da República. Pois mesmo se se entender que aquela decisão política, que se consubstanciou na aprovação da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, esgotou a matéria de reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, não é, porém, forçoso entender também que *todos os aspectos* atinentes à transferência de competências constituem matéria de reserva. E um dos aspectos tratados nessa lei que, se não pelas razões referidas, pelo menos pela sua relevância sobretudo procedimental, parece escapar à área de reserva de competência legislativa parlamentar poderia ser, justamente, o da exigência de celebração de um contrato entre o município interessado e o departamento da administração central em causa.

14 — Como já resulta do que se disse, entende-se que a reserva relativa de competência legislativa parlamentar, prevista no artigo 165.º, n.º 1, alínea q), da Constituição, não obsta à possibilidade de *concretização da transferência* de competências, nos termos previstos na Lei n.º 159/99 (artigo 4.º), por *diplomas legislativos que não sejam leis parlamentares*.

Com efeito, à luz da razão de ser dessa reserva — manter na Assembleia da República a decisão político-legislativa sobre o quadro das competências dos municípios —, o exercício da competência legislativa *consumou-se com a Lei n.º 159/99*, e a decisão sobre o *quando* e o *quanto* da transferência de competências foi deixada para diplomas próprios posteriores. A possibilidade de uma concretização das transferências por estes outros diplomas, que não têm de ser diplomas parlamentares, foi, aliás, *prevista pela própria Lei n.º 159/99*, de 14 de Setembro, que não se limitou a qualquer «deslegalização» da matéria de «estatuto das autarquias locais». Antes dispôs sobre tal matéria, indicando, com algum pormenor, quais as competências que se transfeririam, nos diversos domínios, para os municípios, e um prazo limite (um *dies ad quem* para a realização de todas as transferências). O facto de ter deixado em aberto um espaço para a concretização desta transferência, por diplomas posteriores, não acarreta, pois, só por si, violação da área de reserva, tendo a razão de ser desta ficado satisfeita com a disciplina da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.

Este entendimento não é contrariado pela prática, mais recente, de inserir normas a autorizar o Governo a «regulamentar» a transferência de competências para os municípios (os citados artigos 11.º, n.º 2, e 12.º, n.º 2, da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, e da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro). Isto, tal como, por outro lado, não é, só por si, decisivo o facto de ter anteriormente variado a prática quanto à aprovação de diplomas concretizadores das transferências de competências previstas na Lei n.º 159/99: os Decretos-Leis n.ºs 260/2002 e 261/2002, de 23 de Novembro, 267/2002, de 26 de Novembro, e 309/2002, de 16 de Dezembro, foram aprovados ao «abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição» e «no desenvolvimento do regime» estabelecido na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro; o Decreto-Lei n.º 69/2003, de 10 de Abril (sobre atribuições e competências que, no âmbito do

licenciamento industrial, são transferidas para as autarquias locais), foi aprovado nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição.

Em matéria de educação, também já antes, aliás, o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, que foi aprovado, sem autorização legislativa, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição, veio, justamente, concretizar a transferência de competências para os municípios em matéria educativa, regulamentando os conselhos municipais de educação e aprovando o processo de elaboração da carta educativa. A intenção desse Decreto-Lei n.º 7/2003, como concretização da Lei n.º 159/99, foi claramente expressa logo no respectivo preâmbulo:

«A Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, procurou estabelecer um quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais, determinando que a concretização dessas transferências se efectivasse através de diplomas específicos. O artigo 19.º da Lei n.º 159/99 elencou as competências a transferir na área da educação e do ensino não superior, tendo, sequencialmente, o artigo 13.º da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro, e o artigo 12.º da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro, pretendido concretizar as mesmas. Tratou-se, no entanto, de uma intervenção meramente formal, que, em termos reais, nada acrescentou a estatuições anteriores constantes dos Decretos-Leis n.ºs 77/84, de 8 de Março, 299/84, de 5 de Setembro, 399-A/84, de 28 de Dezembro, e 115-A/98, de 4 de Maio.

O presente diploma visa suprir essa lacuna, transferindo efectivamente competências relativamente aos conselhos municipais de educação, um órgão essencial de institucionalização da intervenção das comunidades educativas a nível de concelho e, relativamente à elaboração da carta educativa, um instrumento fundamental de ordenamento da rede de ofertas de educação e de ensino.»

Tal como este Decreto-Lei n.º 7/2003, aprovado pelo Governo sem autorização legislativa, podia concretizar a transferência de competências prevista no artigo 4.º, n.º 2, da Lei n.º 159/99 — e sem vício de inconstitucionalidade orgânica —, também a reserva de competência legislativa parlamentar não obstava a que tal concretização tivesse lugar, para as Regiões Autónomas, por decreto legislativo regional. A decisão político-legislativa relevante consumou-se já — e com um regime com algum pormenor material e um limite temporal geral — com a aprovação da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, no exercício da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, podendo entender-se a remissão para diplomas posteriores no sentido de incluir não apenas decretos-leis do Governo mas também, para as Regiões Autónomas, decretos legislativos regionais.

A consideração do referido Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro (citado, aliás, logo no preâmbulo do diploma regional onde se contém as normas em apreciação), e da concretização, por ele efectuada, da transferência de competências prevista na Lei n.º 159/99 impõe, porém, que se analise o seu conteúdo e os efeitos que terá produzido. Análise, esta, que é relevante, desde logo, para a determinação exacta do *efeito* que as normas em apreciação produzem e, portanto, também para a possibilidade do seu *enquadramento* como *concretização* do citado diploma legislativo parlamentar.

15 — Verifica-se, com efeito, que o *Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro*, foi aprovado também «para valer como lei geral da República», tendo sido para tanto «ouvidos os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas». Apesar de nenhuma disposição deste diploma se referir especificamente à realidade das Regiões Autónomas — e antes, aparentemente, se trabalhar aí apenas com um modelo dualista de administração (administração central e administração local) —, resulta claramente das duas circunstâncias apontadas que o legislador *pretendeu que ele se aplicasse também nas Regiões Autónomas*. Conclusão, esta, que, se não é imposta, é, pelo menos, reforçada, pela consideração de que o Decreto-Lei n.º 7/2003 visou claramente concretizar, em matéria educativa, a transferência de competências para os municípios *que já fora prevista pela Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro*, a qual, como se concluiu, previu, sem deixar margem para dúvidas, a sua aplicação também aos municípios das Regiões Autónomas.

Como já se disse a propósito da descrição do conteúdo das normas do Regime Jurídico do Planeamento, Protecção e Segurança das Construções Escolares, confrontando-as com as do Decreto-Lei n.º 7/2003, verifica-se que estas últimas pretenderam transferir para os municípios *competências*, de elaboração da carta educativa (artigos 10.º, 11.º, n.º 1, 12.º, n.º 1, 19.º, n.º 1, e 21.º) e em matéria de investimentos na construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos, para toda a educação pré-escolar e ensino básico, isto é, que abrangiam *todos os ciclos* deste último, e não apenas o 1.º ciclo (quanto ao *património*, diversamente, e como já se referiu, não se encontra qualquer disposição no Decreto-Lei n.º 7/2003 que preveja a sua transferência, reportando-se o artigo 26.º apenas ao património e aos equipamentos «afectos aos estabelecimentos do 1.º ciclo do ensino básico»).

Ora, não pode deixar de se concluir desse confronto que, se o Decreto-Lei n.º 7/2003 tiver já produzido efeitos jurídicos na Região Autónoma dos Açores, as *competências* relativas à elaboração da carta educativa e à construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico, *incluindo os 2.º e 3.º ciclos* deste nível de ensino, *já se terão transferido* para os municípios — independentemente de terem ou não sido já postas em prática.

Perante um tal contexto competencial, a norma do artigo 52.º, n.º 1, estará então a *retirar* competências que já eram dos municípios. E, por outro lado, também as normas dos artigos 19.º, 50.º, n.º 1, e 51.º, n.º 2, ao limitarem o seu âmbito à educação pré-escolar e ao 1.º ciclo do ensino básico, estarão, na realidade, a proceder a um retorno de competências à Região e a retirar competências aos municípios.

Este é, aliás, o efeito que parece pretendido pelo próprio legislador regional, quando afirma, no preâmbulo do diploma em análise, que «importa esclarecer a forma como é elaborada a carta escolar [...] face às competências que em matéria de infra-estruturas escolares são cometidas às autarquias por força da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro», pois, «[s]e tal não for feito, ficam cometidas aos municípios todas as competências em matéria de construções escolares destinadas à educação pré-escolar e ao ensino básico, conforme disposto no Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro [...], já que aquele diploma, por força da redacção dada ao n.º 2 do artigo 228.º da Constituição pela Lei Cons-

titucional n.º 1/2004, de 24 de Julho, *passou inequivocamente a aplicar-se na Região Autónoma dos Açores*» (itálico aditado).

Deve atentar-se, porém, em que o Decreto-Lei n.º 7/2003 produziu efeitos, nos termos do seu artigo 30.º, logo a partir do início de 2003 (e que a sexta revisão constitucional entrou em vigor em Agosto de 2004). Ora, considerando um tal efeito jurídico das normas em apreciação, não só tem de entender-se que também a norma do artigo 52.º, n.º 1, incide sobre competências dos municípios (e, portanto, sobre matéria de «estatuto das autarquias locais»), como, por outro lado (e com relevância decisiva para o juízo a formular sobre tais normas), não se vê como podem as normas em apreciação ser consideradas mera *concretização da transferência de competências* para os municípios, prevista no artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, o que, recorde-se, seria necessário para tais normas, que versam sobre matéria de «estatuto das autarquias locais», não estarem feridas de inconstitucionalidade orgânica. É que (e para além de, numa certa perspectiva, a concretização da transferência nos termos do artigo 4.º da Lei n.º 159/99 se ter já verificado, e se ter esgotado), decisivamente, as normas aprovadas pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores terão, pelo contrário, o efeito justamente *inverso* do previsto na Lei n.º 159/99 — não transferir para as autarquias, mas *retirar ao município competências* que já eram suas. E uma norma que pretende produzir tal efeito não pode ser considerada ainda uma concretização da *transferência de competências* para os municípios, prevista no artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 159/99.

16 — A conclusão a que se chegou — a impossibilidade de as normas em causa serem consideradas como concretização da Lei n.º 159/99 — resulta directamente de três premissas, acima identificadas, e que não se julga que possam ser postas em causa: a inclusão da matéria das normas em apreciação no «estatuto das autarquias locais»; a consideração do sentido da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, em geral, e em particular do seu artigo 4.º (transferência de competências *para os municípios*), e a produção, na Região Autónoma dos Açores, dos efeitos do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro.

Este último ponto poderia ser posto em causa se fosse de entender que o Decreto-Lei n.º 7/2003 não tinha, nos seus próprios termos, o alcance de transferir competências para os municípios açorianos, ou se não o pudesse ter, designadamente, por tal implicar uma violação da Constituição. Nenhuma destas asserções pode, porém, ser considerada procedente.

Quanto ao âmbito de aplicação *tal como resulta do Decreto-Lei n.º 7/2003*, já se disse que este diploma pretendeu igualmente aplicar-se, imperativamente, às Regiões Autónomas. E, numa certa perspectiva, poderia, eventualmente, entender-se mesmo que tal pretensão era contestável, pondo-se em causa a qualificação como «lei geral da República» do Decreto-Lei n.º 7/2003, por a sua «razão de ser» não envolver as Regiões Autónomas (isto para quem entendesse que a «razão de ser» deste diploma, ao concretizar a transferência de competências para os municípios prevista na Lei n.º 159/99, não poderia envolver a sua aplicação a todo o território nacional e, designadamente, a previsão de transferência de competências que eram já das Regiões Autónomas). Todavia, ainda que, por hipótese, se acompanhasse o entendimento de que existira um erro de qualificação (cf., restritivamente sobre a alte-

ração da qualificação como «lei geral da República» — embora deixando a questão do «erro de qualificação» em aberto —, o Acórdão n.º 631/99, publicado no *DR*, 1.ª série-A, de 28 de Dezembro de 1999, é claro que tal não bastaria, só por si, para concluir que o referido Decreto-Lei n.º 7/2003 não se aplicou na Região Autónoma dos Açores. Na verdade, os diplomas emanados dos órgãos de soberania que não restringissem o seu âmbito de aplicação — como é o caso do Decreto-Lei n.º 7/2003 —, e mesmo que não fossem qualificados como «leis gerais da República», não deixavam, por isso, de aplicar-se a *todo o território nacional*, apenas não dispondo da *qualificada força* vinculativa que resultava (antes da revisão constitucional de 2004) da imposição do respeito, por parte das Regiões Autónomas, pelos seus «princípios fundamentais».

Como se referiu, a aplicação das «normas legais em vigor», sem restrição, na «falta de legislação regional própria sobre matéria não reservada à competência dos órgãos de soberania», passou, aliás, desde a sexta revisão constitucional (isto é, desde meados de 2004), a estar expressamente prevista no artigo 228.º, n.º 2, da Constituição. E, no caso vertente, não existe — nem foi invocada pelo órgão autor da norma — legislação regional própria que pudesse obstar à aplicação do Decreto-Lei n.º 7/2003. O próprio Decreto Legislativo Regional n.º 33/84/A, de 6 de Novembro, sobre investimentos públicos em geral, vira já expressamente revogado pelo artigo 34.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro — isto é, antes de o Decreto-Lei n.º 7/2003 entrar em vigor —, o diploma legislativo que ele visara «adaptar» à Região Autónoma dos Açores (o Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março). E, por sua vez, o Decreto Legislativo Regional n.º 31/86/A, de 11 de Dezembro, apenas se referia à reparação e conservação de estabelecimentos de ensino primário.

Em face do respectivo conteúdo normativo, tem de concluir-se que as disposições do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Fevereiro, eram aplicáveis também na Região Autónoma dos Açores, tendo concretizado a transferência de competências para os municípios da Região logo no início de 2003.

Não se acompanha, por outro lado, a consideração de que a produção desse efeito jurídico (transferência de competências da Região para os municípios), por um diploma legislativo do Governo, seria *inconstitucional*.

Na verdade, a Constituição da República não impõe que a concretização da transferência de competências já regionalizadas para os municípios não só possa como tenha de (*«rectius», apenas possa») ser efectuada pelos órgãos legislativos regionais*.

Ou por outras palavras: não existe parâmetro constitucional que proíba a concretização de tal transferência para os municípios por órgãos de soberania como a Assembleia da República, ou — no caso — o Governo, ouvidos os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, e *na sequência de um diploma parlamentar* que claramente se aplica também às Regiões Autónomas (artigo 33.º), tendo pretendido *estender a todo o território nacional a transferência de atribuições e competências para os municípios*, sem deixar de fora os municípios das Regiões e sem reservar a sua concretização, nesse domínio, aos órgãos legislativos da Região.

Tal como se entende que a Assembleia da República — à qual a matéria do «estatuto das autarquias locais» está reservada — podia, sem violação das competências

regionais ou da garantia da autonomia regional, prever a extensão da transferência de competências (mesmo das Regiões Autónomas) aos municípios regionais, também não existe obstáculo constitucional a que, tomada essa decisão por diploma parlamentar, a sua concretização ocorra por decreto-lei.

17 — Impõe-se, pois, a conclusão de que, a partir do início de 2003, com a «produção de efeitos» jurídicos do Decreto-Lei n.º 7/2003, as «competências em matéria de edifícios escolares dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico» foram transferidas para os municípios também nas Regiões Autónomas (não sendo evidentemente decisivo que as competências transferidas por tais normas tenham, ou não, vindo a ser desde então efectivamente exercidas pelos municípios, ou que tenha continuado a ser a Região a exercê-las).

Se as competências em causa estão já, actualmente, na titularidade dos municípios açorianos — como na dos municípios do restante território nacional —, então não se vislumbra como podem as normas em questão deixar de ter como efeito uma sua transferência (parcialmente) *de novo para a Região*. E este efeito das normas em causa, acima identificadas — repete-se, os artigos 19.º, 50.º, 51.º, n.º 2, e 52.º, e, por conseguinte, também os artigos 53.º e 57.º, do Regime Jurídico do Planeamento, Protecção e Segurança das Construções Escolares —, não pode corresponder a qualquer concretização da transferência *para os municípios* prevista no artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.

Como essas normas, ao alterarem o quadro de competências dos municípios, versam sobre matéria de «estatuto das autarquias locais» sem concretizarem aquela Lei n.º 159/99, tem de concluir-se que a sua aprovação pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores violou os artigos 165.º, n.º 1, alínea *q)*, e 227.º, n.º 1, alínea *a)*, parte final, da Constituição da República.

III — Decisão

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal Constitucional decide:

- a) Não se pronunciar pela inconstitucionalidade dos artigos 14.º, n.ºs 1 e 3, alínea *c)*, 15.º e 50.º, n.ºs 2 e 3, do Regime Jurídico do Planeamento, Protecção e Segurança das Construções Escolares, aprovado pelo Decreto da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 23/2005;
- b) Pronunciar-se pela inconstitucionalidade, por violação dos artigos 165.º, n.º 1, alínea *q)*, e 227.º, n.º 1, alínea *a)*, da Constituição da República Portuguesa, dos artigos 19.º, 50.º, n.º 1, 51.º, n.º 2, 52.º, 53.º e 57.º do mesmo Regime Jurídico do Planeamento, Protecção e Segurança das Construções Escolares, na medida em que excluem a competência das autarquias locais açorianas para realização de investimentos na construção, apetrechamento e manutenção, e a consequente titularidade de património, de estabelecimentos de educação dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico.

Lisboa, 4 de Agosto de 2005. — Paulo Mota Pinto (relator) — Maria Fernanda Palma — Vítor Gomes — Rui Manuel Moura Ramos — Maria Helena Brito — Mário José de Araújo Torres (com declaração de voto

junta) — *Maria João Antunes* (votou vencida quanto à decisão de conhecer do pedido, por entender que este é extemporâneo, pelas razões constantes da declaração de voto da Sr.^a Conselheira Maria dos Prazeres Beleza) — *Gil Galvão* (vencido quanto à decisão de conhecer do pedido pelas razões constantes da declaração que junto) — *Carlos Pamplona de Oliveira* (vencido, conforme declaração) — *Benjamim Rodrigues* (com a declaração de voto quanto ao conhecimento e vencido quanto ao fundo nos termos constantes do anexo) — *Maria dos Prazeres Pizarro Beleza* (vencida, conforme declaração junta) — *Artur Maurício* (vencido quanto ao conhecimento do pedido nos termos da declaração da Ex.^{ma} Conselheira Maria dos Prazeres Beleza).

Declaração de voto

Discordei do precedente acórdão apenas no ponto (n.º 4) em que, decidindo em sentido oposto ao adoptado no Acórdão n.º 26/84, considerou inaplicável à apresentação do pedido de fiscalização preventiva a dilação de dois dias prevista no n.º 4 do artigo 56.º da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional (Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro — LTC).

No sentido da inaplicabilidade dessa dilação podiam ser invocados três argumentos: *i*) tratar-se de um inconstitucional prolongamento, pelo legislador ordinário, de um prazo fixado na Constituição; *ii*) ser a dilação, por natureza, aplicável apenas a prazos processuais ou adjetivos, e não a prazos substantivos ou equiparáveis, como seria o prazo de apresentação do pedido de fiscalização preventiva de constitucionalidade, e *iii*) terem-se verificado progressos nas tecnologias das comunicações que tornaram injustificada a concessão de dilação.

O precedente acórdão não se estribou no primeiro argumento (que fora invocado na declaração de voto aposta pelo conselheiro Vital Moreira ao Acórdão n.º 26/84), mas apenas nos dois seguintes, de uma forma aparentemente conjugada (na verdade, refere que o artigo 56.º, n.º 4, da LTC não é de aplicar a um prazo substantivo, como se entende ser o prazo da apresentação do pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade, «isto, uma vez que não procedem já hoje as razões que levaram, no citado aresto, a concluir pela aplicabilidade da referida dilação», a saber, assegurar o pleno aproveitamento do prazo pelos Ministros da República, já que os meios de comunicação actualmente existentes permitem fazer chegar ao Tribunal Constitucional o pedido de fiscalização preventiva praticamente sem demora).

Entendo que os dois argumentos são autónomos, não se justificando a sua conjugação (não é por hoje pretensamente não valerem as razões invocadas no Acórdão n.º 26/84 relativas às demoras nas comunicações que o prazo em causa deve ser qualificado como substantivo e por isso entender-se ser-lhe inaplicável a dilação), mas que nenhum deles procede.

O segundo argumento assenta neste silogismo: a dilação só se aplica, «por natureza», aos prazos processuais; o prazo de apresentação de pedido de fiscalização preventiva de constitucionalidade não é um prazo processual; logo, a dilação é inaplicável a este prazo. Acontece, porém, que, mesmo a estarem certas essas qualificações dos prazos, o Acórdão n.º 26/84 já salientou que «o facto de o conceito e o expediente da ‘dilação’ ou ‘prazo dilatatório’ se referirem, em princípio, na dogmática jurí-

dica, a prazos processuais não impede o legislador de utilizá-los também, se julgar isso necessário, quanto a um prazo substantivo». Neste domínio, há que atender não a considerações de índole estritamente conceptualista ou formalista mas antes à finalidade e razão de ser material das normas; neste sentido, já se decidiu, por exemplo, que «o prolongamento do termo do prazo para a prática de actos com fundamento em justo impedimento, regulado nos artigos 145.º, n.º 4, e 146.º do Código de Processo Civil, representa regra geral válida para todos os actos peremptórios, independentemente da sua natureza substantiva ou adjectiva, sendo designadamente aplicável ao prazo de interposição do recurso contencioso» [Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 25 de Novembro de 1998, processo n.º 34 284, de que fui relator, publicado, com anotação concordante de Armindo Ribeiro Mendes, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 13 (Janeiro-Fevereiro de 1999), pp. 15-32]. Acresce que a figura da dilação não é exclusiva dos *processos judiciais*, sendo adequada a sua adopção em qualquer tipo de *procedimentos* em que se verifique uma sucessão de actos cuja prática esteja sujeita a prazos peremptórios, designadamente o procedimento administrativo (cf. o artigo 73.º do respectivo Código) ou o procedimento legislativo. O pedido de fiscalização preventiva de constitucionalidade formulado pelo Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores insere-se num procedimento legislativo já em curso, sendo, assim, de natureza claramente diferenciada da dos actos de proposição de acções nos tribunais, não existindo, a meu ver, qualquer impedimento, pretensamente fundado na «natureza das coisas», a que ao prazo para apresentação daquele pedido se aplique a figura da dilação.

Resta o argumento da «desactualização» ou «desnecessidade» da previsão da dilação, atentas as actuais facilidades de comunicação de textos a distância, seja por telecópia seja por correio electrónico. Sem desmentir a evidência desta evolução tecnológica, entendo, porém, que cabe ao legislador a adaptação das soluções legais às novas realidades, devendo ser muito cautelosa a intervenção dos tribunais neste domínio, «decretando» a «revogação» ou a «caducidade» dessas soluções, por entender que não se justificam na actualidade, sobretudo quando essa intervenção jurisprudencial possa representar quebra da certeza e da segurança do direito. No referido Acórdão n.º 26/84, o Tribunal Constitucional considerou aplicável a dilação de dois dias ao prazo de apresentação do pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade por parte dos Ministros da República nas Regiões Autónomas, não tendo sobrevindo desde então qualquer decisão em sentido contrário. A Lei n.º 28/82 foi objecto de profunda revisão em 1998, sendo deixado intocado o seu artigo 56.º, n.º 4. O legislador não ignorava as dúvidas que esse preceito suscitara e o entendimento que, embora não pacífico, a jurisprudência do Tribunal Constitucional lhe dera. Ao manter o preceito inalterado, apesar dos avanços na tecnologia das comunicações verificado ao longo de cerca de 16 anos, desde 1982 até 1998, é legítimo presumir que designadamente os mais directos destinatários da norma (os Ministros da República) confiassem que fosse mantido o entendimento da aplicabilidade da dilação. Nada justifica que, decorridos sete anos sobre a revisão da LTC de 1998, época em que as facilidades de comunicação por telecópia ou por correio electrónico já eram similares às actualmente existentes (diversamente do

que sucedia em 1982), se inverta o entendimento jurisprudencial e, de surpresa, se fraudem as expectativas fundadas na anterior jurisprudência, «tacitamente ratificada» pela manutenção do preceito na última revisão da LTC. Acresce que não se pode esquecer que ao requerente assiste a faculdade de apresentar o pedido no Tribunal em suporte de papel, pelo que o entendimento de que não beneficia da dilação porque podia recorrer a meios electrónicos significa que se lhe está a cercear o uso daquela faculdade em condições de igualdade com os requerentes sediados no continente.

A aplicabilidade da dilação ao prazo de apresentação de pedido de fiscalização preventiva de constitucionalidade formulado por Ministro da República na Região Autónoma tem suporte literal directo no n.º 4 do artigo 56.º da LTC, não é afastada pela «natureza» desse prazo e não se evidencia uma situação de manifesta desadequação ou desactualização da solução legal que justifique uma intervenção «derrogatória» do Tribunal, em substituição do legislador.

Concluindo pela aplicabilidade da dilação, o prazo para apresentação do pedido terminava apenas no dia 15 de Julho, pelo que a sua entrada no dia 13 foi manifestamente tempestiva.

Tendo a maioria do Tribunal considerado inaplicável a dilação, acompanhei o precedente acórdão quando atribui relevância à apresentação do pedido por cópia.

Salvo o devido respeito pelas opiniões adversas, afigura-se desrazoável o entendimento de que é extemporânea a apresentação do pedido no que foi considerado ser o último dia do prazo, tendo esse pedido sido nesse mesmo dia objecto de distribuição ao conselheiro relator e ainda nesse mesmo dia 13 de Julho expedida notificação ao órgão autor da norma para se pronunciar, pelo que não ocorreu nenhuma perturbação ou afectação dos prazos subsequentes. — *Mário José de Araújo Torres*.

Declaração de voto

Votei vencido quanto à decisão de tomar conhecimento do pedido, no essencial, pelas razões que passo a enunciar:

1 — Não sendo aplicável a dilação prevista no n.º 4 do artigo 56.º ao prazo previsto para apresentação do pedido de fiscalização preventiva de constitucionalidade, o pedido, entrado após o fecho ao público da Secretaria do Tribunal Constitucional, é manifestamente intempestivo.

2 — Sendo o original do pedido, entrado às 16 horas e 20 minutos do último dia do prazo, manifestamente intempestivo, não deixa de ser insólito, independentemente da questão de saber se é admissível que o termo prazo varie consoante o meio utilizado para fazer chegar o pedido a este Tribunal, que um fax, enviado *posteriormente* à entrega do original na Secretaria, possa ter a virtualidade de tornar tempestivo um tal extemporâneo pedido. Consideraria, assim, inteiramente irrelevante o envio de cópia do pedido por fax posterior à entrega do original na Secretaria do Tribunal Constitucional.

3 — Finalmente, ao contrário do que sucedeu no Acórdão n.º 232/2003, não havendo agora nenhuma questão que tenha ficado por analisar em anterior acórdão, apesar de ter sido colocada ao Tribunal Constitucional, entendo que a forma como a questão foi apresentada ao Tribunal Constitucional pelo requerente não

é idónea para desencadear a função jurisdicional do Tribunal em processo de fiscalização preventiva da constitucionalidade. Na verdade, não sendo este Tribunal um órgão de consulta, a apresentação de um pedido que, em última instância, se traduz na pretensão de esclarecimento das dúvidas do requerente causadas pelo facto de, «em vários aspectos, não [ser] claro o exacto sentido da Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho, no que toca à delimitação dos poderes legislativos regionais», não pode, em meu entender, ser objecto de conhecimento. — *Gil Gaivão*.

Declaração de voto

Vencido.

Subscrevo, no essencial, as razões aduzidas pela Sr.ª Conselheira Maria dos Prazeres Beleza na sua declaração de voto. — *Pamplona de Oliveira*.

Declaração de voto

1 — Embora concordando com a decisão de não extemporaneidade do pedido de fiscalização abstracta, não acompanho, na sua totalidade, a fundamentação em que a mesma se estribou.

No n.º 3 do seu artigo 278.º, a Constituição prescreve, sem distinção do órgão político, que pode requerer a apreciação preventiva da constitucionalidade — o Presidente da República e os Representantes da República —, que «a apreciação preventiva da constitucionalidade deve ser requerida no prazo de oito dias a contar da data da recepção do diploma».

O preceito estabelece, assim, um prazo para o exercício de um *poder funcional* ou de uma competência constitucionais, conferidos a determinado órgão, assinalando desde logo o seu *dies a quo*.

Estando em causa uma competência constitucional para cujo exercício a Constituição fixa o prazo de *oito dias* e o momento a partir do qual este se conta, não tem qualquer sentido que a aplicação desse preceito fique, na sua aplicação prática, dependente de condições fixadas pelo legislador infraconstitucional, que não se limitem à regulação dos aspectos ou meios relacionados com a sua *simples operacionalidade* que sejam possíveis, no *momento da sua aplicação*, no Tribunal Constitucional.

Podendo, por outro lado, no estádio actual dos meios técnicos (cuja relevância não pode deixar de ser considerada no plano da permanente actualidade da norma constitucional), o pedido chegar ao Tribunal Constitucional em qualquer momento das vinte e quatro horas do dia, independentemente de aí se achar, nesse momento do dia (noite), pessoa que tome conhecimento da sua chegada, não se vê que não seja manifestamente desadequada e desproporcionada uma interpretação do preceito no sentido de apenas relevar o pedido cuja entrada se verifique dentro das horas de funcionamento da Secretaria Judicial.

Aquando da abertura dos serviços, no dia seguinte, será possível tomar conhecimento da existência do pedido e da sua apresentação dentro do prazo dos oito dias (considerado o dia das 0 às 24 horas), conquanto acontecidos em momento em que neles não estava ninguém, e certificar a sua fidedignidade através dos actuais meios técnicos, como o fax ou o correio electrónico.

Sendo assim, apenas se aceita que o legislador infraconstitucional intervenha para regular os aspectos rela-

tivos à utilização dos actuais meios técnicos de registo do momento de apresentação do pedido.

E não se diga que constitui óbice a tal interpretação a circunstância de o processo de fiscalização preventiva estar sujeito a prazos curtos de tramitação e decisão (cf. os artigos 278.º, n.º 8, da Constituição e 57.º, n.º 2, e 58.º e seguintes da LTC).

Sendo todos os prazos fixados em dias, nenhum deles fica afectado, pois todos são mensurados pelo mesmo critério.

Por outro lado, enquanto prazo substantivo relativo ao exercício de um poder jurídico, atribuído constitucionalmente, perante um órgão jurisdicional — o Tribunal Constitucional — ele aproxima-se da natureza de um prazo de caducidade de um direito (de tipo potestativo).

Como tal, não são de lhe aplicar normas que dizem respeito já à regulação da tramitação processual a seguir na apreciação jurisdicional do pedido, como seja a dilação referida no n.º 4 do artigo 56.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro (LTC). Uma tal dilação apenas se aceita, hoje, como modo de conceder algum acréscimo do prazo para a resposta, aproximando de algum modo os prazos do requerente (de oito dias) e do órgão requerido (de três + dois dias), pois quanto à possibilidade de fazer chegar o pedido ao Tribunal Constitucional, salvo no que concerne à entrega em mão ou pelo correio, os dois órgãos estão em igualdade de situações (caso de fax ou de correio electrónico).

Finalmente, falando o preceito em *dias*, e tendo em conta que se refere ao desempenho de uma actividade ou função constitucional de órgãos de natureza política, tem todo o sentido que o prazo abranja, tendo em conta os actuais meios técnicos, as vinte e quatro horas do dia, pois, segundo os usos e costumes, estes órgãos não estão sujeitos a horários de funcionamento e de tomada de decisões.

Nesta linha de pensamento, há que concluir que o prazo para os Representantes da República requererem ao Tribunal Constitucional a fiscalização preventiva de decreto legislativo regional é de oito dias, tal como acontece para o Presidente da República relativamente aos actos legislativos referidos nos n.ºs 1 e 5 do artigo 278.º da CRP, e que esse prazo se esgota, assim, às 24 horas do 8.º dia seguinte àquele em que o diploma foi por eles recebido.

Anote-se, de resto, que o próprio legislador infraconstitucional não deixou de atender, em algumas situações, à circunstância de a actividade a praticar ter natureza política.

É o que se passa com a apresentação, nas secretarias dos tribunais judiciais, de candidaturas às eleições autárquicas em que o legislador não deixou de adoptar um horário de funcionamento desse serviço muito mais alargado, diferente do regime normal que está previsto no artigo 122.º da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais n.º 3/99, de 13 de Janeiro) (cf. o artigo 229.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto), ao qual, todavia, não obstante a sua dignidade constitucional, o acórdão acaba por sujeitar o prazo directamente fixado pela Constituição.

Se, naquele caso, existem razões de operacionalidade e de praticabilidade, relacionadas com a multiplicidade de actos que são levados a cabo pelos diversos «utilizadores» (partidos, tribunais, administração eleitoral, etc.) que podem justificar a fixação de um horário, certo, de funcionamento dos serviços, seja para a prática dos

actos de natureza política que, pelos usos e costumes, ocorrem sem dependência de horários, seja dos outros actos praticados já dentro do processo ou procedimento eleitoral, já essa justificação não se imporá no caso em que o número de órgãos que podem requerer a fiscalização preventiva de constitucionalidade é muito restrito (cf. o artigo 278.º, n.ºs 1, 2 e 4, da CRP) e é um só o Tribunal a receber o pedido.

(Estamos, assim, próximos da declaração de voto do conselheiro Vital Moreira no Acórdão n.º 26/84, publicado em *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, vol. 2.º, pp. 71 e segs.).

2 — Não acompanho, ainda, a nota constante do acórdão relacionada com os termos em que o requerente formulou o pedido de fiscalização preventiva. Tenho, para mim, que a forma não assertórica ou não apodítica de apresentação do «problema» de constitucionalidade, usada pelo requerente, tem a ver apenas com uma postura de humildade científica que o inibe de avançar uma posição própria sobre a matéria. Não podendo o Tribunal deixar de conhecer do pedido por este se apresentar claramente formulado e motivado, a melhor solução seria a de omitir qualquer referência aos termos em que o problema foi colocado, mantendo-se, assim, a questão «no plano de consciência» em que o requerente o quis colocar. Aliás, foi este o procedimento recentemente seguido pelo Tribunal Constitucional, no caso apreciado pelo Acórdão n.º 376/05, em que o requerente adoptou a mesma postura relativamente a um fundamento de (in)constitucionalidade.

3 — Votei vencido quanto à declaração de inconstitucionalidade das normas identificadas na decisão.

Embora acompanhando, no essencial, as considerações tecidas no acórdão relativamente ao âmbito do regime de autonomia regional, nomeadamente no que tange aos poderes legislativos da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, decorrentes da revisão constitucional de 2004 (Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho) e à caracterização feita da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, enquanto lei quadro que «não deixa de operar, com um certo grau de densificação, os princípios e regras a que deve obedecer a transferência de competências para os municípios, procedendo a uma ‘delimitação das atribuições e competências em geral’ que foi levada a alguma pormenorização», o certo é que divirjo completamente do juízo de inconstitucionalidade a que se chegou, pelas razões que sumariamente passo a expor.

Assim, antes de mais, importa acentuar — aspecto em que o acórdão se releva algo desfocante do núcleo da autonomia regional constitucionalmente estabelecida — que a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, embora regendo para todo o território nacional sobre o quadro jurídico de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, teve bem presente que as atribuições e competências a transferir para os municípios se poderiam encontrar sediadas, de acordo com a lei então vigente, em diferentes sedes de administração: ou na administração central ou na administração regional.

Na verdade, o legislador da Lei n.º 159/99 não podia desconhecer, nem desconhecia, que haviam muitas competências, da mais diversa natureza, que haviam sido *transferidas*, anteriormente, da administração central para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e cuja matéria passou a ficar incluída, nos respectivos estatutos político-administrativos, como matéria sobre

a qual elas passaram a ter poderes legislativos, ou seja, que havia matérias cuja regulação já estava *regionalizada*.

No caso dos Açores, entre *essas competências* contam-se aquelas que estão aqui em causa. Na verdade, tais competências haviam sido transferidas do âmbito do Ministério da Educação e Investigação Científica para o da Região Autónoma através do Decreto-Lei n.º 338/79, de 25 de Agosto, e o seu regime havia, até, já sido desenvolvido em diplomas legislativos regionais posteriores (Decretos Legislativos Regionais n.ºs 33/84/A, de 6 de Novembro, e 4/95/A, de 29 de Março).

E anote-se aqui que aquele Decreto-Lei n.º 338/79 foi emitido pelo Governo com inteiro respeito da sua competência legislativa, tendo em conta o sistema de repartição de competências entre o Governo e a Assembleia da República constante da lei fundamental, na sua versão originária, bem como de acordo com o Estatuto Provisório da Região Autónoma dos Açores, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 318-B/76, de 30 de Abril, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 427-B/76, de 1 de Junho, então em vigor.

A possibilidade de transferência, relativamente a estas atribuições e competências que haviam sido transferidas da administração central para as administrações regionais, apenas poderia, assim, acontecer entre estas últimas administrações e as autarquias locais.

O artigo 33.º da Lei n.º 159/99, ao dispor que «a presente lei aplica-se às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira», nunca poderia ignorar uma tal situação jurídica.

Deste modo, o que este preceito quer dizer é que o regime jurídico constante da lei, relativo aos termos em que *poderá* operar-se a transferência de atribuições e competências da *administração central* para as autarquias locais (é bom acentuar que nas disposições anteriores, a lei cura *apenas* de definir os critérios a que sujeita a transferência de atribuições e competências da administração central), se aplicará, igualmente, nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, quando seja caso de transferência de atribuições e competências do domínio da *administração central* para o das autarquias locais, bem como quando seja caso de transferência de atribuições e competências da *administração regional* dos Açores e da Madeira para as autarquias locais da respectiva Região Autónoma.

Só entendido nesta acepção, o preceito confere todo o sentido ao facto de a lei erigir a princípio geral, no regime jurídico de transferência de poderes ou de descentralização administrativa adoptado, o *princípio subsidiariedade*, segundo o qual, de acordo com a própria enunciação legal, as atribuições e competências devem ser exercidas «pelo nível de administração melhor colocado para as prosseguir com racionalidade, eficácia e proximidade aos cidadãos» (artigo 2.º, n.º 2).

Ora, bem pode suceder que, na *avaliação a fazer* pela administração regional e pelas autarquias da respectiva Região Autónoma, se chegue à conclusão de que o «nível melhor colocado» para satisfazer esses objectivos seja o da administração regional, caso em que deverá ser esse o nível de administração elegido para a atribuição em concreto da competência.

Por outro lado, só considerando extensíveis às administrações regionais, onde as atribuições e competências podem estar sediadas, os princípios da coordenação de intervenção efectua[n]da no exercício de competências próprias e da concertação dos planos de investimento, que estão afirmados nos n.ºs 3 e 4 do artigo 2.º da

Lei n.º 159/99, se torna possível prosseguir, *na prática*, essa actividade de coordenação e cooperação entre a administração regional e as autarquias, no caso em que as atribuições e competências pertencem não já à administração central mas à administração regional.

Finalmente, cabe, ainda, acentuar que, ao deixar (artigo 4.º) a *concretização* das transferências de atribuições (seja do âmbito da administração central seja do âmbito da administração regional para as autarquias locais da Região Autónoma) para *diplomas próprios* a emitir posteriormente — e ao estabelecer que essa transferência será feita de modo progressivo durante um prazo de quatro anos (depois, alargado até 31 de Dezembro de 2005, pelo artigo 11.º da Lei n.º 55-A/2004, de 30 de Dezembro) —, o legislador da Lei n.º 159/99 quis deixar bem claro que essa transferência teria de ser o produto de uma concertação entre os níveis de administração envolvidos.

E, assim, estando em causa atribuições e competências então *sediadas* na administração regional e cuja competência legislativa é reconhecida nos respectivos Estatutos, como é o caso das matérias aqui em causa [cf. o artigo 8.º, alíneas b), v) e aa), do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, aprovado pela Lei n.º 61/98, de 27 de Agosto], desejou o legislador da Lei n.º 159/99 deixar aberta a porta para que essa transferência se pudesse fazer com a sua efectiva intervenção.

Por outro lado, tendo a transferência de atribuições e de competências para os municípios de ser acompanhada da transferência de *recursos* (humanos, financeiros e de património), conforme emerge claramente do disposto nos artigos 3.º, n.ºs 2 e 3, e 4.º, n.ºs 2 e 3, da mesma Lei n.º 159/99, pretendeu o legislador salvaguardar a intervenção da administração regional, por se estar perante meios próprios desta, afectos à realização das suas atribuições *próprias* a transferir, e fazerem parte integrante da autonomia regional em matéria de orçamento, finanças e património [cf. os artigos 227.º, n.º 1, alíneas h), i) e j), e 232.º, n.º 1, da Constituição].

Não se contesta, assim, a qualquer título, a constitucionalidade da Lei n.º 159/99, pois, além de se entender que a definição do quadro de competências que poderiam ser transferidas para as autarquias locais integra matéria incluída na reserva relativa da Assembleia da República [artigo 165.º, n.º 1, alínea q), da Constituição], reconhece-se, também, que esse diploma deixou às administrações regionais, no que tange às competências já regionalizadas, a liberdade de conformação legislativa exigida pelo espaço de reconhecimento constitucional e estatutário da autonomia regional, constante, no âmbito material aqui em causa, dos referidos preceitos constitucionais e do Estatuto Político-Administrativo dos Açores.

Na verdade, conquanto regulando o regime de transferência de atribuições e competências para os municípios, nos *aspectos estruturantes* que deverão ser respeitadas pelos actos legislativos posteriores, concretizadores desse regime, como acima se deixou perfunctoriamente apontado — como é próprio de uma lei quadro (cf. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., 2003, p. 786), e na medida exigida pelo âmbito material da reserva de competência relativa da Assembleia da República —, a Lei n.º 159/99 não deixou de reservar para o legislador regional o espaço legislativo demandado pela autonomia regional relativamente às matérias em que viesse a concretizar-se a transferência prevista apenas *globalmente*.

O que vem sendo dito revela-se decisivo para o juízo a fazer sobre a questão de saber se o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, se deve considerar como dispondo também para as Regiões Autónomas e, nomeadamente, para a Região Autónoma dos Açores.

O acórdão deu-lhe uma resposta positiva e foi a partir de tal pressuposto que chegou à conclusão da inconstitucionalidade orgânica das normas identificadas na decisão: na lógica do acórdão, estando já concretizada a transferência das competências para os municípios, estas passaram a integrar, *em efectividade*, o estatuto destas autarquias; a intervenção do legislador regional, alterando os termos em que concretamente essa transferência se deveria considerar concretizada, envolve reger sobre matéria do estatuto das autarquias locais, abrangida na reserva relativa da Assembleia da República constante da alínea *q*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, por demandar como efeito retirar aos municípios uma competência que já estava na sua titularidade.

O meu juízo sobre a questão é, porém, completamente diferente. O Decreto-Lei n.º 7/2003 foi emitido pelo Governo sob a invocação de uma competência legislativa própria, como decorre do facto de invocar como fonte do seu poder legislativo a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição. E foi decretado «para valer como lei geral da República». O diploma regulamenta os conselhos municipais de educação, identificados no artigo 19.º, n.º 2, alínea *b*), da Lei n.º 159/99, aprova o processo de elaboração da carta educativa, igualmente mencionada na alínea *a*) do mesmo número e artigo, e procede a uma transferência universal de competências, no domínio da educação pré-escolar, do ensino básico e do ensino secundário, para os municípios.

Porém, não obstante haver adoptado, dentre os métodos de transferência de atribuições e competências para os municípios, mencionados no artigo 6.º da Lei n.º 159/99, o método de uma transferência *universal* (convindo lembrar estar, também, previsto um método de natureza não universal — de *contratualização* de transferência de competências), não se segue daí que o *universo* tenha de corresponder a todo o território nacional, como parece, aliás, ser sugerido pelo facto de o diploma ser emitido «para valer como lei geral da República», e não se restringir apenas ao âmbito universal das transferências de competências, relativa à matéria em causa, a ter lugar entre a administração central e as autarquias locais. Também, aqui, estamos perante uma transferência de *âmbito universal*: só que ela apenas acontece no plano das relações entre a administração central e os municípios, não tendo, forçosamente, de abranger a administração regional, que é uma realidade constitucional diferente.

Ora, os termos em que o decreto-lei concretiza a transferência de atribuições e competências *apenas se ajustam* ao universo da administração central e dos municípios. *Toda* a regulamentação estabelecida no diploma está efectuada com base no pressuposto de estar a concretizar-se uma transferência entre a administração central e os municípios.

Tal sentido resulta claro, antes de mais, do seu próprio texto. Sempre que tem de *polarizar* os dois termos da relação de transferência, o diploma refere-se *apenas* ao Ministério da Educação [artigo 4.º, n.ºs 1, alínea *b*), e 3, 12.º, n.º 4, 14.º, 17.º, n.º 2, 19.º, n.ºs 2 a 6, 20.º, n.ºs 2 e 3, 21.º, 22.º, n.ºs 3 e 4, e 24.º, n.º 1] ou ao Governo da República (artigo 28.º, n.º 1), ignorando,

por completo, a posição de ente interessado da administração regional.

Por outro lado, ao regular o acesso dos municípios ao apoio financeiro no domínio das infra-estruturas, equipamentos e apetrechamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico (artigo 27.º), o Decreto-Lei n.º 7/2003 apenas fala no apoio «relativo às intervenções da *administração central* regionalmente desconcentradas, dos programas regionais do continente, do Quadro Comunitário de Apoio III», não referindo qualquer programa de apoio aos municípios das Regiões Autónomas.

Uma tal discriminação entre as autarquias do continente e as das Regiões Autónomas seria impensável perante os princípios da «unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses» que enformam, constitucionalmente, «o regime da autonomia regional» (artigo 225.º, n.º 2, da Constituição), a entender-se, como pressupõe o acórdão, que o diploma em causa *concretizara* a transferência de atribuições e competências do domínio da administração regional para o dos municípios.

Em ponto algum o Decreto-Lei n.º 7/2003 entra em linha de conta com as administrações regionais no que tange à densificação/concretização dos termos que a transferência de competências se há-de desenvolver, desenhada nos seus diversos preceitos.

Difícilmente se poderá admitir que o legislador do Decreto-Lei n.º 7/2003 pudesse desconhecer a existência das administrações regionais, os seus poderes constitucionais e estatutários, bem como a realidade existente de as atribuições a transferir caberem, aí, à administração regional e implicarem *uma avaliação da conveniência política* quanto ao «nível da administração melhor colocado para prosseguir [as atribuições e competências] com racionalidade, eficácia e proximidade dos cidadãos», do *quanto* e do *momento* de transferência, incluindo no que se refere à transferência de recursos.

A atitude de, no concreto processo de transferência de atribuições, ignorar por completo a posição da administração regional, relativamente às atribuições e competências incluídas no seu Estatuto e também constitucionalmente reconhecidas, mormente no que diz respeito à transferência de recursos e de património próprios, traduziria uma actuação contraditória com a opção e afirmação políticas, concretizadas quer na Lei n.º 159/99 quer no Decreto-Lei n.º 7/2003.

Constitui, aliás, elemento sintomático de que tal resultado não estava nos seus horizontes a circunstância de, no proémio do diploma, nem uma palavra se dizer relativamente à intervenção das administrações regionais.

Anote-se, por fim, que o diploma não foi aplicado directamente nas Regiões Autónomas, no que concerne, às relações entre a administração regional e os municípios. Segundo diz o próprio requerente, o diploma apenas vigora, aí, a «título supletivo».

É difícil imaginar-se, como aceita expressamente o acórdão, que possa concretizar-se uma transferência de competências sem que as entidades que participam no respectivo processo concertem e conheçam os termos concretos em que ela se efectua. Quem desempenharia o papel assinalado no Decreto-Lei n.º 7/2003, em várias das suas disposições, ao Ministério da Educação e ao Governo, relativamente a competências que já não lhe cabiam? O Governo Regional? Mas, a sê-lo, com base em que norma(s) atributiva(s) de competência?

Perante o que vem de dizer-se, é forçoso concluir que a qualificação como «lei geral da República», feita

pelo legislador do Decreto-Lei n.º 7/2003, ultrapassa o sentido da regulamentação estabelecida no diploma, assentando no equívoco de que, pelo facto de versar sobre uma transferência de atribuições e competências, feita de modo universal, da administração central para as autarquias locais, essa seria a qualificação que lhe assentaria à face do critério constante do n.º 5 do artigo 112.º da Constituição, na versão, então, em vigor.

Porém, essa qualificação não vincula o Tribunal Constitucional, que pode concluir de modo diferente.

Deste modo, tendo as normas constitucionalmente questionadas pelo requerente sido emitidas ao abrigo dos poderes constitucionalmente reconhecidos às Regiões Autónomas pelo artigo 46.º da Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho, e pelos artigos 227.º, n.º 1, alínea a), e 228.º, n.º 1, da Constituição, na redacção emergente da mesma lei constitucional, versarem sobre matérias atribuídas à Região Autónoma dos Açores pelo artigo 8.º, n.º 1, alíneas b), v) e aa), do respectivo Estatuto Político-Administrativo, aprovado pela Lei n.º 61/98, de 27 de Agosto, e havendo sido emitidas de acordo com as regras constantes da Lei n.º 159/99, e dentro do prazo para a transferência progressiva de competências, estabelecido no seu artigo 4.º, n.º 1, na redacção dada pela Lei n.º 55-A/2004, não sofrem as mesmas da inconstitucionalidade imputada.

Entre os diplomas próprios de concretização da transferência de competências, a que alude o n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 159/99 cabe, precisamente, o diploma legislativo onde se inserem as normas aqui sindicadas: o Regime Jurídico do Planeamento, Protecção e Segurança das Construções Escolares, aprovado pelo Decreto da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, n.º 23/2005, como, de resto, o próprio acórdão admite.

Mas mesmo que se admita que o Decreto-Lei n.º 7/2003 procedeu, também, a uma transferência para os municípios das competências antes regionalizadas, que aqui estão em causa, não pode o juízo de constitucionalidade sobre as normas objecto do pedido ser diferente.

Se tal fosse a hipótese, as normas regionais declaradas inconstitucionais surgiriam como normas revogatórias ou modificativas, no respectivo círculo hipotético, do regime consagrado nesse decreto-lei. Só que podendo, hoje, a Assembleia Legislativa concretizar ou densificar o regime de transferência de competências para os municípios constante da Lei n.º 159/99, conforme explicitamente admite o acórdão, haveria de concluir-se não lhe estar aquilo vedado.

É que as normas integrantes do «estatuto das autarquias locais», abrangido pela reserva relativa de competência da Assembleia da República, constante da alínea q) do artigo 165.º da Constituição, são apenas as normas constantes da Lei n.º 159/99 que regulam a possibilidade de atribuição, por transferência, das competências relativas às matérias em causa (ou às outras matérias nela mencionadas que não vêm ao caso) e os critérios a seguir nessa transferência, não comungando dessa mesma natureza as normas do decreto-lei concretizadoras do quanto, quando e *quo modo* das atribuições e competências que podem ser transferidas. Uma coisa é a definição, em abstracto, da possibilidade da titularidade das atribuições e competências relativas às matérias em causa caber aos municípios — essa, sim, cabendo na reserva relativa da Assembleia da República —, outra coisa diferente é concretização ou operacionalização dessa possibilidade legal.

O acórdão acabou por fazer comungar o Decreto-Lei n.º 7/2003 da mesma natureza da Lei n.º 159/99, ao impor uma irrevogabilidade (singular, quanto ao seu tipo e efeitos jurídico-constitucionais), ao legislador actualmente competente, do regime jurídico densificador da lei quadro definido anteriormente pelo legislador, ao tempo, competente, sob pena de inconstitucionalidade. — *Benjamim Rodrigues*.

Declaração de voto

Votei vencida, quer quanto à decisão de conhecer do pedido quer quanto à decisão sobre a questão de fundo, no essencial, pelas seguintes razões:

1 — Em primeiro lugar, porque entendo que o pedido é extemporâneo, já que foi entregue no Tribunal Constitucional depois de encerrada ao público a respectiva Secretaria, ou seja, depois da hora legalmente definida para o efeito.

Discordo, pois, de que se considere tempestivamente apresentado um pedido de fiscalização preventiva que, enviado por qualquer via — nomeadamente por telecópia, como foi o caso —, dê entrada na Secretaria do Tribunal Constitucional depois daquela mesma hora do último dia do prazo.

Note-se, desde logo, que não é aplicável a estes processos o regime definido pelo Código de Processo Civil, e nomeadamente nos seus artigos 150.º, n.º 1, alínea c), e 143.º, n.º 4, nem sequer subsidiariamente.

O acórdão considera tratar-se de um «lugar paralelo». A verdade, todavia, é que não creio que assim deva ser considerado. Tal como o Tribunal Constitucional já inúmeras vezes observou em julgamentos de recursos em matéria eleitoral, também «a celeridade» do processo de fiscalização preventiva, celeridade determinada pela sua inserção no processo legislativo, «exige uma disciplina rigorosa no cumprimento dos prazos legais, sob pena de se tornar impossível» (Acórdão n.º 287/2002, *Diário da República*, 2.ª série, de 23 de Julho de 2002) o respeito pelo prazo de decisão pelo Tribunal Constitucional, que a Constituição fixa em 25 dias, admitindo ainda que seja encurtado pelo Presidente da República por motivo de urgência (n.º 8 do artigo 278.º).

Em consonância com este prazo máximo, a Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, marca prazos curtos para todos os actos que se seguem à entrada do pedido. Referem-se, a título de exemplo, o prazo de um dia a contar da entrada para a admissão do pedido ou para a distribuição, de três dias para a resposta do autor da norma, ou de cinco dias a contar da admissão para a elaboração do memorando pelo relator (artigos 51.º e seguintes, em especial 57.º e seguintes).

Assim, também aqui «é especialmente justificada a exigência de que só possa ser considerada a data em que o acto foi praticado se tiver dado entrada no Tribunal dentro do horário de funcionamento da Secretaria», como igualmente se escreveu, sempre para o processo eleitoral, no citado Acórdão n.º 287/2002 e se reiterou nos Acórdãos n.ºs 356/2002 (disponível, tal como os outros acórdãos, em www.tribunalconstitucional.pt) ou 41/2005 (*Diário da República*, 2.ª série, de 14 de Fevereiro de 2005).

E, de qualquer forma, como igualmente se entendeu no mesmos acórdãos, «o que aquele n.º 4 [do artigo 143.º do Código de Processo Civil] estabelece é que os actos podem ser praticados a qualquer hora, se for utilizado o correio electrónico ou a telecópia; não regula a questão

de saber quando se consideram entrados os actos, nomeadamente os abrangidos pelo n.º 3 do mesmo artigo 143.º, segundo o qual, se forem actos que ‘impliquem a recepção pelas secretarias judiciais de quaisquer articulados, requerimentos ou documentos devem ser praticados durante as horas de expediente dos serviços’» (Acórdão n.º 287/2002).

2 — Em segundo lugar, porque considero que o pedido apresentado ao Tribunal não se encontra nem definido nem fundamentado em termos de poder ser apreciado, já que o Tribunal Constitucional não tem competência consultiva.

Desde logo, pelas razões que aponte na declaração de voto que juntei ao Acórdão n.º 232/2003 (*Diário da República*, 1.ª série-A, de 17 de Junho de 2003), que, agora, me levaram a votar no sentido da inadmissibilidade do pedido e que, por comodidade, transcrevo:

«[...] em meu entender, não basta a simples manifestação de dúvidas de constitucionalidade para que se justifique a intervenção do Tribunal Constitucional, mesmo em processo de fiscalização preventiva, no essencial, pelas seguintes razões:

1 — A fiscalização preventiva não é uma função consultiva, não é uma função auxiliar do veto. É uma função jurisdicional do Tribunal Constitucional, ao mesmo título que as demais funções de fiscalização.

2 — Se o Tribunal Constitucional não se pronuncia pela inconstitucionalidade, o poder de veto fica intacto e pode ser exercido livremente. Se, diferentemente, o Tribunal Constitucional se pronuncia pela inconstitucionalidade, o poder de veto muda de natureza, passando a exercer apenas uma função subordinada de execução da decisão do Tribunal (veto obrigatório).

O Ministro da República (neste caso) não é, portanto, um órgão consulente, mas antes um órgão requerente ou de iniciativa, que pode também vir a ser um órgão executor.

3 — No sistema português, que reconhece aos tribunais poderes muito amplos de fiscalização sucessiva, a fiscalização preventiva do Tribunal Constitucional não constitui um modo normal de fiscalização da constitucionalidade das leis. No espírito da Constituição, a fiscalização preventiva serve apenas o objectivo de evitar a entrada em vigor de textos legais feridos de uma inconstitucionalidade particularmente nítida e clara. Se se fosse mais longe, fazendo intervir o Tribunal Constitucional sempre que um argumento de inconstitucionalidade pudesse ser configurado, o peso do sistema deslocar-se-ia para a fiscalização preventiva, com prejuízo, pelo menos, da fiscalização sucessiva difusa.

4 — Não podendo o Tribunal Constitucional decidir da oportunidade da sua intervenção, cabe necessariamente ao órgão requerente, enquanto órgão detentor da iniciativa processual, o papel de seleccionar os casos em que se justifica a fiscalização preventiva. Para que esta se exerça dentro do espírito da Constituição, é necessário que exista aos olhos do órgão requerente mais do que uma simples dúvida, ainda que razoável. O órgão requerente deverá estar ele mesmo convicto da existência da inconstitucionalidade e sustentá-la em termos afirmativos, não em termos meramente dubitativos e hipotéticos. Se o órgão requerente não tiver essa convicção, não deverá suscitar a intervenção do Tribunal Constitucional.

No mesmo sentido aponta o facto de o juízo de não inconstitucionalidade ser desprovido de quaisquer efeitos ‘preventivos’. É que a fiscalização preventiva só produz efeitos úteis se conduzir a um juízo de inconsti-

tucionalidade; não pode, portanto, servir para afastar dúvidas, mas sim para afastar inconstitucionalidades. Só deve, portanto, ser utilizada quando o órgão requerente estiver convencido da existência da inconstitucionalidade, desenvolvendo nesse sentido uma argumentação conclusiva.»

Para além disso, no caso presente acresce que o requerente não define de forma suficiente — ou seja, de modo que o Tribunal Constitucional possa cumprir a exigência de apenas se pronunciar sobre «normas cuja apreciação tenha sido requerida», como obriga o n.º 5 do artigo 51.º da Lei n.º 28/82 — o objecto do pedido, antes transferindo para o Tribunal Constitucional a definição quer do regime em vigor quer do sentido das alterações aprovadas.

3 — Em terceiro lugar, votei vencida quanto à alínea b) da decisão porque, em meu entender, o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, não se aplica à Região Autónoma dos Açores, uma vez que as competências que transfere da administração central para as autarquias locais já se encontravam, à data da sua entrada em vigor, transferidas para a Região pelo Decreto-Lei n.º 338/79, de 25 de Agosto (alterado pelo Decreto-Lei n.º 503/79, de 24 de Dezembro).

A esta conclusão não obsta, naturalmente, a sua qualificação como «lei geral da República», ou a menção de que foram «ouvidos os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas», elementos incapazes de ultrapassar a impossibilidade de aplicação do respectivo regime à Região Autónoma dos Açores, por se tratar de competências já regionalizadas.

Basta, aliás, ler o articulado para concluir que o legislador não teve em mente senão transferir competências da administração central para as autarquias. Assim o revelam quer a consideração global do regime definido pelo Decreto-Lei n.º 7/2003, que tem em conta (não só aparentemente, como se diz no acórdão) um modelo dualista de administração, central e local, quer a leitura individualizada de diversos preceitos. V., a título de exemplo e por serem particularmente significativos, os que prevêem a colaboração entre as autarquias e o Ministério da Educação (cf. os artigos 19.º, 20.º, 24.º ou 25.º), a transferência de património (artigo 26.º) ou o regime definido para os recursos financeiros (artigo 27.º).

Do próprio preâmbulo resulta que o legislador não teve em consideração as competências que já tinham sido descentralizadas para as Regiões Autónomas; aliás, a justificação nele apresentada seria manifestamente inadequada se outra tivesse sido a intenção.

Ora, de um diploma manifestamente pensado para transferir competências da administração central para as autarquias não se pode retirar a transferência de competências de que a administração central não é titular, desde logo tendo em conta, pelo menos, as exigências do princípio da legalidade nesta matéria, nem, tão-pouco, se pode afirmar que a ponderação que há-de ter sido realizada para a concretização das mesmas vale, de igual forma, para uma eventual transferência de competências já regionalizadas — já descentralizadas, portanto, embora para um nível diverso.

4 — De qualquer modo, e admitindo que assim não fosse, sempre acrescento que nunca votaria a inconstitucionalidade das normas dos artigos 53.º e 57.º, desde logo por não versarem matéria integrante da reserva definida pela alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição. — *Maria dos Prazeres Pizarro Beleza.*