

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 220/92

Acordam, em plenário, no Tribunal Constitucional:

I

1 — O Ministro da República para a Região Autónoma da Madeira solicitou, através de requerimento entrado na secretaria do Tribunal Constitucional em 19 de Maio de 1992, a apreciação preventiva da constitucionalidade das normas constantes do diploma sobre «competências no âmbito do ensino superior», aprovado pela Assembleia Legislativa Regional da Madeira em sessão plenária realizada em 30 de Abril de 1992 e que lhe fora enviado, para ser assinado e mandato publicar como decreto legislativo regional, em 11 de Maio do mesmo ano.

Este pedido de fiscalização preventiva foi apresentado nos termos do disposto nos artigos 278.º, n.º 2, da Constituição da República (CR) e 57.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, e foi fundamentado do seguinte modo:

a) Conforme decorre do preâmbulo e do artigo 2.º do diploma, pretende-se estabelecer «a competência própria do Governo da Região Autónoma da Madeira no que se refere ao ensino superior».

Invoca-se, para o efeito, o artigo 229.º, n.º 1, alínea a), da Constituição, conjugado com os artigos 29.º, n.º 1, alínea c), e 30.º, alínea o), da Lei n.º 13/91, de 5 de Junho (que aprovou o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira), e, bem assim, a transferência de atribuições e competências decorrentes do Decreto-Lei n.º 332/83, de 13 de Junho, e o Decreto-Lei n.º 319-A/88, de 13 de Setembro, que criou a Universidade da Madeira;

b) A invocação da alínea a) do n.º 1 do artigo 229.º da CR coloca o diploma em apreço na posição de formalmente emitido a título de legislação regional.

É, no entanto, duvidosa a constitucionalidade de todas as normas que o integram, seja por carecerem da demonstração concreta da existência de interesse específico regional, seja porque algumas das normas parecem invadir matéria reservada a competência própria dos órgãos de soberania, seja ainda por desrespeito aos princípios consagrados na CR ou em leis gerais da República.

Segundo a entidade requerente, será essa a conclusão a retirar da jurisprudência do Tribunal Constitucional, com adequada expressão nos Acórdãos n.ºs 82/86, 160/86, 164/86, 326/86, 333/86, 246/90 e 92/92 (publicados no *Diário da República*, 1.ª série, de 2 de Abril de 1986, 2.ª série, de 1 de Agosto de 1986, 1.ª série, de 7 de Junho de 1986, 1.ª série, de 18 de Dezembro de 1986, 1.ª série, de 19 desse mês e ano, 1.ª série, de 3 de Agosto de 1990, e 1.ª série, de 7 de Abril de 1992, respectivamente — e da doutrina do Conselho Consul-

tivo da Procuradoria-Geral da República — parecer n.º 68/87, publicado na 2.ª série do mesmo jornal oficial, de 23 de Setembro de 1988;

c) De facto, o ensino superior na Região Autónoma da Madeira surgiu com a criação, em 1976, do Instituto Universitário da Madeira (Decreto-Lei n.º 664/76, de 4 de Agosto); o Decreto-Lei n.º 205/81, de 10 de Julho, estabeleceu um quadro institucional adequado à colaboração de estabelecimentos de ensino superior integrados em universidades do continente com a Região Autónoma da Madeira, através da criação de centros de apoio na Região; o Decreto-Lei n.º 332/83, de 13 de Julho, editado com a finalidade de «esclarecer em alguns pontos o estatuto do Instituto Universitário da Madeira, criado pelo Decreto-Lei n.º 664/76», fixou, no seu artigo 4.º, n.º 1, competência conjunta a favor do Governo da República e dos órgãos de governo próprio da Região para a «aprovação dos estatutos; criação, reestruturação e extensão dos cursos; fixação do número de ingresso de alunos nos cursos; nomeação e exoneração do reitor, dos vice-reitores e dos vogais da comissão instaladora do Instituto Universitário da Madeira»; e tal competência devia ser exercida pela «forma prevista na lei geral» (artigo 4.º, n.º 2, do citado Decreto-Lei n.º 332/83);

d) Como a Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo), estabeleceu no seu artigo 14.º, n.º 1, que «o ensino universitário [se] realiza [...] em universidades e em escolas universitárias não integradas», o legislador entendeu — na ausência de qualquer referência a institutos universitários — que se impunha transformar o Instituto Universitário da Madeira em universidade, aprovando, para o efeito, o Decreto-Lei n.º 319-A/88, de 13 de Setembro; este diploma determinou que a Universidade da Madeira se mantivesse em regime de instalação por um período de três anos, a contar da data da sua entrada em vigor, prorrogável por períodos anuais, mediante despacho conjunto dos Ministros da República para a Região Autónoma da Madeira e da Educação (artigo 1.º, n.ºs 2 e 3);

e) Foi posteriormente publicada a Lei n.º 108/88, de 24 de Setembro (Lei da Autonomia das Universidades), que desenvolveu o regime previsto no artigo 76.º, n.º 2, da Constituição, definindo a autonomia científica, pedagógica, administrativa, financeira e disciplinar, estabelecendo de imediato os órgãos de governo próprio das universidades, a sua composição e competência, o modo de aprovação dos estatutos e o regime de homologação e determinando a sujeição das instituições universitárias em regime de instalação há mais de dois anos às disposições previstas na mesma lei;

f) Não obstante poder admitir-se que a norma do n.º 2 do artigo 31.º da Lei da Autonomia das Universidades (norma sobre o regime de instalação) era aplicável à recém-criada Universidade da Madeira, a verdade é que, por despacho

- conjunto do Ministro da República para a Região Autónoma e do Ministro da Educação de 27 de Julho de 1991, foi prorrogado, tal como sucedera em 1988, mas agora pelo período de um ano, o prazo de instalação da Universidade da Madeira, invocando-se o disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 319-A/88;
- g) A entender-se que a situação de facto existente no que respeita à Universidade da Madeira imputa como necessidade administrativa a prorrogação do prazo de instalação para além dos limites indicados na Lei da Autonomia das Universidades, devia então considerar-se como permanecendo plenamente aplicáveis nesta matéria «os relevantes preceitos do citado diploma [Decreto-Lei n.º 319-A/88]» e ainda os «do Decreto-Lei n.º 332/83, nomeadamente os seus artigos 4.º, n.º 1, alínea f), e 5.º, alínea b)»;
- h) Tal entendimento importaria que, enquanto a Universidade da Madeira se mantivesse em regime de instalação, a nomeação e exoneração do reitor e dos membros da comissão instaladora estivessem legalmente reservadas para a competência conjunta do Ministro da República para a Região Autónoma da Madeira e do Ministro da Educação, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea f), do Decreto-Lei n.º 332/83 e do artigo 2.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 319-A/88;
- i) Daí que a alínea c) do artigo 2.º do decreto em análise, ao fixar como competência própria do Governo Regional a nomeação e a exoneração do reitor e dos membros da comissão instaladora da Universidade da Madeira, colida frontalmente com o disposto nos artigos 2.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 319-A/88 e 4.º, n.º 1, alínea f), do Decreto-Lei n.º 332/83; é que a Assembleia Legislativa Regional invoca, como fundamento para o exercício do poder legislativo regional, o aprofundamento da «autonomia político-administrativa com a aprovação da Lei n.º 13/91, de 15 de Junho», sem que materialize qualquer outra «especificidade» susceptível de fundamentar a sua intervenção legislativa;
- j) Como não existe nenhuma razão superveniente que leve, quando confrontada com os diplomas de 1983 e de 1988, à consideração de que tal matéria passou a integrar o domínio do interesse específico regional, «a conclusão só poderá ser a de que a alínea c) do artigo 2.º do decreto legislativo regional é inconstitucional por violar o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa»;
- k) Este decreto legislativo regional, ao pretender definir as competências próprias do Governo Regional relativas ao ensino superior, consagra, para além das disposições respeitantes ao período de instalação da Universidade da Madeira, normas que incidem sobre o regime da autonomia universitária, afirmando que procurou adaptar o regime de autonomia das universidades constante da Lei n.º 108/88 «à nova esfera político-administrativa da Região Autónoma», resultante da aprovação em 1991 do novo Estatuto Político-Administrativo Regional;
- «todavia, o ensino superior na Região Autónoma é parte integrante do sistema educativo nacional, devendo desenvolver-se, em articulação com a política nacional de educação, no quadro político-administrativo da Região Autónoma (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 332/83)»;
- l) De harmonia com a Lei de Bases do Sistema Educativo, este sistema «tem por âmbito geográfico a totalidade do território português — continente e Regiões Autónomas» e «a condenação da política relativa ao sistema educativo, independentemente das instituições que a compõem, incumbe a um ministério especialmente vocacionado para o efeito» (n.ºs 4 e 5 do artigo 1.º da Lei n.º 46/86);
- m) Por força do artigo 28.º, n.º 1, da Lei n.º 108/88, o poder de tutela sobre as universidades é exercido pelo Ministério da Educação; mas a tutela administrativa relativa aos estabelecimentos públicos de ensino superior da Região Autónoma da Madeira constitui atribuição própria desta Região, sem prejuízo da autonomia universitária e de acordo com a legislação que regula a sua orgânica e funcionamento, tendo sido reservadas à competência conjunta do Governo da República e dos órgãos de governo próprio da Região certas matérias e ficando a cargo exclusivo destes últimos órgãos outras matérias (artigos 4.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 332/83);
- n) «Ora, as competências que as alíneas f) a k) do artigo 2.º do decreto legislativo regional atribuem, como próprias, ao Governo Regional da Madeira limitam-se a reproduzir a disciplina vertida no artigo 28.º da Lei da Autonomia das Universidades», sendo certo que as competências correspondentes à mera tutela administrativa já se acham desde 1983 na titularidade dos órgãos regionais, o que torna desnecessária a sua consagração legislativa regional; tais alíneas f) e k) do artigo 2.º do diploma sujeito a fiscalização preventiva não fazem qualquer tratamento da matéria em termos específicos, limitando-se a transformar a legislação nacional em legislação regional; e falta, pois, o interesse específico na matéria, sendo violada a alínea a) do n.º 1 do artigo 229.º da Constituição;
- o) «Quanto às matérias tratadas nas alíneas b), d) e e) do artigo 2.º do decreto legislativo regional, porque não constam do quadro das atribuições transferidas para a Região Autónoma da Madeira pelo Decreto-Lei n.º 332/83, estarão, nos termos do artigo 28.º da Lei da Autonomia das Universidades, conjugado com o n.º 5 do artigo 1.º da Lei de Bases do Sistema Educativo, reservadas à instância tutelar nacional, ou seja, ao departamento governamental da administração central com responsabilidade pelo sector da educação»;
- p) A alínea b) do artigo 2.º do diploma em apreciação viola os n.ºs 1 e 2, alínea a), do artigo 28.º da Lei n.º 108/88 e os n.ºs 3 e 4 do artigo 3.º da mesma lei, alterando o regime aí fixado; e estará, assim, ferida de inconstitucionalidade, por violação de lei geral da República, na acepção do n.º 4 do artigo 115.º da Constituição;

- q) Como a matéria constante da Lei n.º 108/88 cabe na reserva absoluta da Assembleia da República [alínea *i*) do artigo 167.º da Constituição], o diploma em apreciação preventiva de constitucionalidade traduz uma violação das competências reservadas do órgão parlamentar da República, sendo afectados, por isso, os referidos preceitos do artigo 2.º, por conflituarem com o disposto no n.º 3 do artigo 115.º e na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 229.º da Constituição;
- r) A alínea *b*) do artigo 2.º poderá ainda ser materialmente inconstitucional, por violação do n.º 2 do artigo 76.º da Constituição, se se entender que o sentido da norma visa o controlo pelos órgãos de governo regional do processo de homologação dos estatutos e suas alterações, a aprovar pela Universidade da Madeira; é que compete a tais órgãos dar parecer (apreciação do conteúdo) e tomar a iniciativa do pedido de homologação;
- s) «Tendo a Assembleia da República, através da Lei n.º 108/88, e o Governo, através dos Decretos-Leis n.ºs 332/83 e 319-A/88, legislado em tais matérias, rejeitando, com isso, a ideia de interesse específico nessa zona de matérias, estará excluído um «tratamento especial» tal como foi entendido pelo legislador do diploma regional em apreço»;
- t) A alínea *d*) do artigo 2.º do diploma em crise está afectada de inconstitucionalidade pelas mesmas razões invocadas quanto à alínea *b*) do mesmo artigo, sendo certo que aquela norma elimina a expressão «quando tal se justifique», constante da alínea *b*) do n.º 2 do artigo 28.º da Lei n.º 108/88, expressão que restringe o exercício pelo Ministro da Educação dos poderes de aprovação do número máximo de matrículas anuais, sob proposta das universidades, e tendo em vista a respectiva adequação à política educativa;
- u) A alínea *e*) do artigo 2.º do diploma *sub judicio* viola a alínea *c*) do n.º 2 do artigo 28.º da Lei da Autonomia das Universidades, conferindo competências ao Governo Regional para autorizar a criação, integração, modificação ou extinção de estabelecimentos ou unidades orgânicas da Universidade da Madeira;
- v) A alínea *a*) do artigo 2.º deste mesmo diploma corresponde à transcrição quase literal do n.º 1 do artigo 28.º da Lei n.º 108/88 e, por isso, versa sobre matéria sem interesse específico para a Região;
- x) Por último, o artigo 1.º do diploma é igualmente inconstitucional, pelas razões aduzidas quanto à alínea *a*) do seu artigo 2.º

Conclui-se o pedido de fiscalização preventiva sustentando a inconstitucionalidade de todo o diploma em causa, «pelo tratamento que dá a matéria destituída de interesse específico para a respectiva Região e compreendida na reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República», alegando-se que viola os artigos 76.º, n.º 2, 167.º, alínea *i*), da CR, bem como os limites que o n.º 3 do artigo 115.º e a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 229.º da Constituição traçam ao poder legislativo das Regiões Autónomas.

2 — Notificado para se pronunciar sobre o pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade, nos termos do artigo 54.º da Lei do Tribunal Constitucional, o Presidente da Assembleia Legislativa Regional da Madeira apresentou a sua resposta em 25 de Maio de 1992.

Sustentou, em tal resposta, que o diploma em crise é plenamente conforme à Constituição, alegando o seguinte:

- a) O diploma enviado para assinatura do Ministro da República visa definir de forma clara quem exerce a tutela da Universidade da Madeira;
- b) As Regiões Autónomas podem legislar, «com segurança e certeza», sobre matérias que através da Constituição não estejam reservadas aos órgãos de soberania [Assembleia da República e Governo], com respeito pela Constituição e pelas leis gerais da República já emanadas, legislar sobre matérias que estejam reservadas a si pela própria Constituição e pelos seus próprios Estatutos Político-Administrativos, desde que comprovado o interesse específico»;
- c) O texto em causa respeita a reserva absoluta da Assembleia da República e não invade a matéria da Lei n.º 108/88;
- d) Não reservando a Assembleia da República, no que respeita a matéria da Lei da Autonomia das Universidades, a Assembleia Legislativa Regional da Madeira não invadiu as competências reservadas ao Governo da República;
- e) O diploma, ao «reproduzir» o artigo 28.º da Lei n.º 108/88, tinha de respeitar esta última lei, por força do n.º 2 do artigo 29.º da Lei n.º 13/91; se houve violação desse artigo 28.º, está o mesmo afectado de mera ilegalidade;
- f) Introduz o mesmo uma alteração respeitante à alínea *a*) do n.º 2 do artigo 28.º da Lei n.º 108/88 e, assim, «diminui significativamente o exercício do poder de tutela dos órgãos de governo próprio da Região face à Universidade da Madeira»;
- g) A Região Autónoma limitou-se a prever a emissão de um parecer não vinculativo sobre a proposta de estatutos elaborada pela Universidade, cometendo «a decisão dos estatutos e respectivas alterações da Universidade da Madeira aos órgãos competentes do Governo da República», podendo sempre a própria Universidade da Madeira submeter directamente ao Ministro da Educação os seus estatutos, se assim o entender;
- h) Admite-se que seja ilegal a alínea *d*) do artigo 2.º do diploma, pelo facto de aí se omitir a expressão «quando tal se justifique», que consta da alínea *b*) do n.º 2 do artigo 28.º da Lei n.º 108/88;
- i) A instância tutelar na Região Autónoma da Madeira «parece ter a possibilidade de intervir sempre na aprovação do número máximo de matrículas; porém, por se tratar de uma ‘fórmula tão abstracta’, com toda a certeza, cremos que, lá continuando a expressão ‘quando tal se justifique’, na alínea *b*) do n.º 2 do artigo 28.º da Lei n.º 108/88, permitirá também às restantes instâncias tutelares intervir sempre que lhes convenha»;

- j) O Instituto Universitário da Madeira, criado pelo Decreto-Lei n.º 664/76, nunca se concretizou de facto, razão pela qual o Decreto-Lei n.º 332/83 teve em vista, no fundamental, a tutela administrativa e financeira dos centros de apoio regionais, criados pelo Decreto-Lei n.º 205/81, de 10 de Julho;
- k) A criação da Universidade da Madeira só ocorreu de facto e de direito em 1988, através do Decreto-Lei n.º 319-A/88, de 13 de Setembro, passando aquela Universidade a reger-se pelo disposto no citado Decreto-Lei n.º 332/83;
- l) Admitindo-se que os n.ºs 2 e 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 319-A/88 foram revogados pelo artigo 31.º da Lei da Autonomia das Universidades, «impõe-se então talvez reajustar esse diploma à luz da Lei n.º 108/88»;
- m) Por força da publicação das Leis n.ºs 108/88 e 13/91, surgiu um novo quadro legal, que torna desajustado o regime do Decreto-Lei n.º 332/83, se não mesmo conflituante com as normas daqueles diplomas; há-de entender-se que esse diploma foi revogado pelas normas das duas leis posteriores;
- n) O ensino superior consta do elenco estatutário das matérias de interesse específico da Região Autónoma da Madeira [artigo 30.º, alínea o), da Lei n.º 13/91], sendo certo que o Decreto-Lei n.º 332/83 era bem demonstrativo do interesse que os órgãos de governo próprio da Região mostravam na tutela do ensino superior da Madeira;
- o) No novo quadro legislativo, pareceu «oportuno, adequado e útil definir de forma clara e expressa a relação dos órgãos do Governo Regional com a Universidade da Madeira e desta com aqueles, respeitando, evidentemente, a autonomia desta última»;
- p) A definição do regime jurídico (atribuições e ou competência) da autonomia das universidades não constitui matéria de interesse específico da Região Autónoma da Madeira, dizendo respeito a todo o território nacional e constando de lei da Assembleia da República; chamando a Universidade da Madeira a si a aplicação da Lei n.º 108/88, entrou imediatamente em crise o Decreto-Lei n.º 332/83 e, por isso, a forma de tutela que até então os órgãos próprios de governo da Região e os da República exerciam sobre aquela entidade, gerando-se uma situação de completa indefinição;
- q) Constitui, indubitavelmente, interesse específico para a Região o poder de tutela sobre a Universidade da Madeira;
- r) Atendendo à formulação do n.º 1 do artigo 28.º da Lei n.º 108/88 e ao modo como se referiu o órgão tutelar das universidades («departamento governamental com responsabilidade pelo sector da educação»), há-de entender-se que a mesma lei não quis referir-se somente ao Ministro da Educação, tendo legislado com respeito dos direitos das Regiões Autónomas;
- s) Sendo a Universidade da Madeira localizada no território do arquipélago da Madeira e sendo financiada pelo Orçamento desta Região, ela tem interesse exclusivo na regulamentação das alíneas b), c), d) e e) do n.º 2 do artigo 28.º da Lei n.º 108/88;

- t) «No tocante às matérias contidas nas alíneas f), g) e h) do n.º 2 do artigo 28.º da Lei n.º 108/88, para além de já serem da competência exclusiva dos órgãos do Governo Regional pelo Decreto-Lei n.º 332/83, quando se refere à afectação do património, acrescem os artigos 76.º e 77.º da Lei n.º 13/91, de 5 de Junho, os quais substanciam os bens que integram o domínio público e privado da Região, e ainda a alínea h) do n.º 1 do artigo 229.º da CRP.»

II

Pede-se a apreciação preventiva da constitucionalidade, nos termos dos artigos 278.º, n.º 2, da Constituição e 57.º, n.º 1, da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, das normas constantes do diploma sobre «competências no âmbito do ensino superior», aprovado em 30 de Abril de 1992 pela Assembleia Legislativa Regional da Madeira sob a forma de decreto legislativo regional, com os seguintes preceitos:

Artigo 1.º A Universidade da Madeira, criada pelo Decreto-Lei n.º 319-A/88, de 13 de Setembro, constitui parte integrante do sistema nacional de ensino superior e desenvolve-se no quadro político-administrativo da Região Autónoma da Madeira, nos termos definidos no presente diploma e demais legislação aplicável.

Art. 2.º É da competência própria do Governo da Região Autónoma da Madeira, no que se refere ao ensino superior:

- a) Assegurar a integração da Universidade da Madeira no sistema educativo e a sua articulação com a política nacional e regional de educação, ciência e cultura;
- b) Dar parecer sobre os estatutos da Universidade e as suas alterações e sujeitar a sua homologação aos órgãos competentes do Governo da República;
- c) Nomear e exonerar o reitor, bem como os membros da comissão instaladora da Universidade da Madeira, enquanto esta se mantiver em regime de instalação, nos termos da legislação em vigor;
- d) Aprovar o número máximo de matrículas anuais sob proposta da Universidade;
- e) Autorizar a criação, integração, modificação ou extinção de estabelecimentos ou unidades orgânicas da Universidade;
- f) Aprovar as propostas de orçamento no que for dependente do Orçamento da Região;
- g) Apreciar os projectos de orçamento plurianuais e de planos de desenvolvimento a médio prazo, bem como o balanço e o relatório de actividades dos anos económicos findos, na perspectiva da atribuição dos meios de financiamento público;
- h) Autorizar a alienação de bens imóveis;
- i) Autorizar o arrendamento, a transferência ou aplicação a fim diverso dos imóveis da Região que estejam na posse ou usufruto da Universidade ou dos seus estabelecimentos;
- j) Autorizar a aceitação de liberalidades sujeitas a modos ou condições que envolvam acções estranhas às atribuições e objectivos da Universidade;

- k) Conhecer e decidir dos recursos cuja interposição esteja prevista em disposição legal expressa.

A Assembleia Legislativa da Madeira fundamenta a sua competência na alínea a) do n.º 1 do artigo 229.º da CR, conjugado com a alínea c) do n.º 1 do artigo 29.º e com a alínea o) do artigo 30.º da Lei n.º 13/91, de 5 de Junho.

Cumpre apreciar e decidir.

III

1.1 — Nos termos do artigo 229.º, n.º 1, alínea a), da CR, conjugado com o disposto nos artigos 234.º, n.º 1, e 115.º, n.º 1, do mesmo texto, as assembleias legislativas regionais têm competência para «legislar, com respeito da Constituição e das leis gerais da República, em matérias de interesse específico para as regiões que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania».

Foi este o enquadramento constitucional utilizado pela Assembleia Legislativa Regional da Madeira para exercer e fundamentar a sua iniciativa de legislar sobre «competências no âmbito do ensino superior».

De igual modo, apoiou-se, em segunda linha, nas normas dos artigos 29.º, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 13/91 — de teor idêntico ao preceito constitucional do artigo 229.º, n.º 1, alínea a) — e 30.º, alínea o), da mesma lei, nos termos do qual:

Sem prejuízo das obrigações assumidas por Portugal, enquanto Estado membro das Comunidades Europeias, constituem matérias de interesse específico para a Região, designadamente:

-
o) Educação pré-escolar, ensino básico, secundário, superior e especial;
.....

Resulta do quadro constitucional da autonomia legislativa regional, modelado pelas normas invocadas no diploma, que a legislação emanada por aquela Assembleia há-de obedecer aos parâmetros nele enunciados — o que, de resto, a jurisprudência deste Tribunal tem reconhecido com impressiva frequência e significativa uniformidade, como recentemente o atestam os Acórdãos n.ºs 92/92, já citado, e 212/92, de 4 do corrente, ainda não publicado, ambos proferidos no domínio da fiscalização preventiva.

São esses parâmetros:

- a) As matérias a tratar deverão ser de interesse específico para a Região (limite positivo);
- b) Tais matérias não podem estar reservadas à competência própria dos órgãos de soberania (primeiro limite negativo);
- c) Ao tratar legislativamente essas matérias, as assembleias legislativas regionais — para além de haverem de obedecer à Constituição — não podem estabelecer disciplina que contrarie leis gerais da República (segundo limite negativo).

Nesta linha de orientação, ora reiterada, segue-se que os diplomas emanados por essas assembleias com desrespeito pelos assinalados limites, cuidando de matéria que não seja de interesse específico ou invadindo a competência própria dos órgãos de soberania, são inconstitucionais.

1.2 — O que deva entender-se por interesse específico regional merece-nos particular atenção mas não é de resposta fácil nem pacífica, como ilustra suficientemente o extenso rol de locais jurisprudenciais e de doutrina elaborado por Jorge Miranda «Funções, órgãos e actos de Estado», Lisboa, 1990, pp. 321 e segs.).

A Constituição furtou-se à sua conceituação ou a tipificar situações, optando por uma formulação vazia, a densificar a partir da *ratio* do regime político-administrativo por ela próprio criado para as Regiões Autónomas e consubstanciada, de certo modo, no seu artigo 227.º

Assim, respeitando o valor intangível da integridade da soberania do Estado, a natureza unitária deste (cf., o artigo 6.º da CR) e o quadro constitucional global, o interesse específico habilitador da produção legislativa regional passa só pela singularidade da matéria em causa, indiciadora de uma exclusividade específica da Região, como o instituto da colónia da Madeira, mas também pela existência nessa Região, com especial intensidade, de uma especificidade que justifique o seu tratamento em termos distintos dos aplicáveis ao restante território nacional (cf. António Vitorino, «Os poderes legislativos das Regiões Autónomas na segunda revisão constitucional», in *Legislação*, n.º 3, Março de 1992, p. 29).

Recorre-se, por conseguinte, a um critério valorativo que não se basta com uma enumeração de situações, por extensa que seja, contida no respectivo Estatuto político-administrativo, nem significa que a sua concretização no elenco seja, casuisticamente, determinante.

Na verdade, constitui jurisprudência deste Tribunal não poder uma dada medida legislativa regional considerar-se constitucionalmente credenciada tão-só pelo facto de versar sobre matéria que o respectivo estatuto considere como sendo de interesse específico para a Região, pois é, ainda, necessário que essa matéria lhe respeite exclusivamente ou que nela exija tratamento especial por aí assumir peculiar configuração (cf., por todos, os já citados Acórdãos n.ºs 164/86 e 326/86).

O interesse específico tem sempre de ser apreciado em concreto, ao que corresponde a emissão de um juízo de valor.

Este critério de orientação interpretativa tem sido o adoptado pelo Tribunal Constitucional, como exemplificam, entre outros, os Acórdãos n.ºs 42/85, 57/85, 130/85, 91/88, 308/89 e 139/90 (publicados no *Diário da República*, 1.ª série, de 6 e 11 de Abril de 1985, 13 de Agosto do mesmo ano, 12 de Maio de 1988, e 2.ª série, de 15 de Junho de 1989 e 7 de Setembro de 1990, respectivamente), além dos já citados Acórdãos n.ºs 164/86, 326/86 e 333/86, e não se vê motivo para o afastar.

Assim sendo, será este o momento oportuno de formular a questão chave: a matéria a que o diploma em apreço versa respeita exclusivamente à Região Autónoma da Madeira ou exige nela um especial tratamento por aí assumir peculiar configuração?

É o que nos propomos verificar.

2.1 — Como já houve oportunidade de salientar, a Assembleia Legislativa Regional da Madeira pretendeu dispor sobre a competência própria do Governo da Região no que se refere ao ensino superior.

Considerando a criação da Universidade pelo Decreto-Lei n.º 319-A/88, de 13 de Setembro, a Lei n.º 108/88, sobre a autonomia das universidades, e o «aprofundamento» da autonomia político-administrativa resultante da Lei n.º 13/91, teve-se por desajus-

tado o actual quadro legal representado pelo Decreto-Lei n.º 332/83, de 13 de Julho, diploma em que — como se lê no preâmbulo do texto *sub judicio* — os órgãos do Governo da República transferiram no domínio do ensino superior um conjunto de atribuições e competências para os órgãos de governo próprio da Região.

Por outras palavras, aquela Assembleia, por razões várias já enunciadas, ao condensar-se a resposta do seu Presidente, adoptou um conjunto de medidas que representam o «afastamento» do regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 332/83 — diploma sobre cuja vigência, aliás, a Assembleia não se pronuncia inequivocamente.

Como quer que seja, a iniciativa legislativa respeita ao ensino universitário na Madeira, o que importa reter.

2.2 — Pode dizer-se, com Sousa Franco, ser o ensino a instituição cultural fundamental de uma sociedade, indissociável da vida e do projecto cultural dessa sociedade, nele se demarcando, por conseguinte e fundamentalmente, o carácter livre, pluralista e organizatoriamente democrático desta («Para uma fundamentação da liberdade de ensino», in *Direito e Justiça*, vol. IV, 1989-1990, p. 83).

Sector essencial da organização sócio-cultural do Estado, o ensino é universal — tem por universo a globalidade dos cidadãos nacionais — e o direito ao ensino pretende não dissociar a dignidade da existência humana de uma expressão de cultura.

Os problemas de ensino não são apenas os colocados pela transmissão de conhecimento.

A criação de pressupostos concretos do direito à cultura e ao ensino é tida por Gomes Canotilho como condição ineliminável de uma real liberdade de formação e instrumento indispensável da própria emancipação, o que o autor inclui nas componentes do direito à educação e à cultura e dimensões implícitas no princípio da democracia cultural (*Direito Constitucional*, 5.ª ed., Coimbra, 1991, pp. 483 e segs.).

Mas a própria lei fundamental inclui a liberdade de ensino entre os direitos, liberdades e garantias (artigo 43.º), debruça-se sobre o direito ao ensino (artigos 74.º e segs.) e atribui dignidade constitucional ao regime de acesso à universidade e à autonomia universitária (artigo 76.º).

E seria reducionista e empobrecedor omitir que nas opções fundamentais que o sistema educativo, designadamente o superior, impõe se não tenha presente seja a dignidade da pessoa humana — base da República Portuguesa nos termos do artigo 1.º da CR — seja a realização do princípio do Estado de direito democrático que o artigo 2.º do mesmo texto proclama.

Existe, por conseguinte, nesta área, uma axiologia constitucional intimamente conjugada com interesses de projecção nacional que todo o programa legislativo deve respeitar e que se impõem à especificidade de outros interesses, mesmo se, porventura, forem concorrenciais.

3.1 — Assim deve ser «lido» o Decreto-Lei n.º 332/83.

Resultou este da necessidade sentida de redefinir o regime jurídico do ensino superior na Região Autónoma da Madeira, em consequência da criação do Instituto Universitário da Madeira, através do Decreto-Lei n.º 664/76, de 6 de Agosto.

À data deste diploma teve-se presente implicar a insularidade da região a adopção de medidas particulares

para que o novo organismo se ajustasse às realidades geo-económicas e sociais do arquipélago, recorrendo-se a medidas de incidência local.

No preâmbulo dá-se a conhecer o que se entende, então, por «regionalização» do ensino superior: destinava-se, na sequência das «grandes preocupações do Governo» (da República), a «dotar as diversas zonas do País de unidades de ensino, investigação, extensão cultural e prestação de serviços à comunidade capazes de corresponder às necessidades da democratização do País e de um desenvolvimento regional equilibrado».

Em 1983, o Governo, que já anteriormente procedera a uma medida aproximada, relativamente aos ensinos básico e secundário — Decreto-Lei n.º 364/79, de 4 de Setembro —, considerou «chegada a ocasião de transferir para os órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira atribuições e competências relativamente ao ensino superior, paralelamente ao que já foi efectuado para os Açores pelo Decreto-Lei n.º 252/80, de 25 de Julho, complementando assim o quadro da regionalização do ensino, previsto pelo Decreto-Lei n.º 364/79, de 4 de Setembro, e por este efectivado para os ensinos básico e secundário».

Surgiu, assim, o Decreto-Lei n.º 332/83, relativamente ao qual o Governo da República, ouvidos os órgãos de governo próprio da Região, actuou de acordo com a sua competência legislativa própria, pois fê-lo ao abrigo do artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da CR — como já em 1976 o fizera.

Houve o cuidado de expressamente se declarar que o ensino superior ministrado na Região se considera parte integrante do sistema nacional do ensino superior (artigo 1.º), cabendo ao Governo da República, sem prejuízo da competência exclusiva da Assembleia da República, a definição desse sistema nacional, «cujas normas definidas por via legislativa são directamente aplicáveis à Região» (cf. corpo do artigo 2.º), passando a enunciar-se, exemplificativamente, nas várias alíneas deste preceito as matérias a respeito das quais compete ao Governo da República legislar:

- a) Os estatutos dos diferentes tipos de ensino superior;
- b) Os estatutos das carreiras docentes e de investigação;
- c) A definição de graus académicos e diplomas;
- d) O quadro orgânico para o estabelecimento de equivalências de habilitações e graus académicos;
- e) As condições gerais de acesso ao ensino superior;
- f) As estruturas orgânicas dos estabelecimentos de ensino superior.

Estabeleceu-se o elenco, este taxativo, de competências, legislativa e administrativa, do Governo da República, a exercer conjuntamente com os órgãos de governo próprio da Região.

É o artigo 4.º, cujo n.º 1 enuncia tais competências:

- a) A aprovação dos estatutos das instituições que ministram o ensino superior na Região;
- b) A criação, reestruturação e extinção dos cursos superiores ministrados na Região;
- c) A criação e alteração dos quadros de pessoal dirigente, docente e investigador;

- d) A aprovação dos planos anuais e plurianuais de desenvolvimento do ensino superior ministrado na Região;
- e) A fixação do número de ingresso de alunos nos cursos superiores ministrados na Região;
- f) A nomeação e exoneração do reitor, dos vice-reitores e dos vogais da comissão instaladora do Instituto Universitário da Madeira, bem como dos membros das comissões instaladoras de outras instituições públicas de ensino superior da Região.

Para estes efeitos, acrescenta o n.º 2 do mesmo artigo 4.º, os actos assumirão a forma prevista na lei geral, com intervenção conjunta do Ministro da República para a Madeira, do Ministro da Educação e do membro do Governo Regional com competência na matéria.

Neste quadro de «regionalização» foram confiadas atribuições no ensino superior à Região e competências exclusivas para prossecução dessas atribuições.

Diz-nos, com efeito, o artigo 3.º:

São atribuições próprias da Região Autónoma da Madeira, no que se refere ao ensino superior:

- a) Proporcionar os meios humanos e materiais necessários à manutenção e ao desenvolvimento dos estabelecimentos públicos de ensino superior na Região;
- b) Apoiar os estabelecimentos privados de ensino superior na Região;
- c) Proporcionar os meios necessários às actividades de acção social escolar, garantindo a igualdade de oportunidades aos alunos que para prosseguirem os estudos tenham de deslocar-se para fora da Região, sem prejuízo do apoio a que estes tenham direito, nos termos gerais, como alunos dos respectivos estabelecimentos de ensino superior;
- d) Apoiar e incentivar as actividades gimno-desportivas a desenvolver nos estabelecimentos do ensino superior na Região;
- e) Incentivar a fixação de docentes na Região e estimular o ingresso na carreira docente dos seus diplomados;
- f) Exercer a tutela administrativa relativamente aos estabelecimentos públicos de ensino superior da Região, sem prejuízo da sua autonomia e de acordo com a legislação que regule a sua orgânica e o seu funcionamento.

E o artigo 5.º:

É da competência exclusiva dos órgãos de governo próprio da Região, sem prejuízo do disposto no artigo anterior, a prossecução das atribuições consignadas no artigo 3.º, designadamente:

- a) Aprovar os orçamentos e superintender na gestão financeira das instituições públicas de ensino superior na Região;
- b) Nomear e exonerar o pessoal dirigente não incluído na alínea f) do artigo 4.º e o restante pessoal docente e não docente das mesmas instituições;
- c) Proporcionar as instalações e o equipamento necessários ao regular funciona-

mento e ao desenvolvimento das instituições de ensino superior na Região, de acordo com os planos anuais e plurianuais aprovados nos termos da alínea d) do artigo 4.º;

- d) Superintender nos serviços sociais do ensino superior da Região.

A partir de 1 de Janeiro de 1984 passou a caber à Região Autónoma da Madeira, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, o financiamento do ensino superior aí ministrado nos termos do artigo 3.º

3.2 — Registe-se que o Decreto-Lei n.º 664/76 foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 319-A/88, de 12 de Setembro, que «transformou» o instituto universitário anterior na Universidade da Madeira, em regime de instalação por três anos, podendo ser prorrogado por períodos anuais, «por despacho conjunto dos Ministros da República para a Região Autónoma da Madeira e do Ministro da Educação» (artigo 1.º, n.º 3), sendo a comissão instaladora nomeada por despacho conjunto das mesmas entidades, «sob proposta do Governo Regional» (artigo 2.º, n.º 3), situação essa que se mantinha quando da última prorrogação, concedida pelo despacho conjunto de 25 de Julho de 1991, a produzir efeitos a partir de 13 de Setembro seguinte (*Diário da República*, 2.ª série, de 8 de Agosto de 1991).

Ou seja, ao longo destes anos manteve-se o quadro legal do diploma de 1983 e a «regionalização» nele prevista.

É certo que importantes diplomas foram, entretanto, publicados.

O primeiro deles é a Lei de Bases do Sistema Educativo — Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro —, editada pela Assembleia da República ao abrigo da sua reserva absoluta — alínea e) do artigo 167.º da CR, alínea i) após a segunda revisão constitucional.

O segundo é a Lei n.º 108/88, de 24 de Setembro, que define a autonomia das universidades, igualmente editada à sombra da competência exclusiva da Assembleia da República.

Nem um nem outro destes textos legais afectam o Decreto-Lei n.º 332/83.

A lei de bases deixa-o incólume, se é que não reforça a tese professada do interesse nacional em jogo, ao estabelecer um quadro geral do sistema educativo tendo por âmbito geográfico a totalidade do território português (cf. artigo 1.º, n.ºs 1 e 4), com princípios gerais constitucionalmente enquadrados (artigo 2.º) e princípios organizativos admitindo descentralização, desconcentração e diversificação das estruturas e acções educativas finalisticamente orientadas e contribuição para a correcção das assimetrias de desenvolvimento regional e local [artigo 3.º, alíneas g) e h)], cabendo ao Estado, através do ministério responsável pela coordenação da política educativa, garantir a eficácia e unidade de acção das orgânicas e formas de descentralização e de desconcentração dos serviços, o que tudo se fará de modo a assegurar «o pleno respeito pelas regras de democraticidade e de participação que visem a consecução de objectivos pedagógicos e educativos, nomeadamente no domínio da formação social e cívica» (artigo 43.º).

Leis especiais regulamentarão a delimitação e articulação de competências entre os diferentes níveis de administração (do sistema educativo), competindo à administração central as funções enunciadas nas diversas

alíneas do n.º 1 do artigo 44.º, para, em primeira linha, não se gorar o sentido de unidade do sistema educativo e a sua adequação aos objectivos de âmbito nacional.

Crê-se que, uma norma como a do artigo 64.º, revogando toda a legislação contrariando o disposto nesta lei, deixa intocado o Decreto-Lei n.º 332/83, que pode, aliás, considerar-se uma dessas leis especiais aludidas no artigo 44.º

A lei sobre autonomia universitária, por sua vez, em ponto algum se reporta a possíveis atribuições das Regiões Autónomas em matéria de ensino superior e, nomeadamente, ao exercício, pelos respectivos governos, de poderes de tutela sobre as universidades aí sediadas.

O poder de tutela nela previsto — e extensível às instituições universitárias em regime de instalação, nos termos fixados pelo artigo 31.º — é exercido «pelo departamento governamental com responsabilidade pelo sector de educação, tendo em vista, fundamentalmente, a garantia de integração de cada universidade no sistema educativo e a articulação com as políticas nacionais de educação, ciência e cultura» (artigo 28.º, n.º 1).

4.1.1 — Ora, o Decreto-Lei n.º 332/83 é instrumento de prossecução de interesses gerais nacionais, constitucionalmente protegidos.

A «regionalização» do ensino superior nele prevista levada a termo mediante uma devolução de poderes — tomada esta no sentido de *transferência de atribuições* — em nome de fins gerais e últimos que o Estado se propõe realizar, ou salvaguardar, decorre de um programa constitucional, é fruto de um *indirizzo* político-constitucional, de modo a poder afirmar-se que a iniciativa do Governo da República foi (é) heterónimo — positivamente determinada pelas normas e princípios da Constituição (para utilizar uma expressão de Gomes Canotilho, *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*, Coimbra, 1982, p. 467).

De qualquer modo, além de constitucionalmente admissível, a regionalização radica no interesse geral da República, pelo que é aos órgãos da República que compete *decidir* dessas transferências e não aos órgãos regionais, por iniciativa autónoma destes.

Não pode, na verdade, pretender-se que verse sobre matéria de interesse específico da Região o decreto legislativo regional cujas disposições se propõem subtrair aos órgãos centrais da República competências a estes atribuídas por lei da República, deferindo-as a órgãos regionais.

Como se escreveu no processo n.º 4-A/78 da Comissão Constitucional, *o interesse específico há-de estar naquilo que é transferido e não na própria transferência em si mesma (Pareceres da Comissão Constitucional, 4.º vol., p. 285. Semelhantemente, pareceres n.ºs 7/77 e 13/78, na mesma publicação, 1.º vol., pp. 113 e segs., e 5.º vol., pp. 87 e segs.)*.

4.1.2 — A esta luz, não se reveste de interesse específico (ou, pelo menos, este não releva) a matéria que, pelo seu interesse nacional, os órgãos de soberania da República com competência legislativa reservam para si ou para uma decisão conjunta com os órgãos regionais.

Mas, sendo assim, nem o problema *sub judicio* é equacionável e solucionável em sede de mera ilegalidade — o que, desde logo, retiraria cabimento à fiscalização preventiva — nem cumpre saber se o decreto em

análise invadiu a área da reserva absoluta da Assembleia da República por tratar de matéria inserida nas bases do sistema de ensino ou se dispõe em área reservada à competência dos órgãos de soberania: tudo se coloca a montante, tendo a sua matriz na decisão do Governo da República, de regionalizar, em nome de interesses não meramente regionais mas sim nacionais.

Logo, mostra-se violado o comando da norma do artigo 229.º, n.º 1, alínea a), da CR.

4.2 — Pelo exposto, a Assembleia Legislativa Regional da Madeira não pode, ela própria, considerar a Universidade da Madeira parte integrante do sistema nacional de ensino superior, a desenvolver-se no quadro político-administrativo regional *nos termos definidos pelo diploma*, como consta do artigo 1.º do texto em sindicância, nem reconhecer competência própria ao Governo da Região para, no que se refere ao ensino superior, assegurar a integração daquela Universidade no sistema educativo e a sua articulação com a política nacional e regional de educação, ciência e cultura — alínea a) do artigo 2.º do mesmo texto —, considerando os artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 332/83, e o mesmo se diga quanto aos estatutos [alínea b) do artigo 2.º do decreto, face às alíneas a) do artigo 2.º e a) do n.º 1 do artigo 4.º daquele diploma legal], à nomeação e exoneração do reitor e membros da comissão instaladora da Universidade [alínea c) do artigo 2.º, considerando a competência do Governo da República na matéria aludida na alínea f) do n.º 1 do mesmo artigo 4.º], à aprovação do número máximo de matrículas anuais sob proposta da Universidade [alínea d) do artigo 2.º, face ao disposto nos artigos 2.º, alínea e), e 4.º, n.º 1, alínea e), do texto de 1983] ou quanto à autorização de criação, integração, modificação ou extinção de estabelecimentos ou unidades orgânicas da Universidade [alínea e) do artigo 2.º, por confronto com a alínea f) do artigo 2.º e a alínea b) do n.º 1 daquele artigo 4.º].

Qualquer iniciativa da Região nestas matérias propõe-se subtrair aos órgãos de soberania atribuições e competências que estes decidiram não transferir, conservando-as de modo a exercê-las exclusivamente ou, pelo menos, conjuntamente com os órgãos de governo próprio da Região — mas não mais do que isso.

Já o mesmo se não passa, visivelmente, com as alíneas f) a k) do artigo 2.º, onde, sem prejuízo de um certo seguidismo textual relativamente ao artigo 28.º da Lei n.º 108/88, a intervenção da Região se compreende uma vez que se trata de matérias que o Decreto-Lei n.º 332/83 reconheceu constituírem atribuições transferidas para os órgãos competentes da Região Autónoma da Madeira, no que se refere ao ensino superior (artigo 3.º), concedendo-lhe competências para a prossecução dessas atribuições (artigo 5.º).

Trata-se, aqui, de uma vertente organizatória, alheia, por natureza, à raiz substantiva da primeira parte do articulado, tanto mais relevante quanto é certo ser encargo da Região o financiamento do ensino superior nela ministrado.

IV

Tendo-se concluído quanto às alíneas f), g), h), i), j) e k) do artigo 2.º do texto em apreço pela não violação do artigo 229.º, n.º 1, alínea a), da CR, resta acrescentar que aquelas normas também não violam o

artigo 76.º, n.º 2, da CR, uma vez que as formas de tutela nelas previstas — de resto, constantes também já no artigo 28.º da Lei n.º 108/88 — não são de molde a atingir o princípio da autonomia universitária.

V

Nestes termos, o Tribunal Constitucional decide:

- a) Pronunciar-se pela inconstitucionalidade das normas do artigo 1.º e das alíneas a), b), c), d) e e) do artigo 2.º do decreto aprovado pela Assembleia Legislativa Regional da Madeira, na sessão plenária de 30 de Abril de 1992, subordinado ao título «Competências no âmbito do ensino superior», com fundamento na violação da norma do artigo 229.º, n.º 1, alínea a), da CR;
- b) Não se pronunciar pela inconstitucionalidade das restantes normas do mesmo diploma — alíneas f), g), h), i), j) e k) do referido artigo 2.º

Lisboa, 16 de Junho de 1992. — *Alberto Tavares da Costa — Armindo Ribeiro Mendes — Messias Bento — Vítor Nunes de Almeida — Maria da Assunção Esteves* (vencida, em parte, nos termos da declaração de voto junta) — *Mário de Brito* (vencido, nos termos da declaração de voto junta) — *António Vitorino* (vencido, nos termos da declaração de voto junta) — *Luis Nunes de Almeida* (vencido, nos termos da declaração de voto junta) — *Bravo Serra* (vencido, nos termos da declaração de voto junta) — *José Manuel Cardoso da Costa* (tem voto de conformidade do Ex.º Conselheiro Fernando Alves Correia, que não assina por não estar presente) — (tem voto de vencido quanto à fundamentação, em parte, nos termos da declaração de voto que me deixou entregue e se juntra do Ex.º Conselheiro José Sousa e Brito, que não assina por não estar presente) — *Alberto Tavares da Costa*.

Declaração de voto

Não acompanhei a fundamentação do acórdão nem, por isso, chegaria à mesma decisão.

A tese vencedora reconhece no Decreto-Lei n.º 332/83, de 13 de Junho, um esquema de transferência de competências para a Região Autónoma da Madeira, que vêm ser retomadas nas normas dos artigos 1.º e 2.º, alíneas f), g), h), i), j) e k), do decreto aqui em apreço. Este ponto de partida argumentativo é incontroverso: trata-se tão-só de reconhecer um facto legislativo.

Mas, a seguir, a mesma tese desenvolve a ideia de que a transferência de competências além operada pelo legislador nacional — o Governo da República — legítima o poder de a Assembleia Legislativa Regional da Madeira emitir normas sobre as mesmas competências. E isto, à margem do mandato contido no artigo 229.º, n.º 1, alínea a), da Constituição da República (CR), segundo o qual o poder das Regiões Autónomas de legislar só pode ter incidência em matérias de interesse específico para as Regiões e que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania.

É evidente a incompatibilidade de uma tal argumentação com a (CR). É que, se a transferência de com-

petências operada pelo Decreto-Lei n.º 332/83, de 13 de Julho, *legítima* a apropriação pela Região de um poder de legislar sobre a mesma matéria, então só duas interpretações são possíveis:

- 1) A transferência de competências operada pelo Governo da República faz nascer o interesse específico de tais matérias (e afasta mesmo a reserva de competência dos órgãos de soberania, se for o caso);
- 2) A mesma transferência não opera aquela *metamorfose*, mas, então, remove os pressupostos constitucionais do exercício do poder legislativo pela Região, a qual assim fica *dispensada* de observar os limites do artigo 229.º, n.º 1, alínea a), da Constituição.

Em qualquer destes desenvolvimentos, o legislador nacional viria — através do Decreto-Lei n.º 332/83 — defraudar o esquema constitucional de repartição de competências entre as regiões e os órgãos legislativos da República.

O legislador não pode determinar o que seja o interesse específico das regiões, que existe ou não existe. E também não pode dispensar a Região de legislar com observância dos limites constitucionalmente impostos.

A tranquilidade aparente de um mecanismo de transferência de competências como o do Decreto-Lei n.º 332/83, de 13 de Junho, não pode *libertar* o poder espúrio de as Regiões «manusearem» essas mesmas competências fora do quadro estabelecido na Constituição.

O momento de legislação das assembleias legislativas haverá sempre de enquadrar-se no artigo 229.º, n.º 1, alínea a), haverá sempre de subordinar-se à Constituição dirigente.

Foi por isso que defendi o método de confronto linear das normas em apreço com o texto constitucional.

E cheguei à conclusão de que só as normas do artigo 2.º, alíneas f) e i), não são organicamente inconstitucionais: pelo nexo de dependência que estabelece com o orçamento da Região, a primeira, e pela relação de propriedade que se entrevê na segunda — não fica aí afastado o poder de legislar que é atribuído às Regiões pelo artigo 229.º, n.º 1, alínea a), da Constituição.

Mas em todas as outras normas é clara a ausência de interesse específico — ausência que é também induzida pela dimensão nacional do ensino, enquanto tarefa do Estado [CR, artigo 9.º, alínea f)] e da universidade, enquanto instituição que concorre para a garantia do direito fundamental dos cidadãos ao ensino (CR, artigos 74.º e 76.º). — *Assunção Esteves*.

Declaração de voto

Pronunciei-me pela não inconstitucionalidade das normas submetidas à apreciação do Tribunal pelas razões constantes do projecto de acórdão que apresentei e que transcrevo, com ligeiras alterações:

- 1 — Em sessão plenária de 30 de Abril último, a Assembleia Legislativa Regional da Região Autónoma da Madeira aprovou, «ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa, conjugado com a alínea c) do n.º 1 do artigo 29.º e a alínea o) do

artigo 30.º da Lei n.º 13/91, de 5 de Junho», um decreto legislativo regional sobre «competências no âmbito do ensino superior», contendo os seguintes preceitos:

Artigo 1.º A Universidade da Madeira, criada pelo Decreto-Lei n.º 319-A/88, de 13 de Setembro, constitui parte integrante do sistema nacional de ensino superior e desenvolve-se no quadro político-administrativo da Região Autónoma da Madeira, nos termos definidos no presente diploma e demais legislação aplicável.

Art. 2.º É da competência própria do Governo da Região Autónoma da Madeira, no que se refere ao ensino superior:

- a) Assegurar a integração da Universidade da Madeira no sistema educativo e a sua articulação com a política nacional e regional de educação, ciência e cultura;
- b) Dar parecer sobre os Estatutos da Universidade e as suas alterações e sujeitar a sua homologação aos órgãos competentes do Governo da República;
- c) Nomear e exonerar o reitor, bem como os membros da comissão instaladora, da Universidade da Madeira, enquanto esta se mantiver em regime de instalação, nos termos da legislação em vigor;
- d) Aprovar o número máximo de matrículas anuais, sob proposta da Universidade;
- e) Autorizar a criação, integração, modificação ou extinção de estabelecimentos ou unidades orgânicas da Universidade;
- f) Aprovar as propostas de orçamento no que for dependente do orçamento da Região;
- g) Apreciar os projectos de orçamento plurianuais e de planos de desenvolvimento a médio prazo, bem como o balanço e o relatório de actividades dos anos económicos findos, na perspectiva da atribuição dos meios de financiamento público;
- h) Autorizar a alienação de bens imóveis;
- i) Autorizar o arrendamento, a transferência ou a aplicação a fim diverso dos imóveis da Região que estejam na posse ou usufruto da Universidade ou dos seus estabelecimentos;
- j) Autorizar a aceitação de liberdades sujeitas a modos ou condições que envolvam acções estranhas às atribuições e objectivos da Universidade;
- k) Conhecer e decidir dos recursos cuja interposição esteja prevista em disposição legal expressa.

Foi a constitucionalidade das normas constantes desse decreto que o Ministro da República pediu que fosse apreciada, em sede de fiscalização

preventiva, com fundamento em que, como se diz, em síntese, no artigo 10.º do seu requerimento, «não só se configurará duvidosa a constitucionalidade de todas as normas constantes do decreto legislativo regional agora em questão, por carecerem da demonstração concreta da existência de interesse específico regional [...], como ainda algumas dessas normas parecem invadir matéria reservada à competência própria dos órgãos de soberania e, para além disso, tratá-la com desrespeito por princípios consagrados na Constituição ou em leis gerais da República», ou, como se conclui no mesmo requerimento, tal diploma, «pelo tratamento que dá a matéria destituída de interesse específico para a respectiva Região e compreendida na reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República, enfermará de inconstitucionalidade, por ofensa ao disposto nos artigos 76.º, n.º 2, e 167.º, alínea i), da Constituição da República, bem como aos limites que o n.º 3 do artigo 115.º e a alínea a) do n.º 1 do artigo 229.º da lei fundamental traçam ao poder legislativo das Regiões Autónomas».

2 — Considerando ser uma antiga e legítima aspiração dos Madeirenses a criação, a nível regional, de um instituto universitário; considerando ser a regionalização do ensino superior uma das grandes preocupações do Governo de então; tendo presentes as realidades geoeconómicas e sociais da Região: criou o Decreto-Lei n.º 664/76, de 4 de Agosto, o Instituto Universitário da Madeira, que, de acordo com o seu artigo 1.º, teria por fim «promover no arquipélago o ensino de nível superior, a investigação científica e tarefas de extensão cultural e de prestação de serviços à comunidade». Nos termos do artigo 2.º, o Instituto ficou «sujeito a um período de instalação com a duração de um ano, automaticamente prorrogável ano a ano». Por força do artigo 10.º, ser-lhe-ia subsidiariamente aplicável o regime de instalação previsto no Decreto-Lei n.º 402/73, de 11 de Agosto, que havia criado novas universidades (Universidade Nova de Lisboa, Universidade de Aveiro, Universidade do Minho e Instituto Universitário de Évora), institutos politécnicos (na Covilhã, em Faro, Leiria, Setúbal, Tomar e Vila Real) e escolas normais superiores (em Beja, Bragança, Castelo Branco, Funchal, Guarda, Lisboa, Ponta Delgada, Portalegre e Viseu).

Mais tarde, o Decreto-Lei n.º 205/81, de 10 de Julho, permitiu a criação na Região de centros de apoio dos estabelecimentos de ensino superior universitário.

E, por sua vez, o Decreto-Lei n.º 332/83, de 13 de Julho, depois de dizer que «o ensino superior ministrado na Região Autónoma da Madeira é parte integrante do sistema nacional de ensino superior e desenvolve-se na esfera político-administrativa da Região, nos termos definidos no presente diploma» (artigo 1.º), estabelece as competências do Governo da República (artigo 2.º), da Região Autónoma (artigo 3.º), do Governo da República e dos órgãos de governo próprio da Região, conjuntamente (artigo 4.º), e, finalmente, a competência exclusiva dos órgãos de governo próprio (artigo 5.º).

Vindo, porém, a Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro — Lei de Bases do Sistema Educativo —, a dispor no n.º 1 do seu artigo 14.º que o ensino universitário se realiza em universidades e em escolas universitárias não integradas, o Decreto-Lei n.º 319-A/88, de 13 de Setembro, acabou por criar a Universidade da Madeira, revogando ao mesmo tempo o Decreto-Lei n.º 664/76, que havia criado o Instituto Universitário. Nos termos do seu artigo 1.º, a Universidade manter-se-ia em regime de instalação por um período de três anos (n.º 2), prorrogável por períodos anuais (n.º 3).

É neste quadro que surge o decreto legislativo regional sobre competências no âmbito do ensino superior, aqui em apreciação.

Serão as suas normas inconstitucionais, como pretende o Ministro da República?

3 — O diploma em exame foi editado ao abrigo do disposto nos artigos 229.º, n.º 1, alínea a), 233.º, n.º 1, e 234.º, n.º 1, da Constituição e 29.º, n.º 1, alínea c), e 30.º, alínea o), da Lei n.º 13/91, de 5 de Junho — Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira.

De acordo com esses preceitos, as Regiões Autónomas — e, portanto, a Região Autónoma da Madeira — têm o poder de legislar, através das respectivas assembleias legislativas regionais, com respeito da Constituição e das leis gerais da República, em matérias de interesse específico para as Regiões — no caso, a Região Autónoma da Madeira — que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania. E, nos termos do artigo 30.º do mesmo Estatuto, entre as matérias de interesse específico para a Região conta-se o ensino superior [alínea o)].

As Regiões Autónomas só têm, pois, poder de legislar em «matérias de interesse específico» para elas.

Escreveu-se a propósito no Acórdão deste Tribunal n.º 160/86, de 14 de Maio (no *Diário da República*, 2.ª série, de 1 de Agosto de 1986, e nos *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 7.º vol. t. II, p. 895):

Não diz a Constituição o que deva entender-se por «interesse específico» para as Regiões. Coube, por isso, à Comissão Constitucional uma grande tarefa nesse domínio, dada a diversidade dos casos concretos sobre que teve de emitir parecer. Também já este Tribunal se tem pronunciado sobre a questão, v. g., nos Acórdãos n.ºs 91/84, de 29 de Agosto (no *Diário da República*, 1.ª série, de 6 de Outubro de 1984), 42/85, de 12 de Março (no *Diário da República*, 1.ª série, de 6 de Abril de 1985), 130/85, de 23 de Julho (no *Diário da República*, 1.ª série, de 13 de Agosto de 1985), e 82/86, de 18 de Março (no *Diário da República*, 1.ª série, de 2 de Abril de 1986).

Posteriormente, outros acórdãos foram proferidos pelo Tribunal sobre a matéria: assim, os n.ºs 164/86, de 15 de Março (no *Diário da República*, 1.ª série, de 7 de Junho de 1986, e nos *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 7.º vol.,

t. I, pp. 219), 326/86, de 25 de Novembro (no *Diário da República*, 1.ª série, de 18 de Dezembro de 1986, e nos *Acórdãos ...*, 8.º vol. p. 63), 333/86, de 2 de Dezembro (no *Diário da República*, 1.ª série, de 19 de Dezembro de 1986, e nos *Acórdãos ...*, 8.º vol., p. 83) 91/88, de 26 de Abril (no *Diário da República*, 1.ª série, de 12 de Maio de 1988, e no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 376, p. 263), 246/90, de 11 de Julho (no *Diário da República*, 1.ª série, de 3 de Agosto de 1990), e 92/92, de 11 de Março (no *Diário da República*, 1.ª série, de 7 de Abril de 1992).

Também a Procuradoria-Geral da República se ocupou do assunto no parecer n.º 68/87, de 24 de Março de 1988 (no *Diário da República*, 2.ª série, de 23 de Setembro de 1988).

E a questão tem sido finalmente objecto de estudo na doutrina, podendo citar-se, entre outros, os seguintes autores: Prof. Jorge Miranda, «A autonomia legislativa regional e o interesse específico das Regiões Autónomas», *Estudos sobre a Constituição*, 1.º vol., 1977, p. 307, e «Funções, órgãos e actos do Estado», *Apontamentos de Lições*, 1990, n.º 67; J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 1978, nota VII ao artigo 229.º, e *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., revista e ampliada, 2.º vol., 1985, nota VI ao mesmo preceito; Fernando Amâncio Ferreira, *As Regiões Autónomas na Constituição Portuguesa*, 1980, cap. v, n.ºs 1 e 2; Margarida Salema, «Autonomia regional», *Nos Dez Anos da Constituição*, 1986, p. 215, e «A divisão de competências e resolução de conflitos entre o poder central e as Regiões Autónomas em Portugal», *O Sistema Político e Constitucional*, 1989, p. 973; Paulo Otero, «A competência legislativa das Regiões Autónomas», *Revista Jurídica*, n.º 8, Outubro-Dezembro de 1986, p. 149; J. Pereira Coutinho, *A Lei Regional e o Sistema das Fontes*, dissertação de mestrado, 1988, parte III, especialmente n.ºs 7 e 8; Pedro Machete, «Elementos para o estudo das relações entre os actos legislativos do Estado e das Regiões Autónomas no quadro da Constituição», *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, ano XXXIII, n.ºs 1 e 2; Janeiro-Junho de 1991, p. 169, n.ºs 2-5, e J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, 5.ª ed., totalmente refundida e aumentada, 1991, parte IV, cap. 20, A, III, n.º 1.

Como «critério de orientação interpretativa», tem este Tribunal defendido que «poderão tipificar-se como de interesse específico das Regiões aquelas matérias que lhes respeitem exclusivamente ou que nelas exijam um especial tratamento por ali assumirem peculiar configuração»: assim, desde logo, no já citado Acórdão n.º 42/85 (também publicado nos *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 5.º vol., p. 181).

Mas, dispondo o artigo 229.º, n.º 1, alínea a), que as Regiões só podem legislar — em matérias de interesse específico — desde que estas não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania ou, por outras palavras, havendo matérias de interesse específico que estão reservadas à competência própria desses órgãos, importa antes de mais averiguar se a matéria de que se trata está nelas incluída.

4 — Reservadas à competência própria dos órgãos de soberania estão, evidentemente, as matérias constantes, por um lado, dos artigos 164.º, 167.º e 168.º da Constituição (competência exclusiva da Assembleia da República), e, por outro, do artigo 201.º, n.º 2 (competência exclusiva do Governo). Neste sentido, por último, Pedro Machete, estudo citado, n.º 4.

De nenhuma dessas matérias se trata, porém, no caso dos autos, designadamente da prevista na alínea i) do artigo 167.º: bases do sistema de ensino. Conforme dizem J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, citada *Constituição* . . . , 2.º vol., nota VIII, a esse preceito, «como bases do sistema de ensino não-de considerar-se as opções fundamentais relativas aos direitos previstos na Constituição, em todos os seus elementos: liberdade de ensino (artigo 43.º), direito ao ensino (artigos 74.º e 75.º), estatuto das universidades (artigo 76.º)».

Simplemente, de acordo com a *praxis* decisória do Tribunal Constitucional — as palavras são do Acórdão n.º 268/88, de 29 de Novembro (no *Diário da República*, 1.ª série, de 21 de Dezembro de 1988, e no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 381, p. 241) —, «as matérias reservadas à competência legislativa própria dos órgãos de soberania não se circunscrevem às que a Constituição expressamente reserva à Assembleia da República (cf., em especial, os artigos 164.º, 167.º e 168.º da Constituição) e ao Governo (cf., em particular, o artigo 201.º da Constituição), abrangendo ainda as matérias em relação às quais a Constituição, implicitamente, embora, exige a intervenção do legislador nacional».

Nessa linha de orientação, escreveu-se no Acórdão n.º 91/84, de 29 de Agosto (no *Diário da República*, 1.ª série, de 6 de Outubro de 1984, e nos *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 4.º vol., p. 7):

De facto, o carácter unitário do Estado e os laços de solidariedade que devem unir todos os portugueses exigem que a legislação sobre matérias com relevo imediato para a generalidade dos cidadãos seja produzida pelos órgãos de soberania (Assembleia da República ou Governo), devendo ser estes a introduzir as especialidades ou derrogações que se mostrem necessárias por, no caso, concorrer interesses insularmente localizados.

Esta ideia veio a ser repetida nos Acórdãos n.ºs 82/86, de 18 de Março (no *Diário da República*, 1.ª série, de 2 de Abril de 1986, e nos *Acórdãos* . . . , 7.º vol., t. I, p. 127), e 326/86, de 25 de Novembro (no *Diário da República*, 1.ª série, de 18 de Dezembro de 1986, e nos *Acórdãos* . . . , 8.º vol., p. 63).

No Acórdão n.º 164/86, de 15 de Maio (no *Diário da República*, 1.ª série, de 7 de Junho de 1986, e nos *Acórdãos* . . . , 7.º vol., t. I, p. 219), disse-se, por seu lado:

Mas então, tratando-se de adoptar medidas legislativas que respeitam ou se repercutem nas várias parcelas do território nacional [. . .], para a sua edição haverão de intervir os órgãos legislativos nacionais, como órgãos representativos que são dos cidadãos de todas essas partes.

Ora, a Universidade da Madeira é, como a Universidade de Coimbra ou a Universidade do Minho, uma das universidades do País, não podendo a sua localização na Região Autónoma da Madeira alterar-lhe a natureza. E o ensino nela ministrado é parte integrante do sistema nacional de ensino superior.

Daí que a definição do regime dessa Universidade, como estabelecimento de ensino que é do todo nacional, seja da competência própria dos órgãos de soberania.

Mas será isto suficiente para levar à inconstitucionalidade do diploma em exame, por violação do citado artigo 229.º, n.º 1, alínea a)?

5 — Como se disse, logo no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 664/76, que criou o Instituto Universitário da Madeira, se enunciou a preocupação do Governo de então de proceder à «regionalização» do ensino superior. Com o Decreto-Lei n.º 364/79, de 4 de Setembro, iniciou-se a transferência para os órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira das atribuições e competências relativamente aos ensinos básico e secundário. E o Decreto-Lei n.º 332/83 veio complementar o quadro da regionalização do ensino precisamente no domínio do ensino superior.

As competências ficaram, por este diploma, distribuídas da seguinte forma nos preceitos que se transcrevem:

Art. 2.º Sem prejuízo da competência exclusiva da Assembleia da República, cabe ao Governo da República a definição do sistema nacional do ensino superior, cujas normas definidas por via legislativa são directamente aplicáveis à Região, compreendendo, nomeadamente:

- a) Os estatutos dos diferentes tipos de ensino superior;
- b) Os estatutos das carreiras docentes e de investigação;
- c) A definição de graus académicos e diplomas;
- d) O quadro orgânico para o estabelecimento de equivalências de habilitações e graus académicos;
- e) As condições gerais de acesso ao ensino superior;
- f) As estruturas orgânicas dos estabelecimentos de ensino superior.

Art. 4.º — 1 — Compete ao Governo da República e aos órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira, conjuntamente, em relação ao ensino superior nesta ministrado:

- a) A aprovação dos estatutos das instituições que ministram o ensino superior na Região;
- b) A criação, reestruturação e extinção dos cursos superiores ministrados na Região;
- c) A criação e alteração dos quadros de pessoal dirigente, docente e investigador;
- d) A aprovação dos planos anuais e plurianuais de desenvolvimento do ensino superior ministrado na Região;

- e) A fixação do número de ingresso de alunos nos cursos superiores ministrados na Região;
- f) A nomeação e exoneração do reitor, dos vice-reitores e dos vogais da comissão instaladora do Instituto Universitário da Madeira, bem como dos membros das comissões instaladoras de outras instituições públicas de ensino superior da Região.

2 — Os actos que, nos termos do número anterior, sejam da competência do Governo da República e dos órgãos de governo próprio da Região assumirão a forma prevista na lei geral, com intervenção conjunta do Ministro da República para a Região Autónoma da Madeira, do Ministro da Educação e do membro do Governo Regional com competência na matéria.

Art. 3.º São atribuições próprias da Região Autónoma da Madeira, no que se refere ao ensino superior:

- a) Proporcionar os meios humanos e materiais necessários à manutenção e ao desenvolvimento dos estabelecimentos públicos de ensino superior na Região;
- b) Apoiar os estabelecimentos privados de ensino superior na Região;
- c) Proporcionar os meios necessários às actividades de acção social escolar, garantindo a igualdade de oportunidades aos alunos que para prosseguirem os estudos tenham de deslocar-se para fora da Região, sem prejuízo do apoio a que estes tenham direito, nos termos gerais, como alunos dos respectivos estabelecimentos de ensino superior;
- d) Apoiar e incentivar as actividades gimno desportivas a desenvolver nos estabelecimentos de ensino superior na Região;
- e) Incentivar a fixação de docentes na Região e estimular o ingresso na carreira docente dos seus diplomados;
- f) Exercer a tutela administrativa relativamente aos estabelecimentos públicos de ensino superior da Região, sem prejuízo da sua autonomia e de acordo com a legislação que regule a sua orgânica e o seu funcionamento.

Art. 5.º É da competência exclusiva dos órgãos de governo próprio da Região, sem prejuízo do disposto no artigo anterior, a prossecução das atribuições consignadas no artigo 3.º, designadamente:

- a) Aprovar os orçamentos e superintender na gestão financeira das instituições públicas de ensino superior na Região;
- b) Nomear e exonerar o pessoal dirigente não incluído na alínea f) do artigo 4.º e o restante pessoal docente e não docente das mesmas instituições;

- c) Proporcionar as instalações e o equipamento necessários ao regular funcionamento e ao desenvolvimento das instituições de ensino superior da Região, de acordo com os planos anuais e plurianuais aprovados nos termos da alínea d) do artigo 4.º;
- d) Superintender nos serviços sociais do ensino superior da Região.

Art. 6.º — 1 — Cabe à Região Autónoma da Madeira, a partir de 1 de Janeiro de 1984, o financiamento do ensino superior ministrado na Região, nos termos do artigo 3.º do presente diploma.

2 — Os encargos relativos ao Instituto Superior de Artes Plásticas da Madeira e à Escola Superior de Educação da Madeira e outros até agora suportados pelo Ministério da Educação continuarão a ser satisfeitos até ao final do presente ano económico pelas respectivas rubricas orçamentais.

Neste domínio — isto é, no domínio das competências — interessa ainda referir o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 319-A/88, que, como já vimos, criou a Universidade da Madeira:

1 — É constituída a comissão instaladora da Universidade da Madeira, a qual exerce o seu mandato durante o período de duração do regime de instalação.

2 — Integram a comissão instaladora:

- a) O reitor, que preside;
- b) O administrador;
- c) Três vogais nomeados de entre personalidades de reconhecida competência no domínio do ensino superior.

3 — A comissão instaladora é nomeada por despacho conjunto do Ministro da República para a Região Autónoma da Madeira e do Ministro da Educação, sobre proposta do Governo Regional.

Ora, resulta destes preceitos que a competência que, nos termos da Constituição, estava reservada ao Governo foi por ele «transferida», em parte, para os órgãos de governo próprio da Região ou, por outras palavras, que a Assembleia Legislativa Regional ficou legitimada para editar normas em conformidade com os Decretos-Leis n.ºs 332/83 e 319-A/88.

Nem se diga que tal competência se reduz à prática de actos materiais.

Para mostrar que assim não é, pense-se, por exemplo, na competência atribuída aos órgãos de governo próprio da Região pelo artigo 5.º, referido à alínea f) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 332/83: «exercer a tutela administrativa relativamente aos estabelecimentos públicos de ensino superior da Região, sem prejuízo da sua autonomia e de acordo com legislação que regule a sua orgânica e o seu funcionamento».

Não basta evidentemente falar na «tutela administrativa» para se ficar a saber quais os actos (materiais) que os órgãos de governo próprio da Região podem praticar em relação à Universidade. Esses actos haviam de ser definidos em normas a editar por tais órgãos.

Ora, é essa matéria — ou seja, a definição dos actos em que se concretiza a tutela exercida pelos órgãos de governo próprio da Região em relação à Universidade da Madeira — que constitui o objecto do diploma em apreciação. Isto é: este diploma vem fazer, relativamente à Universidade da Madeira, o que o artigo 28.º da Lei n.º 108/88 havia feito relativamente às universidades em geral.

Não se pode, assim, pôr em causa a violação pelas normas desse diploma do artigo 229.º, n.º 1, alínea a), da Constituição.

A violação, a existir, será, sim, dos Decretos-Leis n.ºs 332/83 e 319-A/88.

Não estaremos, pois, no domínio da *inconstitucionalidade*, mas no da *ilegalidade*.

Ora, o requerente não pediu a apreciação da ilegalidade das normas em questão. Nem, aliás, podia pedir em sede de fiscalização *preventiva*, como se entendeu nos Acórdãos deste Tribunal n.ºs 278/89, de 24 de Março (no *Diário da República*, 2.ª série, de 12 de Junho de 1989, e no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 385, p. 143), e 371/91, de 10 de Outubro (no *Diário*, 2.ª série, de 10 de Dezembro de 1991).

6 — Não violando as normas do decreto legislativo regional o artigo 229.º, n.º 1, alínea a), da Constituição, importará averiguar se elas ofendem o n.º 2 do artigo 76.º da lei fundamental (autonomia universitária).

Na sua redacção originária o preceito não fazia qualquer referência à autonomia das universidades. Foi a Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro — primeira revisão da Constituição —, que lhe introduziu o n.º 2, consagrando essa autonomia:

As universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira.

O texto não mencionava a autonomia estatutária.

J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *ob. cit.*, 2.ª ed., 1.º vol., 1984, nota III a esse artigo, entendiam que na autonomia administrativa se abrangia a autonomia estatutária:

A autonomia administrativa analisa-se em duas componentes fundamentais:

- a) Autonomia estatutária, isto é, capacidade de definir, dentro do enquadramento da lei, a sua própria «constituição» (organização interna, número e características das faculdades e cursos, planos de estudo, graus académicos, sequência de estudos, formas de recrutamento de docentes, acesso de alunos, etc.);
- b) Auto-administração propriamente dita, através de órgãos próprios (gestão dos seus próprios assuntos, prática de actos administrativos próprios, celebração de contratos, recrutamento de pessoal, inclusive de docentes, etc.).

Marcelo Rebelo de Sousa, *A Natureza Jurídica da Universidade no Direito Português*, reproduzindo uma lição subordinada à mesma epígrafe, proferida em 27 de Abril de 1989, escreveu a dado passo (n.º 4.9):

E se é verdade que a autonomia constitucional da Universidade é a tese dominante nos mais recentes estudos monográficos europeus continentais [...], entre nós a própria Constituição é clara ao prever a autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira, devendo entender-se que as duas primeiras implicam a autonomia estatutária e a autonomia disciplinar. E, sobretudo, a autonomia axiológica ou dos valores assumidos, o que integra a Universidade constitucionalmente na Administração Pública, sem as hesitações que neste particular manifestam o Prof. Gomes Canotilho e o Dr. Vital Moreira.

Seja como for, a autonomia estatutária está consagrada na Constituição após a segunda revisão, operada pela Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho.

A autonomia não exclui, porém, a chamada «tutela administrativa» [sobre a tutela administrativa, em geral, podem ver-se, v. g., Prof. Marcelo Caetano, *Manuel de Direito Administrativo*, 10.ª ed., revista e actualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral, t. 1, 1973, n.º 101, Mário Esteves de Oliveira, *Direito Administrativo*, vol. 1, 1980, parte 1, capítulo 1, n.º 2, d), J. M. Sérvulo Correia, *Noções de Direito Administrativo*, 1, 1982, n.º 21, e Prof. Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. 1, 1986, n.º 226; e sobre a tutela administrativa das universidades, o parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 7/90, de 22 de Março de 1990, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 10 de Agosto de 1990].

Segundo Marcelo Rebelo de Sousa, *ob. cit.*, n.º 4.10, as universidades, além de se encontrarem sujeitas a tutela de legalidade, podem mesmo encontrar-se subordinadas a tutela de mérito.

Não vão, assim, contra a autonomia das universidades actos como a homologação dos estatutos de cada uma, a aprovação do número máximo de matrículas anuais, a autorização da criação de estabelecimentos ou unidades orgânicas, a aprovação das propostas de orçamento, etc. (contra, no que respeita à homologação governamental dos estatutos ou a qualquer outra forma de condicionamento da sua entrada em vigor, veja-se, porém, José Magalhães, *Dicionário da Revisão Constitucional*, 1989, parte I — Dicionário, vocábulo «Universidade»).

O que se poderá discutir, portanto, é tão-só quem deverá exercer, em relação à Universidade da Madeira, a tutela administrativa.

Mas, face à regionalização do ensino superior efectuada pelo Decreto-Lei n.º 332/83, com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 319-A/88, a questão que se põe não é de inconstitucionalidade, e a questão da ilegalidade nem sequer vem suscitada.

Mário de Brito.

Declaração de voto

Votei vencido, por entender que as normas do decreto da Assembleia Legislativa Regional da Madeira sobre «Competências no âmbito do ensino superior» não enfermam de inconstitucionalidade.

Com efeito, estas normas versam sobre matéria que, nos termos da alínea o) do artigo 30.º da Lei n.º 13/91, de 5 de Junho (Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira), constitui interesse específico da Região.

Acresce que as competências tutelares sobre a Universidade da Madeira não se compreendem na esfera reservada aos poderes legislativos dos órgãos de soberania da República.

É bem verdade que o facto de a matéria em causa vir elencada no Estatuto Político-Administrativo não significa, por si só, que todas as vertentes da sua regulação possam caber às Regiões Autónomas. Requisito impostergável é que esse interesse específico corresponda à existência de especificidades inerentes à Região e que se projectem naquela regulação.

O acórdão, aliás, reconhece, ao não se pronunciar pela inconstitucionalidade das normas das alíneas f) a k), que nesses casos existe um verdadeiro interesse específico habilitador dos poderes legislativos regionais, mas, pelo contrário, já não se detectaria o aludido interesse específico nos casos das alíneas a) a e).

Contudo, o Decreto-Lei n.º 332/83, de 13 de Julho, procedeu à transferência para os órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira de atribuições e competências relativamente ao ensino superior, complementando assim o quadro da regionalização do ensino, como se alude no preâmbulo do citado diploma.

O Decreto-Lei n.º 332/83 afigura-se-nos ser um diploma da República com mera vocação regional, pois que destinado a vigorar apenas na Região Autónoma da Madeira. Incidindo sobre matéria de interesse específico, a sua validade constitucional depende da sua conformidade com o Estatuto Político-Administrativo da Região, questão de que não importa tratar nesta sede. Mas simultaneamente, ao versar matéria sobre a qual a Região detém poderes legislativos nos termos estatutários, dispõe numa área de questões onde concorrem os poderes legislativos dos órgãos de soberania da República e os poderes legislativos da Região. Pelo que a Assembleia Legislativa Regional podia emitir o decreto em causa, revogando livremente o aludido diploma da República.

Paralelamente, tendo o n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 332/83 determinado que «é da competência exclusiva dos órgãos de governo próprio da Região [...] aprovar os orçamentos e superintender na gestão financeira das instituições públicas de ensino superior na Região», e tendo o n.º 1 do artigo 6.º do mesmo diploma estatuído que «cabe à Região Autónoma da Madeira, a partir de 1 de Janeiro de 1984, o financiamento do ensino superior ministrado na Região», parece-nos evidente que estamos perante um daqueles casos onde se justifica plenamente que se reconheça um interesse específico regional para legislar e, de igual forma, nos termos da alínea n) do n.º 1 do artigo 229.º da Constituição, perante uma situação que cabe no poder de superintender nos institutos públicos que exerçam a sua actividade exclusivamente na Região que a lei fundamental reconhece aos seus órgãos de governo próprio.

A argumentação do acórdão quanto à inexistência de interesse específico neste caso mostra-se tributária de uma leitura centrada na perspectiva de integração da Universidade da Madeira no sistema de ensino nacional, a qual, contudo, em meu entender, não afasta a possibilidade de se reconhecer uma especificidade regional habilitadora do exercício do poder legislativo por parte da Assembleia Legislativa Regional da Madeira. É que, com efeito, a perspectiva de integração das unidades de ensino nas comunidades a que primariamente se destinam e onde imediatamente se inserem constitui, na minha visão, elemento suficientemente forte para justificar esse interesse específico regional.

A que acresce que, mesmo num entendimento mais rígido das coisas, como o que é perfilhado pelo aresto, sempre seria de assinalar que a lógica das concretas competências tutelares constantes do decreto em apreço não pode ser assimilada aprioristicamente à pretensa «vocaçãõ nacional» do conjunto das matérias atinentes ao regime do ensino superior, tanto mais que se há especificidade regional que justifique o financiamento daquela unidade de ensino superior a cargo da Região — o que o acórdão dá por adquirido e pacífico —, não se vê como não reconhecer, por identidade de razões, interesse específico regional na estatuição do respectivo regime de tutela.

Razões estas que me levaram a considerar que nenhuma das normas em causa estava ferida de inconstitucionalidade e, por isso, votei vencido. — *António Viatorino*.

Declaração de voto

Votei vencido, na parte em que o Tribunal se pronunciou pela inconstitucionalidade de várias normas do diploma sindicado, pelas razões que passo a expor de forma muito sumária.

Como ainda recentemente afirmei na declaração de voto junta ao Acórdão n.º 212/92, não subscrevo a tese segundo a qual as matérias reservadas à competência própria dos órgãos de soberania, a que se refere a alínea a) do n.º 1 do artigo 229.º da Constituição «não se circunscrevem às que constituem a reserva legislativa da Assembleia da República (artigos 167.º e 168.º) e do Governo, constante do n.º 2 do artigo 201.º da lei fundamental».

Pelo contrário, entendo que tais matérias são única e exclusivamente essas, como parece resultar, aliás, inequivocamente, do preceituado no artigo 115.º, n.º 3, onde claramente se estabelece que «os decretos legislativos regionais versam sobre matérias de interesse específico para as respectivas regiões e não reservadas à Assembleia da República e ao Governo». Consequentemente, não é admissível o alargamento, por via jurisprudencial, das matérias reservadas aos órgãos de soberania, já que tal corresponderia a um indevido encurtamento da autonomia regional, tal como se encontra constitucionalmente delineada.

Assim sendo, a matéria que constitui objecto do diploma impugnado só estaria vedada à intervenção legislativa da Região, caso se integrasse na reserva de competência da Assembleia da República (não se coloca, de facto, aqui, a questão da eventual invasão da reserva legislativa do Governo) ou carecesse de interesse específico — isto porque o desrespeito de leis gerais da República não pode ser averiguado em sede de fiscalização preventiva.

Ora, no caso concreto, não parece que a matéria se possa considerar como pertencendo à competência legislativa reservada à Assembleia da República.

Com efeito, muito embora caiba em exclusivo ao Parlamento legislar sobre *bases do sistema de ensino*, e ainda que se entenda que aí cabe a definição do quadro legal da autonomia universitária, a verdade é que as normas impugnadas não tocam no regime geral estabelecido pela Assembleia da República, quanto às questões que devem estar sujeitas à tutela governamental (cf. artigo 28.º, n.º 2, da Lei n.º 108/88, de 24 de Setembro, e artigo 2.º, n.º 2, do decreto em apreciação). Apenas se esclarece, agora, que tal tutela, no que se refere à Universidade da Madeira, é exercida pelo Governo Regional e não pelo Governo da República, o que já não parece enquadrar-se na previsão do artigo 167.º, alínea i), da Constituição.

Resta, pois, saber se a matéria é do interesse específico da Região, sabendo-se que este Tribunal sempre assim considerou aquelas matérias que à mesma Região respeitam exclusivamente ou que nela exijam um especial tratamento por ali assumirem especial configuração.

Só que — e aqui, ao contrário do que acontece com o acórdão que obteve vencimento — se não descortina como, face a este indicado critério, se possa subtrair ao interesse específico da Região a matéria organizatória relacionada com o exercício da tutela sobre a Universidade da Madeira.

É bem verdade que é possível esgrimir com a circunstância de que nunca «pode pretender-se que verse sobre interesse específico da Região o decreto emanado de um órgão regional cujas disposições se propõem subtrair a órgãos centrais competências a estes atribuídas por lei geral da República para as deferir a órgãos regionais», como se assinalou nos pareceres n.º 7/77, n.º 4-A/78 e n.º 13/78 da extinta Comissão Constitucional, que recordei na declaração de voto de vencido que juntei ao Acórdão n.º 326/86.

Contudo, esta ressalva não é, obviamente, aplicável àqueles casos em que a competência dos órgãos regionais se encontra já expressa na própria lei fundamental.

Ora, isso é o que acontece no caso vertente, uma vez que o artigo 229.º, n.º 1, alínea n), confere às Regiões Autónomas o poder de «superintender nos serviços, institutos públicos e empresas públicas e nacionalizadas que exerçam a sua actividade exclusiva ou predominantemente na Região», essa é a situação da Universidade da Madeira.

Sem necessidade de esclarecer, aqui e agora, qual a natureza jurídica das universidades (cf., todavia, o n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 108/88), a verdade é que não se vê motivo para que lhes não seja aplicável o disposto na referida alínea n) do n.º 1 do artigo 229.º da lei fundamental — como se tem entendido, aliás, na legislação da República, designadamente ao determinar-se que o financiamento da Universidade cabe, em exclusivo, à Região Autónoma.

A isto acresce que o diploma agora aprovado pela Assembleia Legislativa Regional da Madeira, em boa verdade, não veio alterar a distribuição de competências já efectuada, por via legislativa, pelos órgãos de soberania, entre o Governo da República e o Governo Regional da Madeira.

Com efeito, e como já acima se assinalou, as competências conferidas ao Governo Regional no artigo 2.º do diploma em apreço são, *grosso modo*, as constan-

tes do n.º 2 do artigo 28.º da Lei n.º 108/88 e aí expressamente qualificadas como de *tutela*.

Ora, como ressalta do preceituado na alínea f) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 332/83, foi oportunamente deferida à Região Autónoma, por *lei da República*, «a tutela administrativa relativamente aos estabelecimentos públicos de ensino superior da Região, sem prejuízo da sua autonomia e de acordo com a legislação que regule a sua orgânica e o seu funcionamento».

Quer isto dizer que, após a publicação da Lei n.º 108/88, as competências definidas no n.º 2 do seu artigo 28.º — ou seja, as constantes do artigo 2.º do presente diploma — passaram a pertencer ao Governo Regional, por integrarem o conteúdo da tutela, nos termos da lei.

Portanto, a superintendência prevista na alínea n) do n.º 1 do artigo 229.º da lei fundamental há-de se enquadrar nos limites dos poderes de tutela fixados na lei relativamente a todas as universidades do País. A natureza e o conteúdo dessa tutela não se alteram, em caso algum: apenas a competência para a exercer varia, em decorrência dos poderes constitucionalmente atribuídos às Regiões Autónomas.

Entendi, em consequência, que não ocorria qualquer violação dos artigos 229.º, n.º 1, alínea a), e 115.º, n.º 3, da lei fundamental.

De igual modo, também considerei que se encontrava violado o artigo 76.º, n.º 2, da Constituição, que consagra a autonomia das universidades.

Na verdade, a nomeação e a exoneração do reitor pelo Governo Regional apenas é possível durante a fase de instalação, sendo certo que algo de idêntico acontecia relativamente às universidades sediadas no continente (embora aqui, obviamente, tal competência estivesse deferida ao Governo da República) — e isto sem curar agora de saber se, face ao disposto na Lei n.º 108/88, ainda se pode manter o regime de instalação da Universidade da Madeira. — *Luís Nunes de Almeida*.

Declaração de voto

Não pude acompanhar o acórdão de que a presente declaração faz parte integrante, o que se deveu às razões que, *brevitatis causa*, passarei a indicar.

Aquele aresto baseou-se, essencialmente, na circunstância de a matéria objecto do decreto legislativo regional questionado, intitulado «Competências no âmbito do ensino superior», não poder ser considerada de interesse específico regional e, conseqüentemente, não poder a Assembleia Legislativa Regional da Madeira editar norma sobre tal matéria.

E que tal circunstância foi o fundamento da decisão contida no acórdão prova-o o facto de o Tribunal se ter pronunciado pela inconstitucionalidade das normas constantes dos artigos 1.º e 2.º, alíneas a) a e), do decreto, baseado na violação da alínea a) do n.º 1 do artigo 229.º da Constituição, sendo que no elenco das razões que conduziram a essa decisão se não vincou minimamente que a matéria em causa, de uma banda, estava reservada à competência própria dos órgãos de soberania e, de outra, que esse decreto desrespeitava uma lei geral da República.

Ora, perante uma tal postura, e ainda que eventualmente o Tribunal aceitasse que, na matéria de que cura o decreto, não deixava de haver um real e próprio in-

teresse da Região Autónoma da Madeira, então a negação do interesse específico no caso unicamente se poderá ancorar numa consideração segundo a qual, mesmo que haja interesse próprio regional, se, *pari passu*, houver um interesse nacional, aquele diluir-se-á neste, desaparecendo, sequentemente, o suporte do poder normativo regional.

Esta posição assumida no acórdão não deixa de ser um corolário daqueloutra que a jurisprudência do Tribunal, e já anteriormente da Comissão Constitucional, tem firmado, posição essa segundo a qual, mesmo em matérias que a Constituição não reserva expressamente à competência dos órgãos de soberania, desde que estejam em causa assuntos de relevo nacional, exige o carácter unitário do Estado que a edição de normativos sobre elas seja efectuada pelos órgãos legiferantes da República.

Esta posição, é tempo de claramente o dizer, não pode, de todo, ter a minha concordância.

Na realidade, ela representa uma profunda constrição da autonomia política e administrativa regional que a lei fundamental quis consagrar e, na prática, como aliás se tem notado, reduz praticamente a zero os poderes de emissão normativa dos órgãos de governo regionais, deixando assim aquela autonomia quase como uma mera declaração de princípios sem qualquer conteúdo útil.

É que, se aceito que quando o diploma básico reserva *expressamente* o poder de legislar sobre determinadas matérias aos órgãos de soberania, isso vai impedir que sobre elas não possam emitir norma os órgãos de governo regional, pois que em causa estão assuntos que tocam «de perto a segurança dos cidadãos ou» revestem «maior dignidade ou melindre político», assuntos esses *que assim foram considerados pelo legislador constituinte*, já não posso aceitar que, a partir do momento em que o mesmo legislador constituinte entendeu que se não justificava elencar no texto da lei fundamental as matérias que devam constituir a reserva daqueles órgãos de soberania, se vede aos órgãos de governo regional o poder de legislar, desde que, como é evidente, haja um interesse próprio e específico das Regiões e não se desrespeite a Constituição e as leis gerais da República (cf., no sentido que, segundo penso, é próximo do desta declaração, Jorge Miranda, *Funções, Órgãos e Actos do Estado*, 1990, e António Vitorino, *Os Poderes Legislativos das Regiões Autónomas na Segunda Revisão Constitucional*, separata de *Legislação. Cudernos de Ciência de Legislação*, INA, n.º 3, Janeiro/Março 1992, 31 e 32).

A posição que tem sido tomada pelo Tribunal deixa nas mãos dos aplicadores do direito um verdadeiro «cheque em branco» para definir que matérias, não reservadas constitucionalmente de modo expresso aos órgãos legiferantes da República, sobre as quais há um interesse geral nacional obstaculante à edição normativa regional, podendo, por isso, paralisar, perante tal definição casuística, a produção de efeitos resultantes dessa edição eventualmente produzida.

Perante estes parâmetros, torna-se evidente que, no caso *sub specie*, não podia anuir à decisão que foi, por maioria, tomada no acórdão.

Creio ser claro que a matéria tocante a uma universidade sediada na Região Autónoma da Madeira não pode deixar de ser considerada como tendo um muito especial e relevante interesse para essa Região.

E tanto assim é que na própria alínea o) do artigo 30.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, aprovado pela Lei n.º 13/91, de 5 de Junho [que contém, como estatuto político-administrativo que é, um «relevante papel de conformação do âmbito dos poderes legislativos regionais», ou seja, é expressão da vontade do legislador constituinte em devolver «à Assembleia da República, em sede de lei ordinária [...], a tarefa de preencher o conteúdo do modelo autonómico (e, desde logo, proceder à definição do elenco de matérias de 'interesse específico' das regiões)», como assinala António Vitorino, *ob. cit.* 27], é tido como matéria de interesse específico dessa Região o ensino superior, julgando o subscritor da presente declaração que ninguém questionou ou questionará a propriedade de uma tal norma.

Pois bem.

A Constituição não impede que o poder político tome, concernentemente à universidade, uma opção consubstanciada na possibilidade de regionalização do ensino superior.

Efectivamente, o que tão-só decorre do texto do diploma fundamental é que, por um lado, o regime de acesso à universidade e ao ensino superior deve garantir a igualdade de oportunidades e a democratização do sistema de ensino (ponderando-se as necessidades em quadros qualificados e a elevação do nível educativo, cultural e científico do País) e, por outro, que as universidades devem gozar de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira (cf. artigo 76.º).

Não veda, pois, a Constituição a tutela da universidade e das instituições de ensino superior.

Ora, no caso do decreto em apreciação, o que, verdadeiramente, no meu entender, está em causa é a consagração da forma de tutela sobre a Universidade da Madeira, e daí a questão de saber se a Assembleia Legislativa Regional da Madeira tinha competência para legislar no caso. É da competência para legislar por banda daquele órgão regional que agora se trata, e não da aferição dos poderes administrativos que pelo decreto se desejou cometer ao Governo Regional.

O acórdão a que esta declaração se encontra apendicada nem sequer toca na questão de saber se a forma de tutela desejada consagrada no decreto vai, por qualquer forma, contra a tutela geral da universidade consagrada numa lei geral da República, justamente a Lei n.º 108/88, de 24 de Setembro, pelo que, no silêncio do aresto, não é incurial extrair-se que a norma contida naquele decreto não foi tida como violadora dessa lei.

Antes, e como se disse já, o que o acórdão acolheu como *ratio* da decisão nele ínsita foi que, no caso, não havia interesse específico da Região.

A ser assim, mesmo para quem porventura entenda que, visando o decreto em apreço operar uma transformação da transferência de poderes de tutela do Governo da República para os órgãos de governo da Região Autónoma da Madeira no respeitante à Universidade, transferência essa que já anteriormente tinha sido operada pelo Decreto-Lei n.º 332/83, de 13 de Julho, consequentemente não havendo aqui matéria de interesse específico regional, por isso que a própria opção de transferência interessa ao todo nacional, o que é certo é que, na minha óptica, existe constitucionalmente consagrada uma credencial que confere poderes

às Regiões para superintender nas universidades que nelas se encontrem sediadas e nas mesmas exerçam actividade.

Trata-se, como é óbvio, do poder consagrado na alínea *n*) do n.º 1 do artigo 229.º da Constituição.

Sendo as universidades estabelecimentos públicos, conceito que, a meu ver, se integra no de «institutos públicos», então, na minha perspectiva, o poder constitucionalmente conferido às Regiões para superintender nesses institutos há-de abranger o poder de emissão normativa regulador das formas como a superintendência — a tutela, enfim — se há-de processar.

Do exposto resulta que, para mim, a totalidade das normas constantes do decreto não sofre, minimamente, de qualquer vício de inconstitucionalidade orgânica, podendo, pois, ser, como foram, editadas pela Assembleia Legislativa Regional da Madeira. — *Bravo Serra*.

Declaração de voto

Votei a conclusão, mas entendo que esta devia ter-se fundamentado, em primeiro lugar, na violação da alínea *i*) do artigo 167.º da Constituição e, portanto, em matéria da competência exclusiva da Assembleia da República, matéria que é, explícita e não apenas implicitamente, da competência própria dos órgãos de soberania [artigo 229.º, n.º 1, alínea *a*)]. Materialmente, deve considerar-se violado o artigo 76.º da Constituição. Passo à demonstração:

1 — Nos termos do n.º 1 do artigo 234.º da Constituição, é da exclusiva competência da assembleia legislativa regional o exercício das atribuições referidas na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 229.º, nomeadamente «legislar, com respeito da Constituição e das leis gerais da República, em matérias de interesse específico para as regiões que não sejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania». Por outro lado, o n.º 3 do artigo 115.º da Constituição dispõe que «os decretos legislativos versam sobre matérias de interesse específico para as respectivas regiões e não reservadas à Assembleia da República ou ao Governo, não podendo dispor contra as leis gerais da República, sem prejuízo do disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 229.º». Esta última ressalva foi introduzida na revisão de 1989 e refere-se à possibilidade, criada pela revisão, de a Assembleia da República autorizar legislação regional de conteúdo determinado (n.º 2 do artigo 229.º) sem o limite de lei geral da República. Visou harmonizar o n.º 3 do artigo 115.º com a nova alínea *b*) do n.º 1 do artigo 229.º Não tem aplicação no caso em apreço.

Dos preceitos transcritos decorre imediatamente que a competência legislativa da assembleia legislativa regional para legislar através de decretos legislativos regionais tem um limite positivo, que é tratar-se de matéria de interesse específico para a região e dois outros limites negativos: primeiro, que tais matérias não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania com competência legislativa, isto é, à Assembleia da República e ao Governo; segundo, que o decreto legislativo respeite a Constituição e as leis gerais da República.

A jurisprudência do Tribunal Constitucional tem justamente acentuado a relativa independência de cada um destes limites quanto aos outros. Em particular, como

desde logo se deduz da oração relativa da alínea *a*) do artigo 229.º e da conjuntiva do n.º 3 do artigo 115.º, que introduzem como restrição adicional ao interesse específico a inexistência de reserva de competência legislativa nacional, deve notar-se que «onde esteja uma matéria reservada à competência própria dos órgãos de soberania, [...] não há interesse específico para as regiões que legitime o poder legislativo das regiões autónomas» (Acórdãos n.ºs 160/86, *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 7.º-II, p. 900; 280/90, *Diário da República*, 1.ª série-A, de 2 de Novembro de 1991, p. 5; 92/92, *Diário da República*, 1.ª série-A, de 7 de Abril de 1992, p. 1650, e 212/92, de 4 de Junho de 1992, inédito). Compreende-se que assim seja, uma vez que a autonomia político-administrativa regional não afecta a integridade da soberania do Estado e se exerce no quadro da Constituição (n.º 3 do artigo 227.º) e que Portugal é um Estado unitário (n.º 1 do artigo 6.º). Ora o carácter unitário do Estado manifesta-se na unidade e superioridade hierárquica da competência dos órgãos de soberania do Estado relativamente a todo o território. A Assembleia da República e o Governo podem, portanto, legislar sobre todas as matérias, salvo, para cada um destes órgãos, as reservadas ao outro [alínea *d*) do artigo 164.º e alínea *a*) n.º 1 do artigo 201.º], pelo que não há matéria, mesmo que seja de interesse específico exclusivo de uma região, que se exima, ao menos concorrencialmente, da competência legislativa dos dois órgãos de soberania. Isto não impede, é claro, que a Constituição garanta zonas de intervenção regional na legislação geral da República, através da iniciativa estatutária e da legislativa [alíneas *e*) e *f*) do n.º 1 do artigo 209.º] e de direitos de participação e de pronúncia [alíneas *q*), *r*), *s*) e *u*) do artigo 229.º].

Estas razões valem para todos os limites negativos à relevância do interesse específico para a atribuição de competência legislativa (inclusive os que não constam do artigo 229.º, mas do artigo 230.º, e que aqui não importam), mas têm maior relevo quanto às matérias reservadas à competência própria dos órgãos de soberania, em que não se admite [alíneas *a*) e *b*) do artigo 229.º] norma regional primária.

Ora, a integridade da soberania do Estado, no seu confronto com a autonomia regional, reflecte-se com especial força na esfera de competência reservada à Assembleia da República. Como se disse neste contexto, no Acórdão n.º 91/84 (*Acórdãos citados*, 4.º, pp. 14-15), transcrevendo o Acórdão n.º 29/83 (*Acórdãos citados*, 1.º, p. 221):

Há matérias que, por tocarem de perto a segurança dos cidadãos, ou por revestirem maior dignidade e melindre político, a Constituição entendeu dever sujeitar inteiramente à regra da maioria e ao debate parlamentar: são elas que constituem a *reserva absoluta* de competência da Assembleia da República, a qual é indelegável. A par deste há um outro domínio em que, do Parlamento, se exige *tão-só* que defina o objecto, a extensão, e bem assim a duração da intervenção normativa do Governo, a quem, no entanto, se pode confiar a tarefa de editar as regras jurídicas necessárias embora sob reserva de eventual introdução de emendas ou, mesmo, de recusa de ratificação. Trata-se da *reserva relativa* de competência legislativa da

Assembleia a República. Objecto da reserva de competência legislativa da Assembleia a República —trate-se de *reserva absoluta* ou de *reserva relativa*— é, pois, aquilo que, «pelo seu relevo, deva, substancialmente, constituir *matéria de lei*» (cf. Parecer n.º 3/82 da Comissão Constitucional, *Pareceres da Comissão Constitucional*, 18.º, pp. 141 e segs.)

O legislador surge, deste modo, como garante e o guardião das liberdades, pois a lei, considerada como sendo a expressão da *volonté générale*, é, em regra, expressão de racionalidade (*carácter garantístico* da reserva de lei), e também como aquele a cargo de quem a *communitas civium* põe a tomada de decisões político-normativas verdadeiramente importantes (*dimensão democrática* da reserva de lei).

Em consequência do maior peso que o princípio da integridade de soberania do Estado tem em matéria de reserva da Assembleia a República, por força dos princípios democrático e do Estado de direito, o poder que as Regiões Autónomas têm de complementar as leis gerais da competência daquela é restrito. Tratando-se de bases gerais da competência da Assembleia da República, as leis de desenvolvimento só são admitidas pela alínea c) do n.º 1 do artigo 229.º nos casos das alíneas f), g), n), v) e x) do n.º 1 do artigo 168.º, todos da reserva relativa, e nunca quando a matéria da lei de bases for da reserva absoluta de competência da Assembleia da República, como é o caso do sistema de ensino [alínea c) do n.º 1 do artigo 229.º e alínea i) do artigo 167.º]. Neste último caso ainda se reforça o peso do princípio da integridade de soberania do Estado.

2 — Ora, o presente decreto legislativo regional sobre «a competência própria do Governo da Região Autónoma da Madeira, no que se refere ao ensino superior», trata de matéria da competência exclusiva da Assembleia da República, como é a das bases do sistema de ensino e até o faz em sentido divergente do da Lei n.º 108/88, de 24 de Setembro. Esta lei foi criada «nos termos dos artigos 164.º, alínea d), 167.º, alínea e), e 169.º, n.º 2, da Constituição», na redacção dada pela revisão de 1982. A Assembleia da República não invocou, portanto, apenas a sua competência para fazer leis sobre todas as matérias [alínea d) do artigo 164.º]. Invocou a sua competência exclusiva para legislar sobre as bases do sistema de ensino [alínea e) do artigo 167.º], pelo que a lei reveste a forma de lei orgânica (n.º 2 do artigo 169.º).

Comparando os preceitos desta lei com os do decreto legislativo regional em apreço, atrás transcrito (n.º 3), verifica-se que as competências em que se consubstancia o poder de tutela sobre as universidades, que o artigo 28.º da lei atribui ao «departamento governamental com responsabilidade pelo sector da educação», são, com uma excepção, atribuídas pelo artigo 2.º do decreto ao Governo da Região Autónoma da Madeira da seguinte forma: a do n.º 1 do artigo 28.º da lei corresponde à da alínea a) do artigo 2.º do decreto e as das alíneas b), c), d), e), f), g), h) e i) do n.º 2 do artigo 28.º da lei às das alíneas d), e), f), g), h), i), j) e k) do artigo 2.º do decreto.

Exceptua-se a alínea a) do n.º 2 do artigo 28.º da Lei n.º 108/88, a que corresponde a alínea b) do de-

creto legislativo regional. Este último reconhece «aos órgãos competentes do Governo da República», isto é, por força daquela correspondente alínea da lei à «instância tutelar» —que é «o departamento governamental com a responsabilidade pelo sector da educação»—, o poder de homologar os estatutos da universidade e as suas alterações. Mas atribui ao Governo da Região Autónoma da Madeira o direito de dar parecer sobre esses estatutos e essas alterações e o direito de sujeitar a sua homologação aos órgãos competentes do Governo da República. Ora, estes dois direitos contrariam o disposto na Lei n.º 108/88, cujos termos condicionam a homologação segundo a alínea a) do n.º 2 da lei. Assim, a Lei n.º 108/88 não prevê qualquer parecer no processo de homologação dos estatutos e das suas alterações, antes estabelece a obrigação de os homologar no prazo de 60 dias por despacho do membro do Governo com tutela sobre o sector da educação (n.º 3 do artigo 3.º). A homologação só pode ser recusada com fundamento na inobservância da Constituição ou das leis, ou na desconformidade do processo da sua elaboração ao disposto na Lei n.º 108/88 (n.º 4 do artigo 3.º). O reitor deve, decorrido aquele prazo de 60 dias, e ouvido o senado universitário, mandar publicar os estatutos no *Diário da República* (n.º 5 do artigo 3.º). Não só não há, pois, lugar para qualquer parecer de uma autoridade política e administrativa estranha à universidade, como tal parecer seria necessariamente irrelevante para a homologação (em vista do n.º 4 do artigo 3.º), e atentória da «autonomia estatutária» garantida às universidades pelo n.º 1 do artigo 3.º. Por outro lado, o direito e a obrigação de comunicar ao membro do Governo com responsabilidade pelo sector da educação «todos os dados indispensáveis ao exercício da tutela» e, portanto, também os estatutos ou as alterações aprovadas incumbem ao reitor, segundo a alínea f) do n.º 1 do artigo 20.º da Lei n.º 108/88, ao passo que o direito somente —não se fala de dever— compete ao Governo Regional, segundo o decreto.

3 — Falta apenas considerar um preceito do decreto em apreço, a alínea c) do artigo 2.º, que atribui ao Governo Regional competência para «nomear e exonerar o reitor, bem como os membros da comissão instaladora da Universidade da Madeira, enquanto esta se mantiver em regime de instalação, nos termos da legislação em vigor». Esta disposição teve manifestamente a intenção de revogar o disposto no n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 319-A/88, de 13 de Setembro, que criou a Universidade da Madeira (artigo 1.º) e que constituiu a respectiva comissão instaladora (n.º 1 do artigo 2.º). Segundo aquele n.º 3, a comissão instaladora —que integrava o reitor, que a ela preside [alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º]— «é nomeada por despacho conjunto do Ministro da República para a Região Autónoma da Madeira e do Ministro da Educação, sob proposta do Governo Regional». Este preceito devia conjugar-se com o n.º 2 do artigo 1.º, segundo o qual «a Universidade da Madeira manter-se-á em regime de instalação por um período de três anos a contar da data de entrada em vigor do presente diploma», isto é, a data da sua publicação (em 12 de Setembro de 1988; cf. n.º 2 do artigo 3.º), podendo tal regime «ser prorrogado por períodos anuais, por despacho conjunto do Ministro da República para a Região Autónoma da Madeira e do Ministro da Educação» (n.º 3 do artigo 1.º).

É patente que o Decreto-Lei n.º 319-A/88 foi aprovado em Conselho de Ministros em 11 de Agosto, no entendimento de que não seria revogado neste ponto pela Lei n.º 108/88, já aprovada em 20 de Julho de 1988, mas que só entrou em vigor em 25 de Setembro de 1988 (artigo 36.º). Aliás, o mesmo entendimento esteve subjacente ao despacho conjunto do Ministro da República para a Região Autónoma da Madeira e do Ministro da Educação de 27 de Julho de 1991 (*Diário da República*, 2.ª série, de 8 de Agosto de 1991), que invocou o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 319-A/88, para prorrogar, pelo período de um ano, o prazo de instalação da Universidade da Madeira. Mas o certo é que o artigo 31.º da Lei n.º 108/88 veio estabelecer que «o regime de instalação aplicável às instalações universitárias a criar não pode exceder o prazo de dois anos» (n.º 1) e que «às instituições universitárias em regime de instalação há mais de dois anos à data da presente lei são aplicáveis as disposições nela previstas, designadamente quanto a prazos para a elaboração e aprovação dos estatutos e eleição dos respectivos órgãos de governo. Será que a lei de bases da «autonomia das universidades» não quis abranger a matéria das instituições universitárias em regime de instalação há menos de dois anos? É manifestamente inaceitável esta interpretação, que permitiria prolongar indefinidamente a denegação da autonomia prevista na lei a essas instituições universitárias, com manifesta desigualdade, quando, por maioria de razão, sempre se terá de respeitar, pelo menos, o prazo de dois anos do n.º 1 do artigo 31.º A Universidade da Madeira nasceu da transformação do Instituto Universitário da Madeira criado pelo Decreto-Lei n.º 664/76, de 4 de Agosto, em vigor desde esta data, pelo que é duvidoso se deve prevalecer a analogia com o regime do n.º 1 ou com o do n.º 2 do artigo 31.º da Lei n.º 108/88. Em qualquer caso, e é quanto basta para os fins deste acórdão, também a alínea c) do artigo 2.º do decreto regulou diferentemente matéria da lei de bases.

Esta primeira análise parece fundamentar que todas as disposições examinadas do decreto violam o limite negativo de competência das regiões, por tratarem de matéria reservada à Assembleia da República (lei de bases do sistema de ensino), sendo irrelevantes para o efeito as ilegalidades que também se pretenderam demonstrar, bem como a eventual bondade da demonstração. Aliás, tais eventuais ilegalidades não são objecto possível da fiscalização preventiva de inconstitucionalidade (artigo 278.º da Constituição).

Assim sendo, basta a violação de um dos limites da alínea a) do n.º 1 do artigo 229.º para estar suficientemente fundada a inconstitucionalidade, sendo dispensável a inquirição dos restantes.

Importa, porém, confrontar os resultados obtidos no cotejo do decreto com a Lei n.º 108/88 com algumas dificuldades e objecções possíveis, antes de dar por assente a conclusão.

4 — Será que aqueles resultados, que já se obteriam em face da jurisprudência constante do Tribunal Constitucional antes da revisão constitucional de 1989, não são afectados pela revisão?

É certo que a alínea c) do n.º 1 do artigo 229.º veio afastar a doutrina do Acórdão n.º 326/86, de 25 de Novembro de 1986 (*Acórdãos*, 8.º, p. 63), segundo a

qual «onde houver uma reserva de competência legislativa parlamentar, ainda quando a Assembleia da República não tenha que definir todo o regime jurídico da matéria, cumprindo-lhe apenas fixar as respectivas bases gerais, só o Governo pode editar a regulamentação destinada a preencher os vazios legislativos existentes» (p. 71). Só que esta doutrina baseava-se precisamente na falta de credencial constitucional expressa para a emissão de decretos legislativos regionais e desenvolvimento de leis de bases. Ora, essa credencial passou a existir, após a segunda revisão constitucional, com a alínea c) do n.º 1 do artigo 229.º, mas, nas matérias reservadas à competência da Assembleia da República, só nas hipóteses taxativamente enumeradas na alínea, todas de reserva relativa. Deve entender-se que foi intencionalmente excluída a competência para desenvolver as leis de bases do sistema de ensino [alínea i) do artigo 167.º]. A Assembleia da República não seguiu, pois, a sugestão do Deputado António Vitorino de incluir tal matéria na alínea c) (*Diário da Assembleia da República*, n.º 108, RC, pp. 3021-22).

Aliás, o decreto regional em crise não pretende ser de desenvolvimento, porque não invoca expressamente essa qualidade (n.º 3 do artigo 210.º) e não o poderia ser por contrariar a lei de bases aplicável.

5 — Deverá já concluir-se que «a matéria de ensino é, portanto, uma matéria que está reservada à competência própria dos órgãos de soberania» (assim, Pedro Machete, «Elementos para o estudo das relações entre os actos legislativos do Estado e das regiões autónomas no quadro da Constituição vigente», *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, xxxiii, n.ºs 1-2, 1991, p. 198 n.).

A resposta depende ainda de saber se toda a matéria do artigo 28.º da Lei n.º 108/88, integralmente contrariada pelo decreto regional, é matéria de lei de bases do sistema de ensino. Deve, com efeito, entender-se, sob pena de a divisão de poderes legislativos intentada pela Constituição ficar na total dependência do legislador ordinário, violando-se o princípio da indisponibilidade de competências constitucionalmente atribuídas (cf. os artigos 113.º, n.º 2, e 114.º da Constituição e os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 82/86, de 18 de Março de 1986, *Acórdãos* citados, 7.º, 1, pp. 144-5, e 322/86, cit., p. 68), que os conceitos relevantes nesta matéria, como sejam os de «competência própria dos órgãos de soberania», «interesse específico», «leis de bases», etc., são conceitos autónomos de direito constitucional, cujo preenchimento não é remetido para o legislador ordinário e que devem interpretar-se «no quadro da Constituição» (nas palavras do n.º 3 do artigo 227.º). Não basta, pois, que o legislador inclua uma determinada norma numa lei que considera de bases — como a Assembleia da República expressamente considera a Lei n.º 108/88, ao invocar a alínea e) do artigo 167.º na redacção então em vigor —, para que essa norma seja matéria de lei de bases no sentido da Constituição.

Ora não há dúvida de que a matéria de «autonomia das universidades» é matéria de lei de bases do sistema de ensino. Com efeito, o n.º 2 do artigo 76.º, ao dispor que «as universidades gozam nos termos da lei de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira», não pode deixar de ser interpretado no sentido de que a lei para que remete é uma lei de bases do sistema de ensino, para efeito da alí-

nea *i*) do artigo 137.º, ou, dado o disposto na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 229.º, o correspondente decreto-lei de desenvolvimento do Governo.

Com efeito, as universidades são instituições anteriores ao Estado moderno, com uma longa e diversificada história de relacionamento com este e com fins e conceitos autonomamente definidos por elas próprias ao longo dos séculos. O legislador recebe, portanto, um conceito da história das instituições e, com ele, um núcleo normativo essencial (neste sentido, especialmente Günther Winkler, *Die Rechtspersönlichkeit der Universitäten*, Wien, 1988, pp. 203 e seguintes, e «Die Autonomie der Universität», *Studien zum Verfassungsrecht*, Wien, 1991, pp. 377 e seguintes). Daqui resulta que nem todas as autonomias do n.º 2 do artigo 76.º têm a mesma essencialidade e função institucional, pelo que não exigem, no mesmo, grau garantia constitucional. São, portanto, em graus diferentes, bases do sistema de ensino no sentido da alínea *i*) do artigo 167.º

Na definição do artigo 1.º da Magna Carta das Universidades Europeias, assinada em 1988 por ocasião do IX centenário da mais antiga delas, entre outros, pelo reitor da Universidade de Coimbra (depois dos reitores de Bolonha, Paris, Oxford e Salamanca):

A universidade, no seio de sociedades diversamente organizadas, pelo facto das condições geográficas e do peso da história, é uma instituição autónoma que de modo nítido produz e transmite a cultura através da investigação e do ensino. [Apud Manuel Augusto Rodrigues, *A Universidade de Coimbra*, 1991, p. 263.]

Temos assim que a autonomia científica e pedagógica é essencial à ideia institucional de universidade, a que é imprescindível a liberdade de investigação e de ensino. É a legalidade própria da investigação científica e do ensino das ciências que requer a liberdade de prossecução destes fins específicos das universidades. Ora, são estas liberdades que estão garantidas pela Constituição através dos direitos fundamentais de liberdade de criação científica (artigo 42.º, n.º 1) e de ensino (artigo 43.º), pelo que os indivíduos que se integram nas actividades científicas ou pedagógicas da Universidade têm também um direito fundamental à autonomia científica e pedagógica, independentemente da natureza dos direitos que as universidades como pessoas colectivas têm, no âmbito dessa autonomia. Por comparação, a autonomia estatutária, administrativa e financeira, embora garantida pela Constituição, é meramente instrumental da científica e pedagógica. As normas que sobre ela dispõem só são bases do sistema

de ensino na medida em que se relacionam directamente com a garantia instrumental da autonomia científica e pedagógica, que explicam a razão de ser da inclusão da matéria da autonomia universitária na reserva absoluta de competência da Assembleia da República. É o que acontece em graus diferentes, mais com a autonomia estatutária, menos com a autonomia administrativa, com óbvia ressalva da liberdade de contratação do pessoal científico e pedagógico, e menos ainda com a autonomia financeira, sobretudo quanto a determinar de onde vêm os dinheiros públicos para as universidades públicas e quem, por isso, exerce a tutela financeira.

A valerem as considerações anteriores, é de admitir que às matérias das alíneas *d*) a *j*) não se aplica a razão de ser da inclusão da matéria da autonomia da reserva da alínea *i*). Não repugna, portanto, à Constituição que prevaleçam aqui o princípio da autonomia regional e o princípio de atribuição da competência tutelar em matéria financeira à entidade pública financiadora. Em suma, trata-se de matéria não reservada, de interesse específico — como estatui a alínea *o*) do artigo 30.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma (Lei n.º 13/91, de 5 de Junho) —, em que se deve presumir que a Assembleia da República não quis excluir a possibilidade do financiamento exclusivo de universidades regionais pelas regiões como dispôs para a Madeira o Decreto-Lei n.º 323/83, de 13 de Julho (artigo 3.º), com o consequente respeito da autonomia patrimonial e financeira das regiões, consagrada nas alíneas *h*) e *i*) do n.º 1 do artigo 229.º da Constituição. Portanto, as alíneas *d*) a *j*) do artigo 28.º da Lei n.º 108/88 não pretenderam revogar a legislação especial do Decreto-Lei n.º 332/83.

As alíneas *f*) a *k*) do artigo 2.º do decreto legislativo regional não são, pois, reserva de competência própria dos órgãos de soberania, são matéria de interesse específico e não contrariam lei geral da República, pelo que não são inconstitucionais.

Quanto à alínea *d*) do n.º 2 do decreto, relativa à aprovação do número máximo de matrículas anuais pelo Governo Regional, é claramente matéria de bases do ensino superior, não, como no caso das alíneas *b*), *c*), *d*) e *e*), pela sua relação com o n.º 2 do artigo 76.º da Constituição, mas pela sua relação com o direito de acesso ao ensino superior estabelecido no n.º 1 do mesmo artigo 76.º e com a liberdade de escolha de profissão consagrada no artigo 47.º da Constituição.

Quanto à alínea *a*) do artigo 2.º e ao artigo 1.º do decreto em crise, estou de acordo com a fundamentação do acórdão. — José de Sousa e Brito.

