

Deste modo, reiterando o sentido daquela jurisprudência, resta afirmar a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constantes dos artigos 2.º, n.º 1, 3.º, n.º 2, e 4.º, n.º 2, do Regulamento da Taxa Municipal de Proteção Civil de Vila Nova de Gaia.

III — Decisão

Em face do exposto, decide-se declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constantes dos artigos 2.º, n.º 1, 3.º, n.º 2, e 4.º, n.º 2, do Regulamento da Taxa Municipal de Proteção Civil de Vila Nova de Gaia, por violação do disposto no n.º 2 do artigo 103.º e na alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa.

Sem custas.

Lisboa, 3 de julho de 2018. — *José Teles Pereira — Fernando Vaz Ventura — Catarina Sarmiento e Castro — Lino Rodrigues Ribeiro — Joana Fernandes Costa — Cláudio Monteiro* (com a mesma declaração de voto que formulei no Acórdão 418/17) — *João Pedro Caupers — Maria Clara Sottomayor — Pedro Machete — Maria de Fátima Mata-Mouros — Gonçalo Almeida Ribeiro — Maria José Rangel de Mesquita — Manuel da Costa Andrade.*

111632753

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 420/2018

Processo n.º 731 2018

Plenário

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional:

I — Relatório

1 — O Representante da República para a Região Autónoma da Madeira, por requerimento entrado no Tribunal Constitucional em 19 de julho de 2018, vem, ao abrigo do disposto no artigo 278.º, n.ºs 2 e 3, da Constituição da República Portuguesa, submeter à apreciação do Tribunal Constitucional, em processo de fiscalização preventiva da constitucionalidade, a norma do artigo 2.º do decreto legislativo regional intitulado «Estatuto Social do Bombeiro da Região Autónoma da Madeira», na parte em que modifica a redação do artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 21/2010/M, de 20 de agosto, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 12/2016/M, de 10 de março (doravante Decreto), aprovado pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (ALRAM), em sessão plenária do dia 5 de julho de 2018, o qual lhe foi enviado para assinatura como decreto legislativo regional e recebido no dia 13 de julho de 2018.

2 — O preceito que o requerente submete à apreciação do Tribunal Constitucional — artigo 2.º do Decreto na parte em que modifica o artigo 6.º Decreto Legislativo Regional n.º 21/2010/M, de 20 de agosto, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 12/2016/M, de 10 de março — tem o seguinte teor:

«Artigo 2.º

Alterações

Os artigos 4.º e 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 21/2010/M, de 20 de agosto, alterado pelo De-

creto Legislativo Regional n.º 12/2016/M, de 10 de março, que adapta à Região Autónoma da Madeira o Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de junho, alterado pela Lei n.º 48/2009, de 4 de agosto e pelo Decreto-Lei n.º 249/2012, de 21 de novembro, que define o regime jurídico aplicável aos bombeiros portugueses no território continental, passam a ter a seguinte redação:

“Artigo 4.º

[...]

Artigo 6.º

Benefício de tarifas sociais

Aos direitos definidos no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de junho, na sua atual redação, é aditado o direito às tarifas sociais na água e eletricidade, de forma direta e inegável, relativamente aos bombeiros do quadro de ativos.”»

3 — Segundo o requerente, o preceito em causa do Decreto, objeto do pedido, padece do vício de inconstitucionalidade orgânica por violação do disposto nos artigos 165.º, n.º 1, alínea q), 227.º, n.º 1, alínea b) e 228.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (cf. pedido, II[I], em especial n.ºs 29-30, 36 e conclusão do pedido).

Os fundamentos apresentados no pedido para sustentar a inconstitucionalidade orgânica do artigo impugnado, por ausência de competência legislativa regional, em violação dos referidos artigos da Constituição, são os seguintes, articulados entre I — Enquadramento (n.ºs 1 a 17) e II[I] — Da inconstitucionalidade orgânica do artigo 2.º do Decreto, na parte em que altera a redação do artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 21/2010/M, de 20 de agosto, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 12/2016/M, de 10 de agosto (n.ºs 18 a 36):

«[...]

I

Enquadramento

1 — O Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de junho, alterado pela Lei n.º 48/2009, de 4 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 249/2012, de 21 de novembro, define o regime jurídico aplicável aos bombeiros portugueses no território continental.

2 — Com a alteração introduzida pela Lei n.º 48/2009, de 4 de agosto, foi alargado às Regiões Autónomas o âmbito de aplicação do Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de junho, que passou a determinar, nos termos do artigo 1.º, o seguinte: “o presente decreto-lei define o regime jurídico aplicável aos bombeiros portugueses no território nacional, sem prejuízo das competências dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas.”

3 — A modificação introduzida pela Lei n.º 48/2009, de 4 de agosto salvaguardou também, através do seu artigo 1.º-A, a integração dos bombeiros das Regiões Autónomas no recenseamento nacional dos bombeiros portugueses, regulado pelo Decreto-Lei n.º 49/2008, de 14 de março.

4 — O regime jurídico aplicável aos bombeiros portugueses no território continental foi mais tarde adaptado à Região Autónoma da Madeira pelo Decreto Legislativo Regional n.º 21/2010/M, de 20 de agosto, alterado

pelo Decreto Legislativo Regional n.º 12/2016/M, de 10 de março.

5 — O artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de junho, alterado pela Lei n.º 48/2009, de 4 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 249/2012, de 21 de novembro, estabelece os direitos dos bombeiros dos quadros de comando e de ativos.

6 — A proposta de Decreto Legislativo Regional (doravante Decreto) em análise aprova o “Estatuto Social do Bombeiro da Região Autónoma da Madeira” e procede à segunda alteração ao Decreto Legislativo Regional n.º 21/2010/M, de 20 de agosto.

7 — O artigo 2.º do Decreto, na parte em que altera a redação do artigo 6.º do mencionado Decreto Legislativo Regional n.º 21/2010/M, de 20 de agosto, dispõe da seguinte forma:

“Artigo 6.º

Benefício de tarifas sociais

Aos direitos definidos no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de junho, na sua actual redacção, é aditado o direito às tarifas sociais na água e electricidade, de forma direta e inegável, relativamente aos bombeiros do quadro de ativos”.

8 — Pretende-se, através desta norma atribuir, na Região Autónoma da Madeira, novos direitos aos bombeiros do quadro de ativos.

9 — De entre os novos direitos concedidos aos bombeiros é atribuído o *direito às tarifas sociais na água e electricidade*.

10 — No caso da tarifa social de fornecimento de energia eléctrica, esta é aplicada a clientes finais economicamente vulneráveis, e foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 138-A/2010, de 28 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 172/2014, de 14 de novembro, e teve como objetivo, no âmbito do processo de liberalização do setor energético e de proteção dos consumidores, garantir o acesso a todos os consumidores ao serviço essencial de fornecimento de energia eléctrica, independentemente do seu prestador.

11 — De harmonia com o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 138-A/2010, de 28 de dezembro, o financiamento dos custos com a aplicação da tarifa social incide sobre todos os titulares de centros electroprodutores em regime ordinário, na proporção da potência instalada de cada centro electroprodutor.

12 — Não há, a propósito da aplicação da tarifa social de fornecimento de energia eléctrica, intervenção dos municípios.

13 — A circunstância é diferente no que toca ao regime jurídico da tarifa social da água.

14 — Foi no uso de autorização legislativa — concedida pelo artigo 67.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro — que o Governo da República aprovou o Decreto-Lei n.º 147/2017, de 5 de dezembro, que estabelece o regime da tarifa social relativa à prestação dos serviços de águas.

15 — No respeito pelo objeto da autorização legislativa, o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 147/2017, de 5 de setembro, procede à definição de clientes finais elegíveis considerando, no n.º 1, que “são elegíveis para beneficiar da tarifa social as pessoas singulares com contrato

de fornecimento de serviços de águas e que se encontrem em situação de carência económica” [it. nosso].

16 — O n.º 2 deste mesmo artigo 2.º estabelece um elenco de situações consideradas de carência económica para este efeito.

17 — E da relação entre os n.ºs 3 e 4, resulta que outras situações de carência económica podem ser estabelecidas através de critérios que os municípios podem mesmo ampliar, nos termos definidos no n.º 4 do artigo 2.º, que dispõe da seguinte forma: “os municípios podem estabelecer, mediante deliberação da assembleia municipal, outros critérios de referência, desde que não sejam restritivos em relação aos referidos nos números anteriores.”

III

Da inconstitucionalidade orgânica do artigo 2.º do Decreto, na parte em que altera a redação do artigo 6.º do mencionado Decreto Legislativo Regional n.º 21/2010/M, de 20 de agosto, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 12/2016/M, de 10 de março

18 — O Decreto-Lei n.º 147/2017, de 5 de dezembro, estabelece o regime da tarifa social relativa à prestação dos serviços de águas com base na autorização legislativa concedida pelo artigo 67.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

19 — O artigo 67.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro — que previa a autorização legislativa concedida —, dispunha da seguinte forma:

“Artigo 67.º

Autorização legislativa no âmbito da tarifa social para o fornecimento de serviços de águas

1 — O Governo fica autorizado a criar um regime que vise a atribuição de tarifas sociais para a prestação dos serviços de águas, a atribuir pelo município territorialmente competente e a aplicar a clientes finais.

2 — O sentido e a extensão do regime a criar, nos termos da autorização legislativa prevista no número anterior, são os seguintes:

a) São elegíveis para beneficiar da tarifa social as pessoas singulares com contrato de fornecimento de serviços de águas com carência económica;

b) A carência económica tem por referência as pessoas beneficiárias de, nomeadamente, complemento solidário para idosos, rendimento social de inserção, subsídio social de desemprego, abono de família, pensão social de invalidez, pensão social de velhice ou cujo agregado familiar tenha um rendimento anual igual ou inferior a (euro) 5 808, acrescido de 50 % por cada elemento do agregado familiar que não aufira qualquer rendimento, até ao máximo de 10;

c) Os municípios podem estabelecer, mediante decisão do respetivo órgão deliberativo, outros critérios de referência, desde que não sejam restritivos em relação aos referidos na alínea anterior;

d) A adesão dos municípios ao regime de tarifa social para o fornecimento de serviços de água é voluntária, sendo competência da câmara municipal a instrução e decisão relativa à atribuição da mesma, bem como o respetivo financiamento;

e) A atribuição de tarifa social, nos municípios aderentes, é automática, pressupondo um processo de interconexão e tratamento dos dados pessoais necessários à verificação das condições estabelecidas na alínea b), entre os serviços da segurança social, da AT, a DGAL e os referidos municípios, a estabelecer por decreto-lei, ouvida a Comissão Nacional de Proteção de Dados.

3 — A presente autorização legislativa tem a duração do ano económico a que respeita a presente lei.”

20 — Apesar de o artigo 67.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, não indicar a específica matéria da reserva relativa da Assembleia da República, prevista na Constituição, ao abrigo da qual foi emitida a autorização legislativa, é inequívoco que a matéria em causa tem implicações no estatuto das autarquias locais e seu regime financeiro, previsto no artigo 165.º, n.º 1, alínea q) da CRP, apesar de não poder excluir-se em absoluto que possam estar em causa outras matérias da competência da Assembleia da República.

21 — Notem-se, aliás, os termos em que a própria autorização legislativa é construída: a tarifa social para financiamento de serviços de águas é suportada pelos municípios, e os procedimentos administrativos a este respeito implicam, no essencial, competências de órgãos do município. Bem se percebem, assim, as implicações em sede de estatuto das autarquias locais.

22 — Tratando-se de matéria relativamente reservada à Assembleia da República, o Governo apenas poderia legislar sobre a mesma mediante autorização legislativa, não sendo distinta, aliás, a conclusão a respeito de qualquer eventual legislação regional.

23 — Com efeito, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira exerce a competência legislativa nos termos resultantes dos artigos 227.º e 228.º da Constituição, e do artigo 37.º, n.º 1 do respetivo Estatuto Político-Administrativo.

24 — Nos termos do n.º 1 do artigo 227.º da CRP, compete à Região Autónoma da Madeira:

a) Legislar, no âmbito regional, em matérias anunciadas no respectivo estatuto político-administrativo e que não estejam reservadas aos órgãos de soberania;

b) Legislar em matérias de reserva relativa da Assembleia da República, mediante autorização desta, com excepção das previstas nas alíneas a) a c), na primeira parte da alínea d), nas alíneas f) e i), na segunda parte da alínea m) e nas alíneas o), p), q), s), t), v) x) e aa) do n.º 1 do artigo 165.º;

c) Desenvolver, para o âmbito regional, os princípios ou as bases gerais dos regimes jurídicos contidos em lei que a eles se circunscrevam.

d) [...]

25 — Neste quadro, só as leis da Assembleia da República podem ter por objecto qualquer matéria, não tendo, em princípio, limites quanto ao respectivo âmbito material, desde que respeitadas a reserva constitucional exclusiva do Governo e salvaguardada a autonomia legislativa das Regiões Autónomas, a qual incide sobre as matérias enunciadas no respectivo estatuto político-administrativo que não estejam reservadas aos órgãos de soberania, tal como resulta do n.º 1 do artigo 228.º da CRP, conjugado com o artigo 37.º do Estatuto Político Administrativo, n.º 1, alínea d) que, sob a epígrafe

“Competência legislativa”, estabelece que compete à Assembleia Legislativa “legislar [...] em matérias de interesse específico para a Região que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania”.

26 — Constituem matérias de competência legislativa própria da Região as referidas no artigo 40.º do Estatuto Político-Administrativo.

27 — Ora, não se descortina uma habilitação expressa e específica para a Assembleia Legislativa legislar sobre tarifas sociais da água.

28 — Como, no caso concreto, estamos perante uma impossibilidade de ser conferida autorização legislativa pela Assembleia da República às Regiões Autónomas, como resulta do disposto no artigo 227.º, n.º 1, alínea b) da Constituição da República Portuguesa, ao excluir a alínea q) do artigo 165.º, n.º 1 da CRP como passível de autorização legislativa.

29 — Por outras palavras, as Regiões Autónomas não podem legislar — *rectius*, não podem sequer ser autorizadas a legislar — sobre matérias que tenham implicação no estatuto das autarquias locais e seu regime de finanças, i.e., matérias abrangidas pela alínea q) do artigo 165.º, n.º 1 *ex vi* o artigo 227.º, n.º 1, alínea b) da Constituição da República Portuguesa.

30 — No caso vertente, portanto, não só o legislador regional não dispunha da necessária autorização legislativa (como dispôs o Governo da República), como não poderia obtê-la à luz do artigo 227.º, n.º 1, alínea b) da Constituição da República Portuguesa.

31 — Note-se que não está em causa, simplesmente, a ampliação na Região Autónoma da Madeira das situações em que é atribuída tarifa social nos serviços de águas, para além das de tradicional carência económica — no caso, concedendo tal benefício aos bombeiros.

32 — Com efeito, no limite, não seria de excluir que pudessem os municípios localizados na Região Autónoma da Madeira utilizar critérios ampliativos para proceder à atribuição desse benefício, possibilidade que a lei lhes confere (pois o Decreto-Lei n.º 147/2017, de 5 de dezembro, tem aplicação na Região).

33 — Do que se trata é de o próprio legislador regional onerar os municípios madeirenses com o encargo financeiro decorrente da atribuição deste (novo) direito dos bombeiros, e de nisso implicar o exercício das competências dos órgãos dos municípios.

34 — Por outras palavras, o legislador regional está a bulir com o estatuto de todos os municípios da Região Autónoma, e para isso, como se viu, não tem nem pode ter competência legislativa, nem sequer autorizada pela Assembleia da República.

35 — Reitere-se que a questão nunca seria de eventual violação do sentido e extensão da autorização legislativa vertida no artigo 67.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro — e que, aliás, foi concedida ao Governo da República, não ao legislador regional —, mas de efetiva carência de objeto, equivalente à total ausência de autorização.

36 — O que, como vem de dizer-se, não surpreende, tanto mais que as Regiões Autónomas não podem ser autorizadas a legislar sobre esta matéria, não por estar em causa um benefício social, mas porque a respetiva atribuição e regime têm implicações nucleares no estatuto e regime financeiro das autarquias locais.

Nestes termos, requer-se ao Tribunal Constitucional a apreciação preventiva da constitucionalidade, com os fundamentos expostos, do artigo 2.º do Decreto *sub judice*, na parte em que modifica a redação do artigo 6.º do mencionado Decreto Legislativo Regional n.º 21/2010/M, de 20 de agosto, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 12/2016/M, de 10 de março, por ser organicamente inconstitucional, por ausência de competência legislativa do legislador regional, em violação do disposto nos artigos 165.º, n.º 1, al. q), 227.º, n.º 1, alínea b) e 228.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa, nos termos expostos.».

4 — A ALRAM, na pronúncia ao abrigo do artigo 54.º da Lei da Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional [Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, ou, abreviadamente, a «Lei do Tribunal Constitucional» (LTC)], remetida ao Tribunal e neste dando entrada em 24 de julho de 2018, com registo de entrada no dia seguinte, veio oferecer o merecimento dos autos.

5 — Elaborado pela relatora o memorando a que se refere o artigo 58.º, n.º 2, da LTC, e tendo este sido submetido a debate e fixada a orientação pelo Tribunal, nos termos do n.º 3 do artigo 59.º da mesma Lei, cumpre agora proferir acórdão de acordo com decisão tomada pelo Tribunal.

II — Fundamentação

A) Do conhecimento do pedido

6 — Considerando a legitimidade do requerente, a circunstância de o pedido conter todas as indicações a que se refere o artigo 51.º, n.º 1, da LTC e a observância de todos os prazos aplicáveis (artigo 278.º, n.º 3, da Constituição e artigos 54.º, 56.º, n.º 4, 57.º, n.ºs 1 e 2, e 58.º da LTC), nada obsta ao conhecimento da questão de constitucionalidade suscitada nem à consideração da resposta apresentada pelo órgão autor da norma impugnada.

B) Delimitação do objeto do pedido: a norma a apreciar

7 — O presente pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade, efetuado pelo Representante da República para a Região Autónoma da Madeira, tem como objeto a norma constante do artigo 2.º do decreto enviado para assinatura como decreto legislativo regional intitulado «Estatuto Social do Bombeiro da Região Autónoma da Madeira», aprovado em sessão plenária no dia 5 de julho de 2018 e recebido no Gabinete respetivo no dia 13 de julho, *na parte em que modifica a redação do artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 21/2010/M, de 20 de agosto, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 12/2016/M, de 10 de março (adiante designado por DLR n.º 21/2010/M, de 20 de agosto ou, apenas, DLR n.º 21/2010/M), na redação supra transcrita (em I, 2.)*.

8 — Pese embora o enunciado do pedido (cf., em especial, fl. 9 do mesmo) se reporte à norma do artigo 2.º do decreto em causa, na parte em que modifica a redação do artigo 6.º do DLR n.º 21/2010/M, de 20 de agosto, sem qualquer limitação, afigura-se resultar do Enquadramento constante do pedido (n.ºs 12. e 13.) e, ainda, dos específicos fundamentos invocados no sentido da inconstitucionalidade orgânica da norma sindicada, que a questão de constitucionalidade se reporta à referida norma do artigo 2.º, na parte em que modifica a redação do artigo 6.º do DLR n.º 21/2010/M, de 20 de agosto e, concretamente, adita aos direitos definidos no artigo 5.º do Decreto-Lei

n.º 241/2007, de 21 de junho, o direito às tarifas sociais *na água*, de forma direta e inegável, relativamente aos bombeiros no quadro de ativos — por apenas neste caso (tarifas sociais na água), contrariamente ao caso de aplicação da tarifa social de fornecimento de energia elétrica, existir, segundo o requerente, intervenção dos municípios.

Deste modo, deve entender-se que o objeto do pedido se reporta à norma sindicada com a delimitação supra enunciada — norma do artigo 2.º do decreto na parte em que, modificando a redação do artigo 6.º ao Decreto Legislativo Regional n.º 21/2010/M, de 20 de agosto, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 12/2016/M, de 10 de março, neste se prevê seja aditado aos direitos definidos no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de junho, o direito às tarifas sociais *na água*, de forma direta e inegável, relativamente aos bombeiros no quadro de ativos [da Região Autónoma da Madeira (RAM)].

C) Apreciação do pedido e proposta de solução para a questão de constitucionalidade suscitada

C.1. Enquadramento jurídico da norma sindicada e da matéria na mesma versada

9 — A norma sindicada insere-se em decreto que «cria o Estatuto Social do Bombeiro da Região Autónoma da Madeira e procede à segunda alteração ao Decreto Legislativo Regional n.º 21/2010/M, de 20 de agosto, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 12/2016/M, de 10 de março, que adapta à Região Autónoma da Madeira, o Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de junho, alterado pela Lei n.º 48/2009, de 4 de agosto; pelo Decreto-Lei n.º 249/2012, de 21 de novembro, que define o regime jurídico aplicável aos bombeiros portugueses no território continental.» (cf. Decreto, art. 1.º — Objeto).

No preâmbulo do mesmo decreto são explicitadas as razões da sua aprovação, assim enunciadas:

«O regime jurídico aplicável aos bombeiros portugueses determina um conjunto de deveres, direitos e regalias a que os bombeiros têm acesso e as condições em que esse acesso se concretiza, bem como as regras do exercício da função por parte dos bombeiros voluntários dos quadros de comando e ativo.

Foram já dados passos significativos aquando da adaptação à Região Autónoma da Madeira, do mencionado diploma, adaptando-se às entidades públicas regionais as atribuições e competências nele imputadas às diversas entidades nacionais, a fim de o tornar exequível e permitir que os bombeiros da região possam aceder ao conjunto de direitos e regalias consagrado no Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de junho.

Após a devida adaptação, que está plenamente implementada, entende-se que, por imperativo, urge diferenciar o tratamento concedido aos bombeiros madeirenses no acesso a esses mesmos direitos e regalias, adaptando-os à especificidade insular a que os nossos bombeiros se encontram sujeitos.

Assim, a presente alteração pretende criar o «Estatuto Social do Bombeiro da Região Autónoma da Madeira» e, para o efeito, conceder novos benefícios de tarifas sociais aos nossos bombeiros, reforçar o apoio psicológico concedido às corporações, melhorar e regular o acesso prioritário dos bombeiros voluntários da região a lares de terceira idade, bem como o acesso a camas de cuidados continuados, valorizar a frequência destes

bombeiros nos cursos de formação e, ainda, reforçar a isenção das taxas moderadoras previstas na região.».

Sublinhando-se que o Decreto visa diferenciar o tratamento concedido aos bombeiros madeirenses no acesso aos direitos e regalias consagrados no Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de junho (já antes adaptado à região autónoma pelo DLR n.º 21/2010/M, alterado pelo DLR n.º 12/2016/M, de 10 de março) —, que define o *regime jurídico aplicável aos bombeiros portugueses no território nacional*, sem prejuízo das competências dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas (cf. art. 1.º) —, adaptando-os à especificidade insular a que aqueles se encontram sujeitos, as alterações dele constante visam criar o referido «Estatuto Social do Bombeiro da RAM» e, para o efeito, *conceder novos benefícios de tarifas sociais* — e, assim, além do mais, *o direito a tarifas sociais na água* consagrado pelo artigo 6.º, na redação introduzida proposta pelo Decreto.

O Decreto em causa, por via do artigo 2.º, na parte em que altera o artigo 6.º do DLR n.º 21/2010/M (que passa a artigo 12.º), vem precisamente «aditar» «Aos direitos definidos no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de junho [...]» (na sua redação atual) um outro — «o direito às tarifas sociais na água e na eletricidade, de forma direta e inegável, relativamente aos bombeiros do quadro de ativos».

A norma sindicada nos presentes autos apresenta, assim, uma conexão direta com o regime aprovado pelo DLR n.º 21/2010/M, no qual se pretende seja inserida, bem como com o quadro mais vasto do regime jurídico aplicável aos bombeiros portugueses no território nacional, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de junho, que esteve na base (cf. art. 1.º, na redação da Lei n.º 48/2009, de 4 de agosto) da aprovação do referido DLR n.º 21/2010/M — de cujo regime e respetiva evolução se dá conta de seguida, ainda que de modo breve, começando pelo último.

10 — A norma em causa do Decreto — artigo 2.º, na parte em que altera o artigo 6.º do DLR n.º 21/2010/M — estabelece uma conexão expressa com o artigo 5.º do regime jurídico constante do Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de junho, na sua atual redação (tal como alterado pela Lei n.º 48/2009, de 4 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 249/2012, de 21 de novembro e, ainda, pela Lei n.º 38/2017, de 2 de junho) — na medida em que, reitera-se, adita «Aos direitos definidos no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de junho, na sua atual redação [...]» (direitos dos bombeiros dos quadros de comando e ativo), relativamente aos bombeiros do quadro de ativos da RAM, «o direito às tarifas sociais na água e eletricidade, de forma direta e inegável».

O mencionado Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de junho, na sua versão originária, veio definir «o *regime jurídico aplicável aos bombeiros portugueses no território continental*» (cf. artigo 1.º — Objeto) visando, segundo o respetivo preâmbulo, instituir uma reforma do que se convencionou chamar de «estatuto social» dos bombeiros e, assim, em especial, «criar um regime jurídico dos bombeiros portugueses que determine direitos e deveres, defina as regalias a que têm acesso e as condições em que esse acesso se concretiza, determine as responsabilidades do Estado e das autarquias locais perante cada uma das obrigações resultantes e clarifique as responsabilidades do Fundo de Proteção Social do Bombeiro [...]».

O diploma em causa foi posteriormente alterado pela Lei n.º 48/2009, de 4 de agosto, a qual, relevando espe-

cialmente para o caso dos presentes autos: *i*) alterou a redação do artigo 1.º (Objeto) passando a prever que o diploma em causa «define o regime jurídico aplicável aos bombeiros portugueses no território *nacional*, *sem prejuízo das competências dos órgãos próprios de governo das regiões autónomas*» [itálico acrescentado]; *ii*) aditou um novo artigo 1.º-A sobre Recenseamento Nacional dos Bombeiros Portugueses (RNBP), segundo o qual o mesmo, regulado pelo Decreto-Lei n.º 49/2008, de 14 de março, «inclui também os bombeiros das regiões autónomas, cujos recenseamentos são efetuados pelos serviços regionais competentes e integram a base de dados nacional» (n.º 1), prevenindo ainda que os serviços regionais competentes articulam, na medida do necessário, com os serviços do RNBP as ações e os procedimentos adequados à implementação da lei (n.º 2).

O diploma em análise foi ainda objeto de alteração, após o decurso de um período de cerca de cinco anos sobre a sua vigência, pelo Decreto-Lei n.º 249/2012, de 21 de novembro (que o republicou em anexo), visando «proceder a alguns reajustamentos no sentido, fundamentalmente, de uma mais eficaz proteção social do bombeiro e da harmonização das carreiras dos bombeiros voluntários» — introduzindo, além do mais, algumas alterações no preceito dedicado aos «direitos», aditando ao mesmo os novos números 3 e 4, segundo os quais os bombeiros que integram os quadros de reserva e honra e os elementos pertencentes à carreira de bombeiro especialista, respetivamente, beneficiam dos direitos previstos em algumas das alíneas do n.º 1 do artigo 5.º (cf. artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 249/2012). Por fim, a Lei n.º 38/2007, de 2 de junho, aditou ao Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de junho, os artigos 26.º-A e 26.º-B em matéria de regime excecional de dispensa de serviço — alteração que não releva para o caso dos autos.

Resulta da evolução indicada que o Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de junho, na sua redação atual, define o *regime jurídico aplicável aos bombeiros portugueses no território nacional*, sem prejuízo das competências dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas (art. 1.º). E, para além das disposições gerais (arts. 1.º, 1.º-A e 2.º), prevê, no Capítulo II com a epígrafe «Os bombeiros», além das demais Secções (Secção II — Segurança Social, Secção III — Assistência e Secção IV — Regime de seguros) uma Secção I dedicada aos «deveres, direitos e regalias dos bombeiros». Ora, é precisamente neste Capítulo e Secção que se insere o artigo identificado no artigo 6.º do DLR n.º 21/2010/M, na redação conferida pela norma (artigo 2.º do Decreto) ora sindicada — o artigo 5.º, com a epígrafe «Direitos» (dos bombeiros dos quadros de comando e ativo), em que se elenca um conjunto de «direitos» [alíneas *a*) a *j*) do n.º 1], sem prejuízo de outros que resultem de outras leis ou de regulamentos aplicáveis, nomeadamente de esquemas de incentivos ao voluntariado (n.º 2). No mais, o diploma em causa regula a «Atividade operacional» (Capítulo III, arts. 26.º a 31.º), a «Estrutura de comando e carreiras» (Capítulo IV, arts. 32.º a 36.º), o «Regime Disciplinar» (Capítulo V, arts. 37.º a 42.º), a «Identificação e fardamento» (Capítulo VI, arts. 43.º e 44.º) e, por fim, «Disposições transitórias e finais» (arts. 45.º a 51.º).

11 — Foi na sequência das alterações ao Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de junho, resultantes da Lei n.º 48/2009, de 4 de agosto, que foi aprovado o Decreto Legislativo Regional n.º 21/2010/M, de 20 de agosto, que visou adaptar à Região Autónoma da Madeira o Decreto-Lei n.º 48/2009, de 4 de agosto, com a redação introduzida por aquela

Lei (cf. artigo 1.º), a qual, como atrás mencionado, alar-gou às regiões autónomas o âmbito de aplicação daquele decreto-lei e previu a integração dos bombeiros das regiões autónomas no RNBP. Deste modo o DLR n.º 21/2010/M, como decorre do preâmbulo respetivo, adaptou à RAM o referido diploma, reportando às entidades públicas regionais competentes as atribuições e competências nele imputadas às diversas entidades nacionais, a fim de o tornar executável na RAM, por forma a que os bombeiros da mesma possam aceder ao conjunto de direitos e regalias consagrados no regime jurídico aplicável aos bombeiros portugueses (no território nacional, na redação recorrente da Lei n.º 48/2009, de 4 de agosto).

O DLR n.º 21/2010/M, de 20 de agosto, foi posteriormente alterado (e republicado) pelo DLR n.º 12/2016/M, de 10 de março, visando adaptar aquele às alterações entretanto introduzidas no Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 249/2012, de 21 de novembro, já referido, sobretudo prevendo adaptações de natureza orgânica e, ainda, criar uma norma que vise a imediata aplicação ao espaço regional dos normativos regulamentares de âmbito nacional, sem prejuízo de a RAM poder exercer as suas prerrogativas quanto à respetiva adaptação ou aprovação de regulamentação própria (cf. artigos 2.º, que altera os artigos 1.º a 4.º do DLR n.º 21/2010/M, e artigo 3.º, que revogou o artigo 5.º da versão originária do DLR n.º 21/2010/M — passando o regime em matéria de regulamentação a estar previsto no artigo 4.º do mesmo).

12 — Sucede, porém, que o exato alcance da norma sindicada — que se pretende inserir no DLR n.º 21/2010/M, 20 de agosto, alterado pelo DLR n.º 12/2016/M, de 10 de março —, não pode ser determinado sem levar em consideração a concreta matéria versada na letra do preceito — na parte em que é sindicada pelo requerente, de acordo com a delimitação do objeto do pedido acima efetuada (direito às *tarifas sociais na água*).

Com efeito, e para além da expressa referência feita pela norma sindicada ao Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de junho e ao seu artigo 5.º (com a epígrafe «Direitos»), a concreta matéria sobre que incide o «direito aditado» por aquela norma — «o direito às tarifas sociais na água [e eletricidade], de forma direta e inegável» — apresenta, numa visão sistémica, conexão necessária com o regime legal de atribuição de tarifa social para a prestação dos serviços de águas (tarifa social).

Sendo a norma sindicada omissa — e, assim, incompleta — quanto, entre outros aspetos, ao exato conteúdo do direito «aditado» e sua operacionalidade, respetivo custo e seu financiamento ou entidades competentes para a sua efetivação, não pode a mesma deixar de ser lida à luz do regime legal aplicável em matéria de atribuição — segundo a norma sindicada, «directa» (sem intermediação) e «inegável» (que não se pode negar) — da tarifa social para a prestação dos serviços de águas.

13 — Ora, o regime de atribuição de tarifa social para a prestação dos serviços de águas (tarifa social) foi estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 147/2017, de 5 de dezembro, o qual foi aprovado — como referido no pedido — ao abrigo da autorização legislativa conferida ao Governo pelo artigo 67.º da Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2017 («Autorização legislativa no âmbito da tarifa social para fornecimento dos serviços de águas»), cujo objeto e sentido e extensão assim foram definidos:

«1 — O Governo fica autorizado a criar um regime que vise a atribuição de tarifas sociais para a prestação

dos serviços de águas, a atribuir pelo município territorialmente competente e a aplicar a clientes finais.

2 — O sentido e a extensão do regime a criar, nos termos da autorização legislativa prevista no número anterior, são os seguintes:

a) São elegíveis para beneficiar da tarifa social as pessoas singulares com contrato de fornecimento de serviços de águas com carência económica;

b) A carência económica tem por referência as pessoas beneficiárias de, nomeadamente, complemento solidário para idosos, rendimento social de inserção, subsídio social de desemprego, abono de família, pensão social de invalidez, pensão social de velhice ou cujo agregado familiar tenha um rendimento anual igual ou inferior a € 5 808, acrescido de 50 por cada elemento do agregado familiar que não aufera qualquer rendimento, até ao máximo de 10;

c) Os municípios podem estabelecer, mediante decisão do respetivo órgão deliberativo, outros critérios de referência, desde que não sejam restritivos em relação aos referidos na alínea anterior;

d) A adesão dos municípios ao regime de tarifa social para o fornecimento de serviços de água é voluntária, sendo competência da câmara municipal a instrução e decisão relativa à atribuição da mesma, bem como o respetivo financiamento;

e) A atribuição de tarifa social, nos municípios aderentes, é automática, pressupondo um processo de interconexão e tratamento dos dados pessoais necessários à verificação das condições estabelecidas na alínea b), entre os serviços da segurança social, da AT, a DGAL e os referidos municípios, a estabelecer por decreto-lei, ouvida a Comissão Nacional de Proteção de Dados.».

Tal regime de atribuição da tarifa social para a prestação dos serviços de águas (tarifa social), em consonância com aqueles objeto, sentido e extensão, visou assim, segundo o preâmbulo do diploma que o institui, «criar o quadro legal de *nível nacional* [...], que salvaguarde a consagração de um conjunto mínimo de requisitos de acesso à tarifa social para a prestação dos serviços de águas aplicável em *todos os municípios*, assegurando desta forma o acesso de todos os consumidores a *nível nacional*» (itálicos acrescentados).

Na realidade, a preocupação de criação de um quadro unitário na definição do regime e dos critérios (ainda que mínimos) de acesso dos consumidores finais a uma tarifa reduzida na prestação dos serviços de águas pode ser compreendida pelo facto de a previsão e regulação de *tarifas sociais* (e de *tarifas familiares*) no domínio da prestação de serviços de abastecimento de água às populações encontrar já consagração, de forma dispersa e diversificada, nos tarifários estabelecidos e praticados por vários municípios, enquanto prestadores dos serviços referidos às populações locais, dependendo, assim, das opções (com inegáveis repercussões financeiras) adotadas pelos competentes órgãos locais.

Deste modo, e pese embora — como assinalado, aliás, pelo requerente (cf. pedido, II[I], n.º 20) — o artigo 67.º da LOE para 2017 não indicar a específica matéria da reserva relativa de competência legislativa da AR subjacente à autorização legislativa integrada na proposta de Lei do Orçamento de Estado para 2017 elaborada pelo Governo e por este apresentada à AR, o objeto da autorização legislativa, na parte em que se refere à criação de um regime

que vise a atribuição de tarifas sociais para a prestação dos serviços de águas pelo *município territorialmente competente* (cf. n.º 1 do artigo 67.º) indicia com elevado grau de segurança que o regime a aprovar com base na autorização legislativa concedida pela LOE para 2017 teria implicações em matéria de estatuto (atribuições e competências) dos municípios, incluindo no que respeita às finanças municipais e, assim, das autarquias locais. E, acrescidamente, idêntica conclusão decorre da parte da norma que, versando sobre o sentido e a extensão da autorização legislativa, concretamente prevê que compete aos municípios que voluntariamente aderirem ao regime de tarifa social para o fornecimento de serviços de água o seu *financiamento* [cf. n.º 2, alínea d), do artigo 67.º] — assim apresentando implicações com o regime das finanças locais, no que aos municípios diz respeito. Isto tendo em conta que, sendo o custo da atribuição da tarifa social em causa suportado pelo município aderente — na modalidade de aplicação de um desconto e ou de isenção de tarifas — tal financiamento onera necessariamente as finanças locais, quer se traduza na redução de receita ou na não perceção de uma receita (desde logo no caso de a prestação dos serviços de águas ser assegurada pelo próprio município aderente), quer se traduza num incremento, maior ou menor (consoante se trate de aplicação de um desconto ou de isenção), de despesa (quando a prestação dos serviços de águas seja assegurada por entidade distinta do município aderente).

Com efeito, o regime em questão, aprovado ao abrigo da autorização legislativa concedida pela LOE para 2017, apresenta um conjunto de traços caracterizadores principais de que se destacam especialmente, com relevância para os presentes autos — na medida em que expressamente preveem a intervenção dos municípios (e de todos os municípios), cometendo aos respetivos órgãos representativos (assembleia municipal e câmara municipal) um conjunto alargado de competências e responsabilidades na matéria —, os seguintes:

i) a aprovação de tarifa social para a prestação dos serviços de águas (tarifa social) compete ao município territorialmente competente, sendo atribuída a clientes finais do fornecimento dos serviços de águas (no território nacional) — abrangendo os serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais (art. 1.º «Objeto e âmbito»);

ii) os clientes finais elegíveis são pessoas singulares com contrato de fornecimento de serviços de águas e que se encontrem em situação de carência económica, de acordo com os critérios fixados pelo diploma (artigo 2.º, n.º 1 e n.ºs 2, 3, 6 e 7);

iii) aos municípios é atribuída competência para estabelecer, mediante deliberação da assembleia municipal, *outros critérios de referência* para o acesso à tarifa social, desde que não sejam restritivos em relação aos previstos no diploma (ou seja, mais abrangentes, como mencionado no preâmbulo do diploma) — os quais são objeto de publicitação nos termos aí previstos (art. 2.º, n.ºs 4 e 5);

iv) a *adesão* dos municípios ao regime de tarifa social é *voluntária*, mediante deliberação da assembleia municipal sob proposta da câmara municipal (art. 3.º, n.º 1) — competência que não resulta prejudicada pela prestação de serviços de águas por entidade distinta do município (art. 3.º, n.ºs 2 e 3) — e, quando objeto de decisão, é publicitada (art. 10.º, n.º 1);

v) o *financiamento* da tarifa social compete ao *município aderente* (artigo 4.º, n.º 1) — seja calculada mediante a

aplicação de um desconto sobre o preço a pagar pela água fornecida, seja (e ou) de isenção de tarifas, a qual incide sobre tarifas de valor fixo aplicáveis (art. 5.º, n.ºs 1, 2 e 3);

vi) caso a prestação de serviços de águas seja efetuada por entidade distinta do município, o financiamento da tarifa social é suportado por cada município na exata medida da diferença que resultar do tarifário em vigor e o resultante da deliberação de adesão à tarifa social (art. 4.º, n.º 2) — devendo a câmara municipal entregar o respetivo valor ao fornecedor se este não for o próprio município (art. 7.º, n.º 3);

vii) à assembleia municipal é cometida competência para, na deliberação de adesão ao regime da tarifa social, fixar o valor do desconto e ou da isenção e os eventuais limites máximos de consumo sobre os quais estes são aplicáveis (art. 5.º, n.º 4);

viii) à câmara municipal é atribuída competência para promover a instrução e decidir a atribuição da tarifa social após a deliberação da assembleia municipal de adesão (voluntária) ao regime de tarifa social (artigo 6.º, n.º 2 e 7) — atribuição que nos municípios aderentes é, em regra, automática (art. 6.º, n.º 1 e 7 e 8);

ix) à câmara municipal é atribuída competência para a verificação anual da manutenção dos pressupostos de atribuição da tarifa social e informação à entidade responsável pela faturação sobre a cessação da aplicação da tarifa social aos clientes finais que deixem de reunir os pressupostos legais (art. 8.º, n.ºs 1 e 3);

x) as formas de apoio municipal existentes correspondentes à tarifa social para a prestação dos serviços de águas regulada pelo diploma deve ser objeto de adaptação (pelos municípios) no prazo de 180 dias (art. 9.º, n.ºs 1 e 2).

Destes traços caracterizadores resulta ter o legislador — não obstante a fixação de um regime uniforme no que respeita ao modo de prossecução de uma dada atribuição, em especial, quanto aos critérios («mínimos») de que depende a atribuição (automática) do benefício, assim limitando os poderes reconhecidos aos municípios na matéria —, conferido aos municípios e respetivos órgãos uma margem de liberdade de decisão quanto à afetação dos seus recursos financeiros próprios (por estar em causa seja uma redução de receitas resultantes das tarifas e preços praticados, seja um acréscimo de encargos) compreendida entre a decisão de adesão ou não adesão e, em caso de adesão, de modelação dos aspetos respeitantes, designadamente, à determinação de diferentes critérios de referência, à modalidade de tarifa social e à existência ou não de limites máximos de consumo.

14 — Tenha-se ainda presente que a atribuição de competência aos órgãos representativos dos municípios na matéria em causa — tarifa social para a prestação dos serviços de águas (tarifa social) — não pode deixar de ser lida à luz do regime jurídico aplicável às autarquias locais e demais legislação específica do sector, bem como ainda — por força do traço de regime que imputa às autarquias locais o custo inerente à atribuição de tarifa social na água, sob qualquer das modalidades previstas na lei (redução ou isenção) —, à luz do regime jurídico aplicável em matéria de finanças locais, ambos concretizando os comandos constitucionais dirigidos ao legislador em matéria de descentralização administrativa e finanças locais (cf. artigos 237.º, n.º 1 e 238.º, n.º 2, em especial).

14.1 — Por lado, as competências cometidas aos municípios pelo Decreto-Lei n.º 147/2017, de 5 de de-

zembro, são exercidas nos termos das pertinentes disposições previstas no Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, alterada, em último lugar, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo), em especial, e para além das disposições gerais aplicáveis, as disposições respeitantes ao Município, enquanto categoria de autarquia local prevista na Constituição (art. 236.º, n.ºs 1 e 2), e aos seus órgãos representativos — assembleia municipal e câmara municipal (cf. art. 5.º, n.º 2, e arts. 23.º e ss. do RJAL).

Especificamente quanto às atribuições municipais em matéria de abastecimento de água às populações — para além da referência no RJAL às atribuições dos municípios (em articulação com as freguesias) nos domínios do ambiente e saneamento básico [artigo 23.º, n.º 2, alínea k)] —, decorre do quadro normativo atualmente vigente que, não obstante não se tratar de uma atribuição exclusiva dos municípios, certo é que a responsabilidade pelo fornecimento de água aos consumidores finais («em baixa») se mostra, em grande parte, do domínio municipal.

Tenha-se presente que a atividade de abastecimento público de água compreende a captação, o tratamento, a elevação, o transporte, o armazenamento, a distribuição e a utilização da água. A complexidade e diversidade das tarefas associadas à atividade de abastecimento público de água é usualmente dissociada nos designados *sistemas em alta*, respeitantes às tarefas a montante da rede de distribuição, fazendo a ligação do meio hídrico ao sistema em baixa. Por sua vez, os *sistemas em baixa* integram as tarefas que permitem fornecer aos consumidores o serviço de abastecimento de água. Os sistemas em alta e em baixa podem ser integrados quando a ligação entre a captação dos recursos hídricos e o fornecimento ao consumidor é assegurada pelo mesmo sistema. Tais tarefas têm sido cometidas quer a sistemas municipais, quer a sistemas multimunicipais de abastecimento de água, tendo as grandes linhas de evolução da regulação dos sistemas municipais e multimunicipais de abastecimento de água (e de saneamento) sido já assinaladas no Acórdão n.º 707/2017 (cf., em especial, n.ºs 11.1 a 11.5 e 12.).

E, da relação daquelas opções do legislador com o plano constitucional resulta para o mesmo Acórdão o seguinte:

«17 — A intervenção do Estado nos setores do abastecimento de água e do saneamento tem de ter em conta as eventuais competências municipais nessa matéria, fixadas na lei, de acordo com o disposto nos artigos 235.º, n.º 2, e 237.º, n.º 1, da Constituição. O princípio da autonomia local admite, seguramente, restrições, mas apenas sob o crivo do princípio da proporcionalidade e sempre com o limite de não se afetar o seu núcleo essencial.

É incontestável que os municípios possuem competências em matéria de abastecimento de água e de saneamento, de acordo com o disposto no artigo 23.º, n.º 2, alínea k), da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que aprova o regime jurídico das autarquias locais (e já a possuíam, como vimos, ao abrigo da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, e do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março). Na verdade, até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 379/93 (aprovado na sequência do Decreto-Lei

n.º 372/93, de 29 de outubro), que criou os primeiros sistemas multimunicipais, os setores em questão estavam, quase sem exceção, inteiramente integrados na esfera dos municípios (cf. 11.1., supra).

Não obstante, a atribuição aos municípios de competências em matéria de abastecimento e de saneamento é efetuada, ao abrigo do disposto no artigo 235.º, n.º 2, da Constituição, em função dos “interesses próprios das populações respetivas”, isto é, de interesse meramente local. Deste modo, quando está em causa o interesse geral, de âmbito nacional, o Estado pode intervir nos setores em questão, desde que, repete-se, não restrinja excessivamente as competências municipais.

A este nível, importa, desde logo, destacar o artigo 9.º, alínea d), da Constituição, segundo o qual é uma tarefa fundamental do Estado “[p]romover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais”.

Ao nível dos direitos económicos, sociais e culturais, para os quais esta disposição remete, são de referir, com importância neste domínio, o direito à saúde, previsto no artigo 64.º, n.º 1 [cf., igualmente, a alínea b) do n.º 2], e o direito ao ambiente e qualidade de vida, previsto no artigo 66.º, n.º 1. A este propósito, é ainda de notar que, de acordo com o disposto na alínea e) do n.º 2 deste preceito, “[p]ara assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos”, “[p]romover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana”. Não pode passar despercebida, nesta norma, a previsão explícita de uma colaboração entre o Estado e as autarquias locais.

No domínio da organização económica, é, por último, de destacar o artigo 81.º, alínea n), segundo o qual “[i]ncumbe prioritariamente ao Estado no âmbito económico e social” “[a]dotar uma política nacional da água, com aproveitamento, planeamento e gestão racional dos recursos hídricos”.

Estas disposições impõem, assim, que o Estado promova e prossiga os valores em causa e que adote uma política nacional da água.

18 — Os sistemas multimunicipais foram criados tendo em vista, justamente, a prossecução dos interesses coletivos supra citados, que, dado o nível de investimento exigido, muito dificilmente poderiam ser prosseguidos ao nível municipal. Tal exigência de necessidade de um investimento predominante a efetuar pelo Estado constava, aliás, do artigo 4.º, n.º 2, da Lei n.º 46/77, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 372/93, e manteve-se no artigo 1.º, n.º 2, da Lei n.º 88-A/97. De facto, como afirmam VITAL MOREIRA/FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ob. cit., pp. 38 e s., a figura dos sistemas multimunicipais “visou dar ao Estado a responsabilidade pela criação de grandes infraestruturas de captação, tratamento e transporte de água, de recolha, tratamento e valorização de resíduos sólidos e líquidos urbanos, no âmbito de vários municípios. Trata-se de tarefas que ultrapassam muitas vezes a capacidade mesmo dos maiores municípios, que exigem soluções territorialmente integradas, mais vastas do que

as dos municípios, e que afetam fortemente o ambiente e a qualidade de vida de vastas populações sobretudo nas regiões de maior densidade populacional”.

Além do mais, manteve-se sempre a coexistência dos sistemas multimunicipais com os sistemas municipais, da titularidade dos municípios (no sentido de que “a criação de sistemas multimunicipais teria de respeitar a coabitação com os sistemas municipais”, cf. FERNANDA MAÇÃS, “As parcerias Estado/autarquias locais: breves considerações sobre o novo modelo de gestão de serviços municipais de águas e resíduos”, in *Revista de Contratos Públicos*, n.º 3, 2011, p. 75). Os municípios são, em princípio, os únicos utilizadores dos sistemas multimunicipais, que só excepcionalmente se ligam diretamente a outras pessoas, singulares ou coletivas, públicas ou privadas (no caso específico do sistema multimunicipal do Baixo Mondego-Bairrada, cf. o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 172/2004). Deste modo, os municípios ligam-se, por via de regra, aos sistemas municipais.[...]

Vigora atualmente neste domínio o *regime de exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, de recolha, tratamento e rejeição de efluentes e de recolha e tratamento de resíduos sólidos* (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 92/2013, de 11 de julho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 72/2016, de 4 de novembro) e o *regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos*, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, na versão atual conferida pela Lei n.º 12/2014, de 6 de março.

Na Região Autónoma da Madeira, foi criada, pelo Decreto Legislativo Regional n.º 17/2014/M, de 16 de dezembro, alterado pelo DLR n.º 38/2016/M, de 17 de agosto (com a regulamentação da Portaria Regional n.º 56/2014, de 23 de maio), a ARM — Águas e Resíduos da Madeira, S. A., empresa de capitais exclusivamente públicos que tem por objeto a exploração e a gestão do sistema multimunicipal de águas e de resíduos da Região Autónoma da Madeira, que, para além da gestão do sistema de abastecimento público de água em alta, presta serviços de abastecimento de água em baixa nos cinco municípios aderentes da Região (Câmara de Lobos, Machico, Porto Santo, Ribeira Brava e Santana). Nos demais seis municípios madeirenses, o fornecimento de água aos consumidores é assegurado por sistemas municipais de abastecimento de água — não ficando por isso estes últimos subtraídos ao âmbito de aplicação do «quadro legal de nível nacional» consagrado pelo Decreto-Lei n.º 147/2017, de 5 de dezembro.

14.2 — Além disso, há que considerar igualmente o disposto na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, alterada em último lugar pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (que estabelece o *regime financeiro das autarquias locais* e das comunidades intermunicipais), aprovada segundo o procedimento consagrado no n.º 4, parte final, do artigo 168.º da Constituição (votação na especialidade pelo Plenário) — e sem prejuízo da sujeição do sector local aos princípios consagrados na Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro), que expressamente o refiram (art. 3.º, n.º 1) — em especial os princípios fundamentais (nomeadamente os da estabilidade orçamental, da autonomia financeira e da coordenação entre finanças

locais e finanças do Estado), as disposições aplicáveis em matéria de receitas e despesas dos municípios [cf. em particular, quanto às receitas, os arts. 14.º, alínea e) e 21.º, em especial n.ºs 1 e 3, alíneas a) e b) — abastecimento público de água e saneamento de águas residuais, respetivamente] e as regras orçamentais (cf. arts. 40.º e ss., em especial 40.º, n.º 1, e 42.º).

Isto, sem prejuízo de o poder de definição das tarifas no sector da água dever observar certos princípios e limites (cf. artigo 21.º, números 4 e 5, do *supra* referido *regime financeiro das autarquias locais* e das comunidades intermunicipais), decorrentes, designadamente, da *Lei da Água* (Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro) e densificados no *regime económico e financeiro dos recursos hídricos* (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de junho e alterado, em último lugar, pelo Decreto-Lei n.º 46/2017, de 3 de maio), nomeadamente os princípios do valor social, da dimensão ambiental e do valor económico da água, explicitados no preâmbulo do diploma («Entre os princípios que agora norteiam a gestão dos recursos hídricos nacionais contam-se o princípio do valor social da água, pelo qual se reconhece que ela constitui um bem de consumo ao qual todos devem ter acesso para satisfação das suas necessidades elementares, o princípio da dimensão ambiental da água, pelo qual se reconhece que esta constitui um ativo ambiental que exige a proteção capaz de lhe garantir um aproveitamento sustentável, e o princípio do valor económico da água, pelo qual se reconhece que a água, constituindo um recurso escasso, deve ter uma utilização eficiente, confrontando-se o utilizador da água com os custos e benefícios que lhe são inerentes») e da sujeição, no domínio tarifário, à atividade reguladora e fiscalizadora do Estado (cf. artigo 21.º, n.º 6, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro), exercida pela Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos — ERSAR [como decorre do anteriormente citado «regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos», aprovado pelo Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto (em especial, artigos 11.º, 11.º-A e 11.º-B, na versão introduzida pela Lei n.º 12/2014, de 6 de março)].

15 — Por último, na economia do pedido do requerente, é de considerar igualmente o teor do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira (EPARAM), aprovado pela Lei n.º 13/91, de 5 de junho (com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 130/99, de 21 de agosto, e 12/2000, de 21 de junho), cujo artigo 40.º, que dispõe sobre «Matérias de interesse específico» é expressamente invocado pelo requerente (cf. n.ºs 26-27) para afastar a existência de habilitação expressa e específica para a ALRAM legislar sobre tarifas sociais da água. Isto já que o Decreto em que se insere a norma sindicada é decretado pela ALRAM ao abrigo das disposições conjugadas do n.º 4 do artigo 112.º e da alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição e, ainda, da alínea c) do n.º 1 do artigo 37.º e da cláusula geral da alínea v) do artigo 40.º do EPARAM — dispondo estas últimas, respetivamente, que compete à Assembleia Legislativa Regional, no exercício de funções legislativas «Legislar, com respeito pelos princípios gerais das leis gerais da República, em matérias de interesse específico para a Região que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania» e que constitui matéria de interesse específico, designadamente, «vv) Outras matérias que respeitem exclusivamente à Região ou que nela assumam particular configuração».

C2. Sentido e alcance da norma sindicada

16 — Tendo em conta o enquadramento da norma sindicada e os regimes jurídicos que com a mesma se encontram, expressa ou implicitamente, relacionados, cumpre ainda, como questão prévia, determinar o sentido e alcance da norma sindicada (à luz do disposto no artigo 9.º do Código Civil).

Recorde-se que, no seu enunciado literal, a norma vem aditar o direito às tarifas sociais na água [e eletricidade], de forma direta e inegável, relativamente aos bombeiros do quadro de ativos (da RAM).

Sendo a norma silente, como já se mencionou, quanto a vários aspetos relativos à sua concretização, numa possível leitura isolada da norma, esta poderia assumir *prima facie* um carácter programático, segundo o qual a atribuição do direito em causa e a sua execução dependeria de aprovação futura de normas concretizadoras. Não é todavia sob este prisma que o requerente invoca o desvalor da norma.

Ora, não se afigurando a norma sindicada exequível por si própria, nem estabelecendo na sua letra qualquer programa de concretização a desenvolver posteriormente, há que considerar, numa outra leitura da norma, que a mesma estabelece conexões com regimes jurídicos pré-existentes — seja com o regime jurídico aplicável aos bombeiros no território nacional, seja, em especial, com o regime jurídico de atribuição de tarifa social para a prestação dos serviços de águas (tarifa social). Deste modo, prevendo a norma — cuja teleologia respeita, em primeira linha, ao específico «estatuto social» dos bombeiros da RAM —, o aditamento (aos direitos dos bombeiros da RAM já resultantes do regime geral) do direito à tarifa social na água, não pode a determinação do seu sentido deixar de ser efetuada, no quadro do sistema jurídico, à luz do regime legal aplicável em matéria de atribuição de tarifa social para a prestação dos serviços de águas — isto é o «quadro legal de nível nacional» relativo ao acesso à tarifa social para a prestação dos serviços de água, aplicável em todos os municípios, assegurando «o acesso de todos os consumidores a nível nacional» (cf. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 147/2017, de 5 de dezembro) e, nessa medida, das atribuições e competências pelo mesmo conferidas aos municípios (e a todos os municípios).

Todavia, mesmo considerando que a execução do (aditado) direito à tarifa social na água previsto na norma sindicada depende, ou tem lugar, no quadro do regime geral que consubstancia o referido «quadro legal de nível nacional», afiguram-se admissíveis diversas interpretações da norma sindicada na sua articulação com tal regime.

16.1 — Numa (primeira) interpretação, a partir do enunciado literal da norma, em todos os seus segmentos, parece poder retirar-se com um mínimo de certeza que: *i*) é «aditado» um novo direito aos direitos (dos bombeiros) previstos no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de junho, que aprovou o regime jurídico aplicável aos bombeiros portugueses no território nacional; *ii*) este «novo» direito assim aditado respeita a matéria que se prende com o acesso à tarifa social para a prestação dos serviços de água (tarifa social) — e prevista no Decreto-Lei n.º 147/2017, de 5 de dezembro; *iii*) ao aditar o direito em causa ao elenco dos direitos dos bombeiros, estabelece como critério ou pressuposto da concessão desse benefício a qualidade de bombeiro do quadro de ativos da RAM; *iv*) ao estabelecer como critério exclusivo dessa concessão aquela qualidade de bombeiro da RAM, sem consideração de qualquer outro critério de elegibilidade para a atribuição

do mesmo, vem, ao menos implicitamente, estipular um «novo» critério de elegibilidade face aos previstos no regime legal de atribuição de tarifa social para a prestação dos serviços de águas estabelecido pelo referido Decreto-Lei n.º 147/2017; *v*) ao prever o «aditamento» do direito em causa (direito à tarifas sociais na água) «de forma direta e inegável» parece impor a atribuição desse direito de modo obrigatório e automático, por mero efeito de ato legislativo, com todas as consequências — desde logo as competências e em matéria de financiamento previstas no quadro legal de nível nacional instituído pelo Decreto-Lei n.º 147/2017, de 5 de dezembro.

Em particular, o elemento gramatical relativo à «forma» de aditamento do direito — «de forma direta e inegável» — afigura-se particularmente elucidativo no esclarecimento do pensamento legislativo: o legislador parece expressar a intenção de exercer a competência de atribuir, aos bombeiros da RAM, um benefício (o da tarifa social na água) de modo automático e sem possibilidade de negação — assumindo o exercício de uma competência que considera sua [para tanto invocando, além de preceitos constitucionais, os artigos 37.º, n.º 1, alínea *c*) e 40.º, alínea *vv*), do EPARAM, cujo teor já acima foi mencionado] —, assim «sobrepondo» tal exercício ao exercício por parte do ente que a lei (da República) considerou competente para o efeito — o município territorialmente competente. É precisamente neste ponto que reside o desvalor invocado pelo requerente.

Isto porque não decorre da norma sindicada (nem tão-pouco do decreto em que a mesma se insere), qualquer elemento literal suscetível de indiciar que o legislador regional, ao prever a atribuição «direta e inegável» do direito em causa, pretendia chamar a si (e à administração regional) não só a competência para a atribuição do direito por mero efeito da lei, mas igualmente, ainda que em momento subsequente, as consequências dessa atribuição, em especial no que respeita à respetiva operacionalização e correspondente custo financeiro — seja por via da previsão do exercício de competência regulamentar, seja por via de previsão orçamental para o efeito.

Ora, tendo em conta o que atrás ficou dito quanto aos traços caracterizadores daquele regime da tarifa social na prestação dos serviços de água, aplicável no território nacional e a todos os municípios (*supra*, 13.), parece ser de concluir, de acordo com esta primeira interpretação, com algum grau de certeza, que o enunciado da norma sindicada vem bulir (ou, pode com elevada probabilidade bulir) com (pelo menos) dois dos traços essenciais do mesmo no que — a montante da atribuição da tarifa social na prestação dos serviços de água —, diz respeito às atribuições e competências das autarquias locais: *i*) a adesão voluntária dos municípios ao regime de tarifa social (mediante deliberação da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal); *ii*) a competência dos municípios para estabelecer critérios de referência diversos dos consagrados pelo regime legal, desde que não sejam restritivos em relação aos mesmos (mediante deliberação da assembleia municipal). E o enunciado da norma sindicada vem ainda bulir (ou, pode com elevada probabilidade bulir) — a jusante da atribuição da tarifa social na prestação dos serviços de água de acordo com os critérios legais ou outros que sejam estabelecidos pelo órgão do município competente —, com um terceiro traço essencial daquele regime da tarifa social para a prestação dos serviços de água no que aos municípios diz respeito: o da imposição do financiamento

da tarifa social pelo próprio município aderente (e ademais decorrente da aplicação de um critério que não foi sequer objeto de estabelecimento por deliberação do órgão competente dos municípios implicados).

A norma sindicada, em suma, segundo a interpretação em causa, parece impor — tendo subjacente uma leitura conjugada dos diplomas relevantes — aos municípios da RAM que suportem o custo de atribuição de uma tarifa social a um grupo determinado em razão de uma qualidade (a de bombeiro da RAM) quando dispõem de margem de liberdade de decisão quanto à atribuição de tarifa social na água aos consumidores elegíveis segundo os critérios legais, ordenados à proteção de consumidores finais individuais em situação de carência económica, bem como aos beneficiários elegíveis segundo outros critérios de referência que os municípios podem determinar mas ainda ordenados, presume-se, à prossecução daquele objetivo de proteção.

Assim sendo, seria de concluir que norma sindicada, numa primeira interpretação — impondo a atribuição de um direito (benefício da tarifa social na água) aos bombeiros da RAM «à custa» de receitas dos municípios (preços cobrados pela prestação dos serviços de água) — não deixa de interferir com os traços do regime geral fixados pelo legislador e o espaço de autonomia dos municípios, seja decisória, seja financeira, no que respeita à assunção de despesas e livre disposição das suas receitas a prossecução dos seus fins, nos limites da sua autonomia financeira tal como regulada por lei.

16.2 — Numa outra (segunda) interpretação possível da norma, que entenda não ser o mencionado elemento gramatical determinante, é de admitir que a previsão do aditamento do direito à tarifa social na água da forma prevista não preclui a aplicação do disposto no regime (geral) de atribuição de tarifa social para a prestação dos serviços de águas e, nessa medida, não contende com o seu traço essencial respeitante ao carácter voluntário da adesão ao regime por parte dos municípios — e mesmo com o traço respeitante à determinação, por parte daqueles, de outros critérios de referência além dos previstos naquele regime.

Todavia, mesmo admitindo-se ser possível esta segunda interpretação da norma sindicada, é de concluir igualmente que a mesma não deixa de interferir com o espaço de autonomia dos municípios traçado pelo regime geral aprovado com base em autorização legislativa concedida pela AR. Com efeito, mesmo que se considere intocado o poder de os municípios aderirem livremente ao regime em causa — e mesmo de fixarem outros critérios de referência para além dos previstos na lei —, ainda assim a norma sindicada sempre se traduziria numa alteração do equilíbrio fixado pelo regime geral no que respeita ao universo dos beneficiários — e com acrescido custo financeiro para os municípios.

Isto na medida em que, mesmo que se admita ficar intocado o poder de adesão voluntária, por cada município territorialmente competente, ao regime em causa — aprovado pelo legislador para o território nacional e, por isso, respeitante a *todos* os municípios — a mera previsão pela norma sindicada da atribuição do direito em razão da qualidade de bombeiro (da RAM) vem alterar os moldes da previsão legal quanto ao universo de potenciais beneficiários da tarifa social na água — seja o universo «restrito» resultante da aplicação estrita dos critérios de referência previstos no regime geral, seja o universo «alargado» por

força da determinação de novos critérios de referência por parte de cada município —, já que impõe a atribuição da tarifa social a um (outro) universo pré-determinado pela norma sindicada. Por outras palavras, uma vez verificada a adesão voluntária por um município, o universo de beneficiários sempre teria de incluir, «obrigatoriamente», o universo dos bombeiros (de cada município) da RAM. Em suma, uma vez aderindo voluntariamente um município madeirense ao regime geral, não pode o mesmo deixar de atribuir a tarifa social na água em causa (também) aos respetivos bombeiros da RAM.

Tanto basta para se concluir igualmente, também nesta outra interpretação da norma sindicada, pela afetação por esta da composição de interesses (nacional e locais) subjacente ao regime geral — que terá justificado a aprovação de um regime uniforme para todo o território nacional e todos os municípios mediante autorização legislativa da AR — e, assim, pela afetação do espaço de autonomia dos municípios, seja decisória, seja financeira, no que respeita à assunção de despesas e livre disposição das suas receitas a prossecução dos seus fins. Com efeito, as razões justificativas da necessidade de uma autorização legislativa para a aprovação pelo Governo do regime geral nacional constante do Decreto-Lei n.º 147/2017 impõem-se do mesmo modo, estando em causa a modificação do universo dos beneficiários possíveis de tal regime — ainda que destinada a produzir efeitos apenas numa região autónoma — por via da necessária integração dos bombeiros do quadro de ativos, antes não contemplados enquanto tais.

16.3 — Ora, em qualquer das referidas interpretações da norma, as conclusões alcançadas, no sentido da afetação (maior ou menor, consoante a interpretação que se perfilhe) do regime aplicável em matéria de tarifa social na prestação de serviços de águas e do espaço de autonomia decisória e financeira dos municípios, cujo estatuto se integra na reserva (relativa) de competência legislativa da AR, afiguram-se determinantes para a análise da questão de constitucionalidade, a que se procede em seguida.

C.3. Apreciação da questão de constitucionalidade: a violação da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República em matéria de estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais

17 — Considerando o enquadramento jurídico da norma sindicada e da matéria sobre que a mesma versa, bem como o seu sentido e alcance, enquanto pressupostos, cumpre analisar a questão de constitucionalidade colocada pelo requerente.

A questão de constitucionalidade, tal com colocada nos presentes autos, consiste em determinar se a norma sindicada versa sobre matéria que se encontra reservada à competência legislativa da Assembleia da República (AR), em concreto, por força da cláusula de reserva relativa de competência legislativa consagrada na alínea *q*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, segundo a qual é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar, salvo autorização ao governo, sobre matéria e «*Estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais*» — matéria que, por força do disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 227.º e do artigo 228.º, n.º 1, da Constituição, se encontra expressamente excluída da competência legislativa das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas por aí se afastar a possibilidade de uma lei de autorização legislativa incidir sobre essa matéria

do domínio da competência reservada da Assembleia da República.

Alega o requerente, em síntese, após o enquadramento do pedido e menção aos regimes legais implicados (cf. 1 a 17), que: apesar de a autorização legislativa prevista no artigo 67.º da LOE para 2017, com base na qual foi aprovado o Decreto-Lei n.º 147/2017, que estabelece o regime da tarifa social relativa às prestação dos serviços de água, não indicar a matéria de reserva relativa da AR em causa, é inequívoco que a mesma tem implicações no estatuto das autarquias locais e seu regime financeiro, não podendo excluir-se que possam estar em causa outras matérias integradas de reserva relativa da AR (cf. 18-20); os termos de tal autorização preveem que o financiamento daquela tarifa social é suportada pelos municípios e os procedimentos a este respeito implicam competências dos órgãos do município (cf. 20); tratando-se de matéria relativamente reservada à AR, o Governo e a Assembleia Legislativa da RAM apenas poderiam legislar sobre a mesma mediante autorização (cf. 20); a ALRAM exerce a sua competência legislativa nos termos dos artigos 227.º e 228.º da Constituição e do artigo 37.º, n.º 1, do EPARAM (cf. 22-25); não se descortina uma autorização expressa e específica sobre a matéria em causa no artigo 40.º do EPARAM que enuncia as matérias de competência legislativa própria da RAM (cf. 26-27); no caso não pode ser concedida autorização legislativa à ALRAM por força dos artigos 227, n.º 1, alínea *b*), na parte em que exclui a alínea *q*) do n.º 1 do artigo 165.º, todos da Constituição, não podendo por isso a ALRAM legislar sobre a matéria (cf. 28-29 e 30); em causa está não só um critério ampliativo das situações de atribuição de tarifa social que, segundo a lei, os municípios poderiam utilizar, mas também a oneração pelo legislador regional dos municípios madeirenses com o encargo financeiro decorrente do novo direito atribuído aos bombeiros, e desse modo implicando o exercício das competências dos órgãos dos municípios, assim bulindo com o estatuto de todos os municípios da RAM (cf. 31-34); a atribuição e regime do direito em causa têm implicações nucleares no estatuto e regime financeiro das autarquias locais, inexistindo a possibilidade de ser concedida autorização legislativa (cf. 35-36).

18 — O vício de inconstitucionalidade orgânica em que o requerente sustenta o pedido — invasão de competência legislativa reservada da AR — convoca o regime constitucional que disciplina a reserva de competência legislativa dos órgãos de soberania e, assim, também as matérias reservadas à competência daqueles órgãos, em especial a Assembleia da República nos termos dos artigos 161.º, 164.º (reserva absoluta) e 165.º (reserva relativa) da Constituição, enquanto limite negativo ao poder legislativo das regiões autónomas. Com efeito, sendo o poder legislativo expressão da autonomia regional, o exercício da competência legislativa pelas regiões autónomas (no âmbito regional e em matérias enunciadas nos estatutos político-administrativos respetivos) encontra-se delimitado negativamente já que não pode incidir sobre matérias que estejam reservadas aos órgãos de soberania [artigos 227.º, n.º 1, alínea *a*) e 228.º, n.º 1, da Constituição], sob pena de inconstitucionalidade. E, no que respeita à matéria de reserva relativa da AR, as regiões autónomas apenas poderão legislar mediante autorização da AR, com exceção das matérias de reserva relativa da AR elencadas na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição.

O poder legislativo das Regiões Autónomas — competência cometida às Assembleias Legislativas Regionais — recortado a partir da conjugação dos artigos 112.º n.ºs 1, 4 e 5, 227.º, 228.º e 232.º, n.º 1 da Constituição, é assim balizado nesta por referência aos limites positivos do âmbito regional e da relação com as matérias enunciadas nos respetivos estatutos político-administrativos e ao limite negativo da reserva de competência dos órgãos de soberania. Este limite negativo encontra uma atenuação no poder definido na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição, norma que habilita as regiões autónomas a legislar em matérias da reserva relativa da Assembleia da República (elencadas no n.º 1 do artigo 165.º), mediante autorização desta, com exceção das previstas nas alíneas *a*) a *c*), na primeira parte da alínea *d*), nas alíneas *f*) e *i*), na segunda parte da alínea *m*) e nas alíneas *o*), *p*), *q*), *s*), *t*), *v*), *x*) e *aa*) do n.º 1 do artigo 165.º

Ora, não obstante apontar a doutrina a dificuldade de se descortinar o critério que presidiu à delimitação das matérias reservadas relativamente à competência legislativa da Assembleia da República suscetíveis de delegação legislativa às Assembleias Legislativas Regionais e das matérias em que tal se mostra vedado (assim, Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada, Tomo III*, Coimbra Editora, 2007, Anotação ao artigo 228.º, p. 360 e J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. II*, 4.ª ed., 2010, Anotação ao artigo 227.º, p. 667), certo é que, por referência à matéria prevista na alínea *q*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição (estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais), entendeu o legislador de revisão constitucional, em 2004, manter a mesma na esfera de competência legislativa dos órgãos de soberania (Assembleia da República e Governo, mediante autorização parlamentar), sem possibilidade de a respetiva normação ser feita ao nível regional, mesmo com autorização.

Note-se apenas que, sem prejuízo dos poderes cometidos pela Constituição às Regiões Autónomas na relação com as autarquias locais, como os poderes de criar e extinguir autarquias locais, bem como modificar a respetiva área, nos termos da lei [artigo 227.º, n.º 1, alínea *l*)], de exercer tutela sobre as autarquias locais [*idem*, alínea *m*)] e de elevar povoações à categoria de vilas ou cidades [*idem*, alínea *n*)], as matérias constitucionalmente previstas referentes às autarquias locais — como as eleições e o estatuto dos eleitos locais [artigo 164.º, alíneas *l*) e *m*)], o regime de criação, extinção e modificação das autarquias locais [artigo 164.º, alínea *n*)] e a respetiva criação, extinção e modificação no território continental (*idem*), o regime da elaboração e organização dos orçamentos das autarquias locais [artigo 164.º, alínea *r*)], o estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais [artigo 165.º, n.º 1, alínea *q*)], a participação das organizações de moradores no exercício do poder local [artigo 165.º, n.º 1, alínea *r*)] e regime e forma de criação das polícias municipais [artigo 165.º, n.º 1, alínea *aa*)] — mostram-se reservadas à competência legislativa da Assembleia da República, absoluta e relativa, sem possibilidade de autorização às Assembleias Legislativas Regionais, termos em que, por força do disposto nos artigos 227.º, n.º 1, alíneas *a*) e *b*) e 228.º, n.º 1, da Constituição, o enquadramento infraconstitucional das autarquias locais — sem exceção nas autarquias locais existentes nas Regiões Autónomas — assume um carácter unitário, de âmbito nacional, decidido no plano parlamentar nacional.

Esta opção do legislador constituinte (e de revisão), que se afigura decorrer da compreensão da autonomia das autarquias locais (e da sua existência) no quadro do Estado unitário (artigo 6.º, CRP) e na organização democrática do Estado (artigo 235.º, n.º 1), aponta para a igualdade estatutária das autarquias locais existentes (municípios e freguesias), diferenciando o continente e as Regiões Autónomas tão só quanto à existência das (ainda não criadas) regiões administrativas (artigo 236.º, n.ºs 1 e 2). No demais, as condições específicas das «ilhas» poderão determinar o estabelecimento, por lei, de outras formas de organização territorial autárquica (artigo 236.º, n.º 3), que não os atualmente previstos municípios e freguesias.

Neste quadro, há que determinar se a matéria sobre que incide a norma sindicada, com o sentido e alcance acima indicados, se pode incluir [para efeitos do disposto no artigo 227.º, n.º 1, alínea a), parte final, da Constituição] no âmbito da reserva relativa de competência legislativa da AR prevista no referido artigo 165.º, n.º 1, alínea q), da Constituição, de modo a aferir-se do respeito pelo limite negativo de competência acima assinalado que veda o poder legislativo regional nas matérias reservadas à competência dos órgãos de soberania.

Para o efeito, cumpre começar por abordar a questão da reserva de competência legislativa da AR e, concretamente da reserva relativa de competência legislativa no que ao estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais, diz respeito — prevista na alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição [correspondente à alínea s) do n.º 1 do artigo 168.º na versão anterior à revisão constitucional de 1997] — norma invocada pelo requerente como fundamento do pedido.

18.1 — A alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição reserva para a AR a definição do «Estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais», sem limitação (às «bases gerais» ou ao «regime geral»), assim significando à partida que deve ser a AR a definir todo o regime legislativo daquela matéria, ou seja, que a inclusão da matéria na reserva de competência, *in casu* relativa, da AR é *in totum* (neste sentido, Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional, Vol. III, Tomo V, Atividade Constitucional do Estado*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, n.º 68, p. XXX ou Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada, Volume II, Organização Económica, Organização do Poder Político, Artigos 80.º a 201.º*, 2.ª ed., Lisboa, UCP, 2018, Anotação ao artigo 164.º, III, p. 529).

A cláusula de reserva relativa prevista na alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, invocada como fundamento determinante de inconstitucionalidade nos presentes autos, assume relevância no quadro da garantia constitucional da autonomia do poder local, tal como resulta do regime constitucional contido no seu Título VII, dedicado ao Poder Local, e artigos que o integram (arts. 235.º a 262.º) — e que permitem apreender, como sustenta a doutrina (Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição...*, Anotação ao artigo 165.º, I, pp. 543-544) — mas sem esgotar —, o significado e alcance da matéria integrada na reserva prevista naquela alínea q).

Com efeito, o pedido de apreciação da constitucionalidade da norma *sub judice* reporta-se à violação das regras de competência legislativa em matéria de estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais, relevando a reserva parlamentar decorrente da norma prevista no artigo 165.º, n.º 1, alínea q), da Cons-

tituição — que atribui à Assembleia da República o poder de legislar naquela matéria ou de autorizar o Governo a fazê-lo —, sendo a este respeito expressamente vedada a competência legislativa das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas por via da exceção contida no n.º 1, alínea b), *in fine* do artigo 227.º

Assim, para avaliar se o poder normativo regional, tal como exercido, plasmado na norma ora sindicada, afronta a reserva de competência da Assembleia da República, é necessário compreender o âmbito da reserva legislativa parlamentar em causa, ou seja, o que se entenda incluído na norma constitucional alegadamente preterida com a aprovação da norma ora em crise — a partir da jurisprudência deste Tribunal sobre a garantia constitucional da autonomia local em geral e sobre a concreta cláusula de reserva legislativa da AR em matéria de estatuto das autarquias locais.

Tenha-se, pois, presente que o princípio constitucional da autonomia local, enquanto conceito aberto e, em grande medida, relacionado ou sofrendo o influxo de outros princípios constitucionais, como o princípio da descentralização, assume uma vertente garantística que se traduz na específica delimitação dos poderes de normação em matéria de estatuto das autarquias locais, tal como formulada na norma competencial da Assembleia da República ora em análise.

18.2 — A entender-se a cláusula de reserva de competência legislativa por referência à garantia constitucional da autonomia das autarquias locais, tenha-se em vista que o princípio da autonomia local se apresenta, no quadro jurídico-constitucional português, como um *princípio jurídico ordenador e estruturante* da organização — política, administrativa, territorial [qualificando a autonomia municipal como *autonomia político-administrativa*, ANDRÉ FOLQUE, *A Tutela Administrativa nas Relações entre o Estado e os Municípios (Condicionalismos Constitucionais)*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, pp. 116 e ss.] — do Estado português [sobre o tema, desenvolvidamente, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais*, in PAULO OTERO/PEDRO GONÇALVES (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial, Volume IV*, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 11-299, em especial, pp. 77 e ss.], compreensivamente entendido na relação com outros princípios fundamentais (de que se destacam os princípios da descentralização administrativa, da unidade do Estado, do Estado de direito democrático, da democracia, do pluralismo, da participação, da subsidiariedade), a que a Constituição se refere como dimensão da organização do Estado unitário (artigo 6.º, n.º 1) e componente da organização democrática do Estado (artigo 235.º, n.º 1), estabelecendo, a seu respeito, reservas de lei (designadamente nos artigos 236.º, n.ºs 3 e 4, 237.º, n.ºs 1 e 2, 238.º, n.ºs 2 e 4, 239.º, n.º 4, 240.º, n.º 2, 242.º, n.ºs 1 e 2, e 243.º), em especial, reservas de competência legislativa parlamentar, absolutas e relativas [artigo 164.º, alíneas l), m), n) e r) e artigo 165.º, n.º 1, alíneas q), r) e aa)] e erigindo a garantia da autonomia das autarquias locais a limite material de revisão constitucional [artigo 288.º, alínea n)].

O princípio da autonomia local (cujas fontes não se esgotam no quadro jurídico-constitucional) encontra, assim, na Constituição o acolhimento devido a um princípio fundamental que se revela em diversas vertentes, como, aliás, reconhecido na jurisprudência constitucional que se tem pronunciado sobre a garantia constitucional da autonomia do poder local. Assim, no **Acórdão n.º 494/2015**, em que

se reafirma que «[a] *autonomia local é um dos pilares fundamentais em que assenta a organização territorial da República Portuguesa, tal como resulta do artigo 6.º, n.º 1, da Constituição.*», pode ler-se:

«(b) O princípio da autonomia local [...]

8 — A autonomia local é um dos pilares fundamentais em que assenta a organização territorial da República Portuguesa, tal como resulta do artigo 6.º, n.º 1, da Constituição.

Nesse contexto, a autonomia local deve ser associada ao princípio constitucional geral da unidade do Estado e, lida em contexto com a autonomia regional, o princípio da subsidiariedade e a descentralização administrativa (GOMES CANOTILHO/ VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, Coimbra Editora, 2007, p. 232). A importância central desta matéria tem como consequência o tratamento jurisprudencial desenvolvido pelo Tribunal Constitucional sobre o alcance da garantia constitucional da autonomia local (cf. A. MAURÍCIO, *A garantia constitucional da autonomia local à luz da jurisprudência do Tribunal Constitucional*, in *Estudos em homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Coimbra Editora, 2003, pp. 625-657). O princípio da autonomia local, de que importa agora tratar, é desenvolvido na Constituição no seu título VIII, relativo ao *Poder local*, da parte III (Organização do poder político). O enquadramento supralegal das autarquias locais é, ainda, completado pela Carta Europeia da Autonomia Local, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 58/90, de 23 de outubro, vigente na nossa ordem jurídica por força do artigo 8.º, n.º 2, da Constituição.

9 — O artigo 235.º da Constituição estabelece que a *“organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais”*, que são *“pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”*. Esta norma constitucional garante e impõe a existência de autarquias locais em todo o país e *“tem um sentido de garantia institucional, assegurando a existência de administração local autárquica autónoma”* (Acórdão n.º 296/2013, n.º 12).

As autarquias locais são mais que *“mera administração autónoma do Estado”*, uma vez que *“concorrem, pela própria existência, para a organização democrática do Estado. Justificadas que são pelos valores da liberdade e da participação, as autarquias conformam um ‘âmbito de democracia’ (Ruiz Miguel), num sistema que conta precisamente com o princípio básico de que toda a pessoa tem direito de participar na adoção das decisões coletivas que a afetam”* (cf. Acórdão n.º 432/93, n.º 1.2., cf. também Acórdão n.º 296/2013, n.º 13, e o Acórdão n.º 109/2015, n.º 10). Nesse contexto, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, define autarquia local como *“a forma específica de organização territorial, na qual uma comunidade de residentes numa circunscrição territorial juridicamente delimitada dentro do território do Estado prossegue interesses locais, através do exercício de poderes públicos autónomos”*, acrescentando o Autor um conjunto de ideias das quais destacamos *“o relevo e a inafastável feição política dos entes locais”* e *“um certo grau de imediatividade dos poderes pú-*

blicos (dado pelo autogoverno inerente à legitimidade e representatividade democráticas dos órgãos), mas também a independência relativamente a orientações ou poderes condicionantes externos, nomeadamente estatais” (*“Direito das Autarquias Locais”*, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, vol. IV, Almedina, 2010, pp. 111-112).

As autarquias locais têm como objetivo constitucionalmente traçado a prossecução de interesses próprios das populações respetivas (artigo 235.º, n.º 2). Também segundo o artigo 3.º, n.º 1, da Carta Europeia da Autonomia Local, *“o princípio da autonomia local pressupõe e exige, entre outros, o direito e a capacidade de as autarquias regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob a sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos”* (Acórdão n.º 296/2013, n.º 14). Entende JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO que a garantia institucional da autonomia local, *“na fórmula consagrada pelo Tribunal Constitucional federal alemão”*, é *“uma garantia institucional de todas as atribuições enraizadas na comunidade local ou a ela especificamente referidas e que a mesma seja capaz de levar a cabo de forma autónoma e sob a sua responsabilidade própria”* (ob. cit., pp. 83-84). Nas palavras do Acórdão n.º 432/93, (n.º 1.2. e 1.3.), esses interesses próprios das populações:

“[...] justificam a autonomia e porque a justificam delimitam-lhe o conteúdo essencial. Eles entranham as razões de proximidade, responsabilidade e controlabilidade que proporcionam a auto-organização.

O espaço incomprimível da autonomia é, pois, o dos assuntos próprios do círculo local, e *“assuntos próprios do círculo local são apenas aquelas tarefas que têm a sua raiz na comunidade local ou que têm uma relação específica com a comunidade local e que por esta comunidade podem ser tratados de modo autónomo e com responsabilidade própria (... und von dieser örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich und selbstständig bewältigt werden können)”* (Sentença do Tribunal Constitucional alemão n.º 15, de 30 de Julho de 1958, in *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, 8.º volume, pág. 134; cf., no mesmo sentido, Parecer n.º 3/82 da Comissão Constitucional in *Pareceres da Comissão Constitucional*, 18.º volume, pág. 151).

1.3 — Isso não implica que as autarquias não possam ou não devam ser chamadas a uma actuação concorrente com a do Estado na realização daquelas tarefas. O ‘paradigma social do Direito’ (Habermas) aponta mesmo para uma política de cooperação e de intervenção de todas as instâncias com imediata possibilidade de realizarem as imposições constitucionais.”

10 — A prossecução dos interesses próprios das populações locais pelas autarquias tem que ser conjugada com a prossecução do interesse nacional pelo Estado. De facto, como o Tribunal Constitucional já afirmou, *“como as autarquias locais integram a administração autónoma, existe entre elas e o Estado uma pura relação de supraordenação-infraordenação, dirigida à coordenação de interesses distintos (os interesses nacionais, por um lado, e os interesses locais, por outro), e não uma relação de supremacia-subordinação que fosse dirigida à realização de um único e mesmo interesse — o interesse nacional, que, assim, se sobrepusesse aos interesses locais”* (Acórdão n.º 379/96, n.º 5.3.). Como

nota ANDRÉ FOLQUE, quando “a autonomia municipal postula interesses próprios e quando se fala na concorrência da dimensão nacional com a dimensão local, isso não corresponde a uma sobreposição de atribuições. De outro modo, seria preterida a esfera de interesses próprios (art. 235.º, n.º 2)” (*A tutela administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios*, Coimbra Editora, 2004, pp. 130-131).

Sendo certo que “as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei” (artigo 237.º, n.º 1, da Constituição), é nesse contexto que o legislador deve balancear a prossecução de interesses locais e do interesse nacional ou supralocal, gozando de uma vasta margem de autonomia. No entanto, ao desempenhar essa tarefa, “o legislador não pode pôr em causa o núcleo essencial da autonomia local; tem antes que orientar-se pelo princípio da descentralização administrativa e reconhecer às autarquias locais um conjunto de atribuições próprias (e aos seus órgãos um conjunto de competências) que lhes permitam satisfazer os interesses próprios (privativos) das respetivas comunidades locais” (Acórdão n.º 379/96, n.º 5.2., e Acórdão n.º 329/99, n.º 5.4.).

Assim, na síntese efetuada por ARTUR MAURÍCIO sobre a jurisprudência relativa à garantia da autonomia local: “a autonomia do poder local vem sendo essencialmente concebida como uma garantia organizativa e de competências, reconhecendo-se as autarquias locais como uma estrutura do poder político democrático e com um círculo de interesses próprios que elas devem gerir sob a sua própria responsabilidade” só podendo a “restrição legal desses interesses [...] ser feita com o fim da prossecução de um interesse geral, que ao legislador compete definir, não podendo, de todo o modo, ser atingido o núcleo essencial da garantia da administração autónoma”. “Nos âmbitos que considera abertos à concorrência do Estado e das autarquias vem ainda o Tribunal entendendo [...] que são constitucionalmente legítimas compressões da autonomia local, não deixando, contudo, de fazer passar as medidas legislativas ou regulamentares em causa pelo crivo da adequação e da proporcionalidade” (*ob. cit.*, pp. 656-657).

11 — A autonomia das autarquias locais, intrinsecamente relacionada com a gestão democrática da República, tal como constitucionalmente desenhada, pressupõe um conjunto de poderes autárquicos que assegurem uma sua atuação relativamente livre e incondicionada face à administração central no desempenho das suas atribuições, visando a prossecução do interesse da população local. Com o objetivo de assegurar essa liberdade de atuação, a Constituição consagra diversas dimensões ou elementos constitutivos da autonomia local. Aí se inscreve, nomeadamente, a autonomia de organização (artigo 237.º, n.º 1), a autonomia orçamental (artigo 237.º, n.º 2), a autonomia patrimonial e financeira (artigo 238.º, n.º 1 a 3), a autonomia fiscal (artigo 238.º, n.º 4, e artigo 254.º), a autonomia referendária (artigo 240.º, n.º 1), a autonomia regulamentar (artigo 241.º) e a autonomia em matéria de pessoal (artigo 243.º). Como ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA refere, existe um “conjunto de poderes constitucionalmente garantidos”, tais como “o poder de dispor de órgãos próprios eleitos

democraticamente; o poder de dispor de património e finanças próprias; o poder de dispor de um quadro de pessoal próprio; o poder regulamentar próprio; o de exercer sob responsabilidade própria um conjunto de tarefas adequadas à satisfação dos interesses próprios das populações respetivas”, que “garante à administração local uma situação de não submissão em relação à administração do Estado”, e constitui “aquilo a que poderíamos chamar a vertente de defesa da autonomia local” (*Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, 2013, pp. 92-93).

O condicionamento ou compressão da autonomia local (nomeadamente dos seus elementos) pode apenas decorrer da lei, quando um interesse público nacional ou supralocal o justificar, e sempre com a ressalva do seu núcleo incompressível. Efetivamente, “a autonomia municipal não pode afetar a integridade da soberania do Estado. De facto, os poderes locais também são, por natureza, limitados, pois não podem ser exercidos para além do âmbito de interesses (necessariamente locais) que os justificam, não podendo invadir espaços de deliberação ou atuação que devem permanecer reservados à esfera da comunidade nacional” (cf. M. LÚCIA AMARAL, *A Forma da República*, Coimbra Editora, 2012, p. 385).»

E, mais à frente, com especial enfoque na autonomia patrimonial e financeira, continua o Acórdão n.º 494/15:

«**17** — Como já se teve oportunidade de referir, a autonomia local, constitucionalmente garantida, visa “a prossecução de interesses próprios das populações respetivas” (artigo 235.º, n.º 2, da Constituição). É nesse contexto que a lei define as atribuições das autarquias (artigo 237.º, n.º 1), em domínios, áreas ou matérias determinadas, como o ordenamento do território, o ambiente, a cultura, a ação social, a proteção civil ou a educação (cf. os artigos 7.º e 23.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro). Paralelamente, a Constituição consagra dimensões ou elementos constitutivos da autonomia, decorrentes do princípio da autonomia local, que garantem que o desempenho pelas autarquias, como entes democráticos locais, das suas atribuições não se encontra indevidamente condicionado pelo Governo (a autonomia orçamental, regulamentar, ou de pessoal). A existência de órgãos das autarquias com legitimidade democrática direta — que são eleitos pela população local e perante esta responsáveis — seria incompatível com a sujeição da sua organização ou funcionamento a uma qualquer relação de hierarquia ou sujeição a tutela de mérito pela administração do Estado. Caso contrário, os titulares do poder local poderiam ser politicamente responsabilizados por opções que não foram por si livremente tomadas.

Encontrando-se a autonomia local, tal como consagrada na Constituição, funcionalmente ligada à prossecução dos interesses próprios das populações (artigo 235.º, n.º 2), também os elementos dessa autonomia, onde se insere a autonomia em matéria de pessoal, são instrumentais face às atribuições das autarquias e essenciais para a sua prossecução. Um desses elementos, a autonomia financeira das autarquias locais, já foi “pacificamente reconhecida como um pressuposto da autonomia local”, sem a qual “não há condições para uma efetiva autonomia”, pelo Tribunal Constitucional

(Acórdão n.º 631/99, n.º 5). Como se afirma no Acórdão n.º 398/2013, n.º 3, ainda quanto à proteção constitucional da autonomia financeira das autarquias locais:

“A consagração constitucional da autonomia local traduz [...] o reconhecimento da existência de um conjunto de interesses públicos próprios e específicos de populações locais, que justifica a atribuição aos habitantes dessas circunscrições territoriais do direito de decisão no que respeita à regulamentação e gestão, sob a sua responsabilidade e no interesse dessas populações, de uma parte importante dos assuntos públicos. Este reconhecimento tem pressuposta a ideia de que as autarquias locais têm de dispor de património e receitas próprias que permitam conferir operacionalidade e tornar praticável a prossecução do interesse público, concretamente, dos interesses específicos e próprios das respetivas populações. Assim, para que possam levar a cabo o conjunto de tarefas que estão incluídas nas suas atribuições e competências, é colocada à disposição das autarquias locais um conjunto de mecanismos legais e operacionais suscetíveis de as tornarem exequíveis, designadamente a possibilidade de disporem de património e receitas próprias, gozando, assim, de autonomia financeira.”»

Deste excurso jurisprudencial sintetizado no Acórdão transcrito resultam assinalados vários elementos caracterizadores do feixe de poderes e competências das autarquias locais e dos seus órgãos eleitos, incluindo os poderes no domínio financeiro, tidos por necessários à sua autonomia, naquilo que a Constituição, como forma de garantia, reserva à lei aprovada na Assembleia da República (sem prejuízo de delegação da competência legislativa ao Governo, mediante lei de autorização).

18.3 — Especificamente quanto à reserva relativa de competência legislativa respeitante ao estatuto das autarquias locais constante da alínea *q*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, a determinação do seu conteúdo e alcance foi já objeto da jurisprudência constitucional, incluindo no segmento que respeita às finanças locais, no âmbito da análise de diversas questões de inconstitucionalidade orgânica, em sede de fiscalização sucessiva e preventiva, seja em relação a normas de decreto-lei (Acórdão n.º 452/87, Acórdão n.º 329/99, Acórdão n.º 674/95, Acórdão n.º 39/17 ou Acórdão n.º 288/2004), seja a normas de decreto aprovado por assembleia legislativa de região autónoma para ser assinado como decreto legislativo regional (Acórdão n.º 4/2000 e Acórdão n.º 415/2005).

Pese embora a diversidade de teor das normas sindicadas, da jurisprudência proferida por este Tribunal, quer na vigência da reserva em matéria de estatuto das autarquias locais contida na alínea *s*) do n.º 1 do artigo 168.º da Constituição (Acórdãos n.ºs 329/99, 4.1 e 674/95, n.º 5), quer já depois da revisão constitucional de 1997, de acordo com a qual a reserva em causa passou a estar contida na alínea *q*) do n.º 1 do artigo 165.º [Acórdão n.º 415/2005 (cf. II, B., 10.) e Acórdão n.º 39/17, II, B), 12. e ss. em especial 13.] resulta, quanto à apreciação da questão da inconstitucionalidade orgânica por violação da reserva prevista nas referidas alíneas do n.º 1 do artigo 165.º, que *estatuto das autarquias locais* respeita desde logo à respetiva organização, atribuições e competência dos seus órgãos (Acórdãos n.º 329/99 e n.º 415/2005) e à estrutura dos seus serviços e regime do respetivo funcionalismo

(Acórdão n.º 674/95). Na síntese do Acórdão n.º 39/2017 [cf. II, B), n.º 13]:

«Incluída no estatuto das autarquias locais, e portanto sujeita à reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, está a regulação das atribuições das autarquias locais e das competências dos seus órgãos (cf., neste sentido, a título exemplificativo, os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 329/99 e 377/99; na doutrina, Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.ª edição revista, Coimbra, 2010, p. 332 e Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra, 2007, p. 454).»

É esta jurisprudência que também importa ter presente na apreciação da questão objeto dos presentes autos.

19 — Por fim, tendo em conta o teor e a densificação, por este Tribunal, da cláusula de reserva de competência legislativa invocada pelo requerente — e correlativamente, as normas por este invocadas em matéria de competência legislativa das assembleias legislativas regionais, que se traduzem num limite negativo à competência legislativa das regiões — cumpre proceder ao confronto da norma sindicada, com o sentido e alcance possíveis que acima se explicitaram, com o parâmetro constitucional em causa, assim indagando se a norma em causa, no seu sentido e alcance, se situa no domínio estatutário das autarquias de modo a entender-se incluída na reserva de competência legislativa da Assembleia da República, afetando por isso a Assembleia Legislativa Regional um espaço de norma reservado, pela Constituição, aos órgãos de soberania e configurando a existência um vício de inconstitucionalidade orgânica.

19.1 — Para responder à questão de constitucionalidade colocada afigura-se determinante, por forma a apreciar o efeito da norma sindicada sobre o estatuto dos municípios, ter em consideração a configuração dos poderes destes, tal como decorrem do regime de atribuição de tarifa social para a prestação dos serviços de águas, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 147/2017, de 5 de dezembro, que atrás já se abordou (*supra*, 13.).

No que respeita à configuração dos poderes expressamente conferidos aos municípios no quadro daquele regime legal, resulta do mesmo terem aqueles, além de outros, o poder de aderir, voluntariamente, ao regime de tarifa social e fixar, querendo, outros critérios de referência, diversos dos previstos na lei, para o acesso à tarifa social, assim podendo fixar critérios de elegibilidade suscetíveis de alargar o universo potencial dos consumidores finais beneficiários da mesma tarifa.

De tal regime concluiu-se ainda resultar que a tarifa social ali prevista, dirigindo-se nos termos do diploma a consumidores finais que se encontrem em situação de carência económica, é necessariamente financiada pelo município aderente territorialmente competente. Tal financiamento resulta de a tarifa social, podendo revestir a modalidade de aplicação de um desconto no preço e ou de isenção de tarifas devidas pela prestação de serviços de água, se traduzir numa redução ou supressão de receitas derivadas do recebimento do preço ou tarifa devidos por serviços prestados pelo município ou numa despesa acrescida caso a prestação dos serviços de água seja efetuada por entidade distinta do município aderente.

Por último, quanto ao regime de atribuição de tarifa social para a prestação dos serviços de águas, tenha-se

ainda em consideração que o mesmo resultou do exercício de autorização legislativa conferida pela AR ao Governo (na LOE para 2017), assim indiciando, como atrás se explicitou, o tratamento de matéria reservada pela Constituição à competência legislativa da AR [alínea *q*] do n.º 1 do artigo 165.º]. Isto por, ao visar estabelecer um quadro unitário na definição do regime de acesso à tarifa social na prestação dos serviços de águas, incluindo quanto aos critérios de referência («mínimos») de que depende aquele acesso, poder contender com a liberdade de decisão dos municípios já existente na matéria e, por essa via, com poderes deliberativos, regulamentares e de gestão e de disposição e afetação das receitas próprias municipais (nas quais se inclui obrigatoriamente, segundo dispõe a própria Constituição no n.º 3 do seu artigo 238.º, «as cobradas pela utilização dos seus serviços», como sucede em relação à prestação de serviços de águas), assim incidindo, nesta particular matéria, no seu espaço próprio de liberdade de decisão e de responsabilidade na prossecução das suas atribuições e na escolha dos meios financeiros que lhe estão afetos.

19.2 — É neste contexto legislativo que melhor se compreende o confronto entre o conteúdo da norma sindicada — entendida à luz do regime aplicável em matéria de tarifas sociais na água e tendo em conta o seu sentido e alcance acima mencionados (*supra*, 16., de implicar, em qualquer das interpretações da norma indicadas, uma afetação do regime unitário aplicável em matéria de tarifa social na prestação de serviços de águas e do espaço de autonomia decisória e financeira dos municípios) — e a cláusula de reserva relativa de competência legislativa da AR contida na alínea *q*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, que constitui o parâmetro invocado pelo requerente.

Recorde-se que a norma ora sindicada, numa primeira interpretação, — ao «aditar» o direito (dos bombeiros das RAM) às tarifas sociais na água «de forma direta e inegável» —, quanto aos municípios da RAM, interfere (senão retirando, ao menos comprimindo) em dois dos poderes essenciais cometidos pelo Decreto-Lei n.º 147/2017, de 5 de dezembro, aos municípios (e a *todos* os municípios), mesmo a montante da questão dos efeitos financeiros da adesão e atribuição da tarifa social em causa: o poder de *aderir, a título voluntário*, ao regime em causa e o poder de *definir outros critérios de referência*, para além dos definidos por lei para a atribuição da tarifa social (ainda que não possam ser mais restritivos do que os legalmente previstos. Isto porque, por um lado, segundo a mesma interpretação, o aditamento do direito «de forma direta e inegável» implicaria a preclusão do exercício da competência de adesão voluntária ao regime de tarifa social mediante deliberação do órgão competente (assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal territorialmente competentes) — porque é compelido a «aderir» para atribuir, pelo menos, o «direito» concedido «de forma direta e inegável» previsto na norma sindicada; e, por outro lado, por via da fixação de um «novo» critério de determinação do âmbito subjetivo de aplicação (a qualidade de bombeiro na RAM) do direito «aditado» (direito à tarifa social na água), interferiria com o poder de livre decisão quanto aos critérios de referência para a atribuição da tarifa social. Isto, ainda que se possam considerar intocados outros poderes cometidos aos municípios aderentes previstos no Decreto-Lei n.º 147/2017, de 5 de dezembro — como sejam os poderes de decisão sobre a modalidade da tarifa social a atribuir (redução ou isenção), a estipulação de limites (consumo máximo), ou

as condições de que depende a atribuição não automática da tarifa social em causa.

Dessa forma, apresenta uma evidente incidência no núcleo de poderes essenciais conferidos por lei, aprovada com base em autorização legislativa da AR, aos municípios no âmbito do regime (nacional) de atribuição da tarifa social para a prestação dos serviços de água.

Não obstante assim decorrer daquele regime, determinante no plano jurídico-constitucional, no que releva para a apreciação da questão colocada, afigura-se o modo como a opção de política pública subjacente à atribuição de um «apoio social» por via de tarifas sociais para a prestação dos serviços de águas, da responsabilidade municipal, é extrinsecamente determinada, sendo custeada a partir de recursos financeiros das autarquias locais, incluindo os respeitantes a receitas próprias provenientes da cobrança correspondente à prestação de serviços (art. 238.º, n.º 3, da Constituição) no domínio da água (abastecimento de água e saneamento de águas residuais).

Com efeito, seja no regime aprovado para o quadro nacional em matéria de tarifa social na prestação dos serviços de águas, seja no regime regional ora sindicado em matéria de atribuição de tarifa social na água aos bombeiros da RAM, quer a opção de atribuição do benefício (tarifa social na água), quer a definição dos critérios que determinam o seu âmbito subjetivo de aplicação, são heteronomamente determinados, cometendo a prestação desse apoio aos municípios (territorialmente competentes) — naquele com caráter voluntário (quanto à adesão), neste com caráter «obrigatório».

A partir do sentido e alcance da norma sindicada que, numa primeira interpretação, atrás se enunciou, resulta que o benefício social a prestar — ainda que a um universo delimitado em razão da qualidade de bombeiro da RAM — é configurado como um direito concedido «de forma direta e inegável» consubstanciando uma imposição de atribuição de tarifa social pelos municípios da RAM. Ora, configurada a tarifa social na prestação dos serviços de água como uma isenção e ou desconto nas tarifas e preços devidos pelos serviços de abastecimento de água (e saneamento de águas residuais) a clientes finais (e consumos domésticos), tais apoios necessariamente se traduzem em redução de receitas próprias e ou em despesas das autarquias sem que tenha havido qualquer intervenção por parte dos órgãos deliberativos municipais competentes que consubstancie uma escolha sobre a afetação dos seus recursos financeiros ao fim a que a norma regional os destinou.

Assim, a norma em causa, afetando recursos financeiros e receitas próprias dos municípios da RAM a uma finalidade extrinsecamente determinada pelo legislador regional, e em moldes que se afastam dos previstos no regime aprovado pelo Decreto-Lei n.º 147/2017, de 5 de dezembro, projeta os efeitos da concessão do direito nela previsto sobre a esfera jurídico-financeira dos municípios da RAM.

Deste modo, o poder de autodeterminação financeira que integra a autonomia financeira das autarquias locais (em especial art. 238.º, n.ºs 1 e 3) não deixa de se mostrar afetado no seu conteúdo respeitante à decisão de gestão e disposição dos seus recursos financeiros, em especial os assentes nas receitas próprias — matéria que se integra no estatuto das autarquias locais, reservado à competência legislativa da AR.

Idêntica conclusão se alcança a partir de uma outra interpretação da norma sindicada atrás enunciada. Isto

porque, mesmo admitindo-se que se mantém intocado o traço essencial do regime geral aprovado pelo Decreto-Lei n.º 147/2017, de 5 de dezembro, respeitante ao carácter voluntário da adesão ao regime da tarifa social da água por parte dos municípios — e o traço de regime respeitante à determinação de outros critérios de referência para além dos consagrados por aquele diploma —, ainda se verifica uma imposição, em relação aos municípios, uma vez deliberada a adesão voluntária àquele regime, no sentido de atribuírem a tarifa social na água aos bombeiros da RAM — suportando o respetivo custo — e exclusivamente em razão dessa qualidade. Trata-se, pois, igualmente, de uma alteração à configuração do regime geral em causa fixado pelo legislador para todo o território nacional — aprovado mediante decreto-lei autorizado por a matéria respeitar ao estatuto das autarquias locais — com incidência sobre o espaço de autonomia dos municípios, seja decisória, seja financeira.

Acresce que, enquadrando-se a matéria objeto do regime de atribuição de tarifa social para a prestação de serviços de águas na reserva de competência legislativa da AR relativa ao *estatuto das autarquias locais* (e não existindo excesso de forma na aprovação daquele regime), a emissão de norma (pela RAM) que imponha aos municípios a atribuição imperativa daquela tarifa a outros sujeitos e o custo respetivo — *in casu*, aos bombeiros da RAM, nos termos explicitados —, sempre consubstanciaria, por identidade de razão, uma violação daquela cláusula de reserva.

Refira-se, por último, que o exposto e a conclusão alcançada quanto à questão de constitucionalidade não é infirmado pelo disposto no regime vigente em matéria de sistema multimunicipal de águas (e resíduos) da RAM, a que já se aludiu, segundo o qual ao mesmo podem aderir — e aderiram já cinco — municípios da RAM e a concedente, tendo em conta a prossecução de missões de interesse público aí previstas, pode atribuir reduções e isenções de taxas (cf. art. 12.º, n.º 3, do regime e Bases da Concessão, Base XV, n.º 1). Por um lado, ainda que se possa admitir que os (cinco) municípios aderentes àquele sistema multimunicipal de águas da RAM se encontrem, por força dos traços do regime de concessão aprovado, fora do campo de aplicação do regime aprovado pelo Decreto-Lei n.º 147/2017, de 5 de dezembro (e não obstante o disposto no artigo 9.º do mesmo quanto à adaptação de formas de apoio existentes correspondentes à tarifa social para a prestação de serviços de águas), a questão de constitucionalidade em causa não deixa de respeitar, pelo menos, aos demais (seis) municípios da RAM que podem voluntariamente aderir ao *regime* (nacional) de *atribuição de tarifa social para a prestação de serviços de águas*.

19.3 — Pelo exposto, qualquer que seja a interpretação da norma sindicada que se tome por base, e tendo o conteúdo da norma sindicada reflexo sobre o «quadro legal de nível nacional» em matéria de tarifa social na prestação de serviços de águas (ampliando o seu âmbito subjetivo de aplicação) e incidência direta — senão preclusiva, pelo menos fortemente limitativa — sobre elementos essenciais caracterizadores da autonomia local, em especial da autonomia decisória e financeira dos municípios — por via da necessária prossecução de interesses públicos por estes não determinados e da disposição de recursos financeiros próprios municipais sem prévia decisão dos órgãos municipais competentes —, é de concluir que a matéria sobre que incide a norma sindicada se reporta a matéria integrada na

reserva relativa da AR consagrada na alínea *q*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição — quer na vertente do estatuto das autarquias locais (atribuições e competências dos órgãos do município), quer na específica vertente, naquele contida, do regime das finanças locais.

Ocorrendo violação da reserva relativa de competência da Assembleia da República prevista na alínea *q*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição — que constitui limite negativo à competência legislativa das regiões autónomas [artigos 227.º, n.º 1, alínea *a*) e 228.º, n.º 1] e que não pode ser objeto de autorização legislativa às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas [artigo 227.º, n.º 1, alínea *b*), parte final] —, a norma ora sindicada encontra-se ferida de inconstitucionalidade orgânica.

A este respeito, cumpre ainda precisar que, concluindo-se pelo desrespeito do limite negativo de competência por invasão da reserva parlamentar em causa, torna-se despidendo aferir da justificação do exercício da competência legislativa por referência a matérias enunciadas no EPARAM (artigo 228.º, n.º 1, da Constituição).

Tendo-se acima concluído que a norma sindicada padece do vício de inconstitucionalidade orgânica por violação da alínea *q*) do n.º 1 do artigo 165.º, da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 227.º e do n.º 1 (parte final) do artigo 228.º todos da Constituição da República Portuguesa, fica prejudicada a apreciação (nos termos da previsão do artigo 51.º, n.º 5, da LTC, também aplicável, por se tratar de disposição geral, aos processos de fiscalização abstrata preventiva, como sucede *in casu*) de outros eventuais fundamentos de inconstitucionalidade orgânica — não afastados em absoluto pelo requerente (cf. pedido, 20) — e de inconstitucionalidade material que, em qualquer caso, não são invocados pelo requerente como causa de pedir.

III — Decisão

20 — Pelos fundamentos expostos, o Tribunal decide pronunciar-se pela inconstitucionalidade da norma constante do artigo 2.º do decreto legislativo regional intitulado «Estatuto Social do Bombeiro da Região Autónoma da Madeira», na parte em que modifica a redação do artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 21/2010/M, de 20 de agosto, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 12/2016/M, de 10 de março, aprovado pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, em sessão plenária do dia 5 de julho de 2018, com a delimitação *supra* enunciada em II, B), 8., que foi enviado ao Representante da República para a Região Autónoma da Madeira para assinatura como decreto legislativo regional, por violação da alínea *q*) do n.º 1 do artigo 165.º, da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 227.º e do n.º 1 do artigo 228.º, todos da Constituição da República Portuguesa.

Lisboa, 9 de agosto de 2018. — *Maria José Rangel de Mesquita* — *José Teles Pereira* — *Lino Rodrigues Ribeiro* — *Fernando Vaz Ventura* — *Catarina Sarmiento e Castro* — *Lino Rodrigues Ribeiro* — *Joana Fernandes Costa* — *Claudio Monteiro* — *Maria Clara Sottomayor* — *Pedro Machete* — *Maria de Fátima Mata-Mouros* — *Gonçalo de Almeida Ribeiro* — *Manuel da Costa Andrade*. Tem voto de conformidade do conselheiro Vice-Presidente *João Caupers* que não assina por não se encontrar presente.