

ACÓRDÃO N.º 403/89

Processo n.º 162/85

Plenário

Relator: Conselheiro Magalhães Godinho

Acordam no Tribunal Constitucional:

1-A Assembleia Regional da Região Autónoma dos Açores, pela Resolução n.º 20/85, requereu, ao abrigo da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 281.º da Constituição da República, a declaração de inconstitucionalidade da Lei n.º 13/85, de 6 de Julho, ou seja, de todas as normas dessa mesma lei.

Aponta como normas violadas as constantes do n.º 2 do artigo 231.º e do n.º 1 do artigo 227.º, ambos da Constituição.

Invoca os seguintes fundamentos:

- a*) A Lei n.º 13/85 (património cultural português) foi aprovada em 21 de Março de 1985 pela Assembleia da República;
- b*) O pedido de pronúncia foi formulado em 27 de Fevereiro de 1985;
- c*) A Comissão de Assuntos Sociais da Assembleia Regional dos Açores deu parecer sobre o respectivo projecto de lei n.º 85/III em 22 de Março de 1985;
- d*) A Assembleia Regional dos Açores, em 16 de Abril de 1985, aprovou a Resolução n.º 8/85, de 22 de Maio, na qual emitiu o seu parecer sobre o citado projecto de lei;
- e*) Esse parecer não foi, assim, levado em conta na apreciação e aprovação do referido projecto de lei;
- f*) Nos termos do artigo 58.º, n.º 1, da Lei n.º 39/80, somente depois de 27 de Abril de 1985 seria legítimo concluir-se que o Parlamento Regional nada tinha a dizer;
- g*) A obrigatoriedade de audição imposta pelo n.º 2 do artigo 231.º da Constituição não se esgota no simples envio à Assembleia Regional dos Açores de qualquer projecto de lei;
- h*) A Lei n.º 13/85 ignora o ordenamento jurídico vigente -refere-se, antes de mais, o fundamento da autonomia regional expresso no n.º 1 do artigo

227.º da Constituição, nomeadamente quanto às características culturais das populações insulares-e ainda os seguintes diplomas:

a) Decreto-Lei n.º 408/78, de 19 de Dezembro, transferindo para os órgãos regionais dos Açores certos poderes no âmbito cultural;

b) O artigo 92.º, n.º 2, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, em articulação com o Decreto-Lei n.º 458-B/75, de 22 de Agosto, com as alterações do Decreto-Lei n.º 100/76, de 3 de Fevereiro;

c) O Decreto Regional n.º 13/79/A, de 16 de Agosto;

d) O Decreto Regional n.º 20/79/A, de 25 de Agosto;

e) O Decreto Regional n.º 3/80/A, de 7 de Fevereiro;

f) O Decreto Legislativo Regional n.º 12/83/A, de 12 de Abril;

g) O Decreto Regulamentar Regional n.º 30/83/A, de 22 de Julho;

h) O Decreto Legislativo Regional n.º 15/84/A, de 13 de Abril;

i) A Portaria n.º 14/78, de 14 de Março;

j) A Portaria n.º 22/78, de 22 de Maio;

l) A Resolução n.º 28/80, de 29 de Abril;

m) A Resolução n.º 41/80, de 11 de Junho;

n) A Resolução n.º 42/80, de 11 de Junho

o) A Resolução n.º 98/80, de 16 de Setembro;

p) A Resolução n.º 64/84, de 30 de Abril;

q) O Despacho Normativo n.º 142/83, de 20 de Dezembro;

r) O Despacho Normativo n.º 152/83, de 27 de Dezembro;

s) O Despacho Normativo n.º 59/84, de 29 de Maio;

t) O Despacho Normativo n.º 164/84, de 18 de Setembro;

u) O Despacho Normativo n.º 2/85, de 12 de Fevereiro;

i) «[...] não foram ressalvadas na referida lei as competências próprias e há muito estabelecidas e exercidas dos órgãos de governo próprio da Região, as quais incluem o poder legislativo para além das bases gerais, a regulamentar, e todo o demais poder executivo.»

2-Notificado nos termos do artigo 54.º da LOTC (Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro), o Presidente da Assembleia da República nada disse.

3- Cumpre decidir.

3.1-Como a Assembleia Regional dos Açores requereu a declaração de inconstitucionalidade da Lei n.º 13/85, o pedido respeita, na sua literalidade, a todas as normas desse diploma, cujo alcance importa descrever.

Na economia da Lei n.º 13/85, o património cultural, constituído por bens materiais, móveis e imóveis e por bens imateriais, é objecto de especiais medidas de salvaguarda e valorização; esta especial atenção das autoridades públicas incide, quanto aos bens materiais, sobre aqueles que tenham sido objecto de *classificação*. Sobre os proprietários dos bens classificados impendem obrigações qualificadas, todas elas de alguma forma derogatórias do regime comum do direito de propriedade, em contrapartida do que a lei prevê a adopção pelos poderes públicos de medidas diferenciadas de conservação e valorização.

É revogada toda a legislação anterior (artigo 62.º), mas permite-se a subsistência de todos os efeitos decorrentes de anteriores classificações de bens culturais imóveis, independentemente da revisão dessas mesmas classificações a que se procedera no futuro, agora nos termos do novo regime legal (artigo 60.º). Cometem-se ainda as assembleias regionais das regiões autónomas, no que respeita às suas condições específicas, os desenvolvimentos legislativos na matéria, tal como resulta do n.º 2 do artigo 61.º

Para a dilucidação da questão controvertida desnecessário será proceder, de momento, a maiores minúcias descritivas do regime material estabelecido. No entanto, diga-se desde já que a Lei do Património Cultural não se limita a estabelecer a disciplina substantiva do regime. Assim, atendendo a que os bens podem ser classificados como de valor local, valor regional, valor nacional ou valor internacional (n.º 2 do artigo 7.º), tendo também em conta que o processo de classificação pode ser desencadeado pelo Estado, pelas regiões autónomas, pelas autarquias locais ou por qualquer pessoa singular e colectiva (artigo 9.º), prevê-se a possibilidade de classificação «por decreto do Ministro da Cultura» (artigo 12.º) (salvo quanto aos bens de valor local ou regional, nos termos do (artigo 26.º). Os critérios genéricos para a selecção de imóveis a classificar serão estabelecidos pelo Instituto Português do Património Cultural (IPPC), no âmbito da competência fixada pelo Ministro da Cultura (n.º 3 do artigo 10.º), mas «cabe aos órgãos de governo próprio das regiões autónomas a delimitação relativa a conjunções e sítios que se insiram no âmbito das suas competências» (n.º 3 do artigo 21.º-«conjuntos» e «sítios» são categorias de classificação de imóveis quanto à extensão do espaço considerado para efeitos de classificação), competência que se insere naquela que lhes é reservada para a classificação de bens imóveis de valor regional (n.º 1 do artigo 26.º).

3.2-Sumarissimamente descrito o regime consignado na Lei n.º 13/85, teremos de nos debruçar sobre o âmbito do pedido, na parte em que este se apoia no disposto no artigo 231.º, n.º 2, da Constituição, que dispõe:

Os órgãos de soberania ouvirão sempre, relativamente as questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas, os órgãos de governo regional.

Não será considerado o n.º 1 do artigo 227.º da Constituição, invocado pela entidade petionante, porque a sua relevância para os efeitos da análise da questão se projecta e se consome no n.º 2 do artigo 231.º, norma esta directamente aplicável, tanto mais que nem sequer foi invocado como pedido autónomo, mas apenas como adjuvante do pedido.

Vários são os problemas a enfrentar, impondo-se para já uma clarificação prévia quanto ao âmbito e efeitos do pedido. Dissemos que este, na sua literalidade, envolvia todo o diploma. É um facto, do qual não decorre, porém, que um eventual provimento do mesmo envolva uma declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, em primeiro lugar, de todas as normas do diploma e, em segundo lugar, com eficácia em todo o âmbito espacial do ordenamento jurídico português. Tal declaração dever-se-á restringir à Região Autónoma dos Açores.

3.2.1-Já em anterior decisão deste Tribunal (Acórdão n.º 264/86, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, de 28 de Novembro de 1986) se deixou menção de que o exercício pelos órgãos regionais da faculdade de impugnação da constitucionalidade de normas dimanadas de órgãos de soberania pressupõe uma legitimidade qualificada pela violação de direitos das regiões. É precisamente a circunstância de ser accionado, por esta via, um poder de garantia dos poderes das regiões que fornece o critério de determinação do âmbito do pedido. Só têm de (devem) ser consideradas as normas que, segundo a alínea c) do n.º 1 do artigo 281.º da CRP, violem direitos constitucionais conferidos às regiões e na medida « que essas normas se destinem a nelas ser aplicadas (cf. o parecer n.º 25/80 da Comissão Constitucional, in *Pareceres*, 13.º vol., pp. 143 e segs.).

No mais, nata impedira que a disciplina continue vigorando para o restante espaço nacional, como também nada impedirá que a parte não inconstitucionalizada do diploma impugnado continue em vigor para a própria região, ainda que, nessa parte, se possam conter normas porventura passíveis de censura quanto à sua constitucionalidade. É que, para essas normas que não contendam com direitos das regiões, serão outras as entidades com legitimidade para suscitar a apreciação de inconstitucionalidade, a qual terá sempre alcance mais vasto (cf., para casos em que se limitou a declaração de inconstitucionalidade ao espaço de vigência constituído por uma única região e a determinadas normas, os pareceres da Comissão Constitucional n.ºs 20/77, in *Pareceres*, 2.º vol., pp. 159 e segs., 21/77, in *Pareceres*, 3.º vol., pp. 3 a 7, 17/78, in *Pareceres*, 5.º vol., pp. 179 e segs.), 23/78, in *Pareceres*, 6.º vol., pp. 241 e segs.). e 25/80, cit., e também o parecer n.º 27/79, in *Pareceres*, 9.º vol., nota 13, p. 165; em todos os casos sem fundamentação específica da posição assumida, salvo o parecer n.º 25/80, citado.,

Só não terá de ser assim quando estivermos perante normas que, no contexto da lei em causa, formem com as restantes uma unidade indissolúvel de sentido teleológico ou lógico.

Mais concretamente, averiguar-se-á da pertinência do vício apontado de não observância do n.º 2 do artigo 231.º, na medida do que atrás se deixou referido.

3.2.2-Não deixara de se assinalar, de passagem, que não é esta a primeira vez que o Tribunal Constitucional é chamado a pronunciar-se sobre o mérito de um pedido fundamentado em não observância do dever de audição em matéria de questões respeitantes às regiões autónomas envolvendo os pressupostos de aplicação do artigo 231.º, n.º 2, da Constituição. Igualmente, a Comissão Constitucional teve oportunidade de ir construindo e sedimentando doutrina sobre o entendimento de uma norma cujo alcance não é dos mais nítidos e precisos a uma primeira leitura. Não será de admirar que agora se

retomem tópicos argumentativos anteriormente formulados em campo onde a revisão constitucional de 1982 não introduziu alterações significativas.

3.2.3-Embora a formulação das disposições constitucionais sobre os poderes legislativos regionais possa suscitar dificuldades interpretativas, verifica-se que institutos como os da iniciativa legislativa regional, de participação dos órgãos regionais em processos de formulação de decisões políticas dos órgãos de soberania, da audição das regiões e da própria competência legislativa regional podem ser inseridos em uma unidade de sentido coerentemente articulável nos seus elementos.

A audição das regiões impõe-se, nos termos do artigo 231.º, n.º 2, da Constituição, quer nos casos referidos nas alíneas *n)*, *o)* e *p)* do artigo 229.º, quer quando os órgãos de soberania sejam os competentes para legislar sobre questões respeitantes às regiões autónomas [cf. a alínea *q)* do artigo 229.º].

É, por conseguinte, tendo em vista estes pressupostos que se acolhe a doutrina que desde o parecer da Comissão Constitucional n.º 20/77, in *Pareceres*, 2.º, vol., pp. 159 e seguintes, foi seguida quanto ao alcance do artigo 231.º, n.º 2, mais tarde complementada no parecer n.º 2/82, in *Pareceres*, 18.º vol., pp. 103 e seguintes, segundo a qual «questões respeitantes às regiões autónomas» serão as questões que «respeitem a interesses predominantemente regionais; ou pelo menos mereçam, no plano nacional, um tratamento específico no que toca à sua incidência nas regiões, em função das particularidades destas e tendo em vista a relevância de que se revestem para esses territórios» (parecer n.º 20/77), não bastando que se trate de uma questão que tenha um relevo ou uma amplitude nacional e não meramente continental (cf. os pareceres n.ºs 2/82, cit., e 24/82, in *Pareceres*, 20.º vol., p. 189).

3.3-Isto posto, cabe responder às seguintes perguntas: a Lei do Património Cultural contém matéria sobre a qual a região deveria ter sido ouvida?

Caso afirmativo, houve ou não houve audição relevante?

3.3.1-Da Lei n.º 13/85 haverá que analisar um primeiro grupo de normas que se transcrevem:

Art. 7.º-1-

2-Os bens imóveis podem ser classificados como monumento, conjunto e sítio, eventualmente agrupáveis em categorias, nos termos que forem regulamentados, e os móveis, unitária ou conjuntamente, como de valor cultural, podendo ainda todos os bens ser classificados como de valor local, valor regional, valor nacional ou valor internacional.

3 -

Art. 21.º-1-

2 -

3-Cabe aos órgãos de governo próprio das regiões autónomas a delimitação relativa a conjuntos e sítios que se insiram no âmbito das suas competências, para o que disporão da colaboração, se for caso disso, de outros serviços estaduais.

4-À classificação como conjunto e sítio aplicam-se as normas dos números precedentes no que concerne às competências do Ministério da Cultura, das autarquias e das regiões autónomas.

5-No prazo de 180 dias, contados a partir da comunicação de determinação da classificação, prorrogável por iguais períodos, elaborar-se-ão planos de salvaguarda de responsabilidade central, regional ou local, consoante os casos e as regras de competência.

Art. 26.º-1-As regiões autónomas e as assembleias municipais, por proposta da câmara, podem classificar ou desclassificar como de valor cultural, depois de ouvido o respectivo proprietário e em conclusão do processo adequado, os bens culturais imóveis que, não merecendo classificação de âmbito nacional, tenham, contudo, assinalável valor regional ou municipal.

Na medida em que todas elas dizem também respeito à possibilidade de classificação de determinados bens como bens culturais de interesse regional, entende-se não oferecer dúvidas que sobre o respectivo conteúdo se deveria ter dado à Região a faculdade de ter sido ouvida.

Agrupam-se em outra categoria as normas que agora se transcrevem:

Art. 3.º-1-O levantamento, estudo, protecção, valorização e divulgação do património cultural incumbem especialmente ao Estado, às regiões autónomas, às autarquias locais, aos proprietários possuidores ou detentores de quaisquer suas parcelas e, em geral, às instituições culturais religiosas, militares ou de outro tipo, às associações para o efeito constituídas e ainda aos cidadãos.

2-O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais procurarão promover a sensibilização e participação dos cidadãos na salvaguarda do património cultural e assegurar as condições de fruição desse património.

3- Os proprietários possuidores ou detentores de património cultural deverão ser chamados a colaborar com o Estado, regiões autónomas e autarquias locais no registo e inventário do referido património.

4 -

Art. 9.º-1-O processo de classificação pode ser desencadeado pelo Estado, pelas regiões autónomas, pelas autarquias locais ou por qualquer pessoa singular ou colectiva.

Art. 45.º-1-Os órgãos da administração central, regional e local deverão consignar nos seus orçamentos uma percentagem de fundos proporcional à importância dos bens que integram o património cultural sob a sua responsabilidade e de acordo com os planos de actividade previamente estabelecidos, com o objectivo de ocorrer à protecção, conservação, estudo, valorização e revitalização desses bens, e participar financeiramente, quando for caso disso, nos trabalhos realizados nos mesmos pelos seus proprietários quer sejam públicos ou privados.

2 -

Têm estas normas em comum constituir as regiões autónomas em situações activas e passivas relativamente a bens do património cultural, independentemente da categoria de classificação, ou seja, de interesse local regional, nacional ou internacional, e da respectiva natureza, ou seja, bens imateriais imóveis, ou moveis e bens imateriais.

Nestes casos, a obrigatoriedade de audição justifica-se atendendo à incidência da matéria nas regiões.

Finalmente, um terceiro grupo compreenderá os seguintes artigos:

Art. 58.º Os funcionários ou agentes públicos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias serão responsabilizados civil, administrativa e criminalmente pelos prejuízos comprovadamente verificados em bens classificados decorrentes de actos - ou omissão que lhes seja directamente imputável.

Art. 61.º-1-

2- Os preceitos que respeitem às condições específicas das regiões autónomas serão elaborados pelas assembleias regionais respectivas.

Art. 62.º Fica revogada toda a legislação que contrarie o disposto no presente diploma.

Este ultimo preceito está em causa apenas na parte em que revoga a legislação regional e a legislação da República sobre matéria respeitante às regiões autónomas.

Em todas as normas transcritas ressalta o interesse das regiões autónomas, quer substantivo, quer adjectivo.

Por consequência, impunha-se, por força do artigo 231.º, n.º 2, que se ouvissem sobre elas as regiões autónomas, *in casu* a Região Autónoma dos Açores.

3.3.2-Mas outros diplomas podemos citar atinentes a esta matéria, donde emerge o interesse regional dos Açores.

Assim, o Decreto-Lei n.º 408/78 estabeleceu no seu artigo 3.º, n.º 1:

Art. 3.º-1-Passa a competir ao Governo da Região Autónoma dos Açores a classificação dos elementos ou conjuntos de valor artístico, histórico, arqueológico, etnológico ou paisagístico como imóveis de interesse público ou valores concelhios, bem como a inventariação das espécies artísticas, arqueológicas, etnográficas e documentais, quer em poder do Estado, quer das autarquias locais ou de particulares, existentes na referida região.

2-Para efeitos de actualização do inventário nacional dos valores classificados ou inventariados nos termos do número anterior, o Governo Regional manterá a Secretaria de Estado da Cultura permanentemente informada das decisões neste campo tomadas.

Surgiu posteriormente um diploma fundamental, que é o Decreto Regional n.º 13/79/A, de 20 de Julho, cuja rubrica é «Património cultural», publicado no *Diário da República*, 1.ª série, de 16 de Agosto de 1979, de que transcrevemos os artigos 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, n.º 1,

Artigo 1.º O património cultural da Região dos Açores, adiante designado como património cultural, é constituído pelo conjunto de bens móveis e imóveis que revistam interesse artístico, arquitectónico, paisagístico, histórico, etnológico, científico, bibliográfico e arquivístico.

Art. 2.º Cabe ao Governo Regional dos Açores tomar 25 medidas e promover os trabalhos que tenham por fim enriquecer, manter e conservar o património cultural da Região dos Açores.

Art 3.º O Governo Regional, através da Secretaria Regional da Educação e Cultura, promoverá a organização do inventário dos bens do património cultural.

Art. 4.º-1-Cabe ao Governo Regional, através da Secretaria Regional da Educação e Cultura, promover a classificação dos bens do património cultural como bens de interesse público e como valores concelhios.

Art. 5.º-1-

2-Aos imóveis classificados como de interesse público poderá ser atribuído o título de monumento regional, quando se revestir de interesse artístico ou histórico especialmente relevante para a Região.

Além deste decreto, há uma série de diplomas anotados no pedido sobre matérias regionais de interesse cultural, de entre os quais destacamos o Decreto Legislativo Regional n.º 15/84/A, de 22 de Março, publicado em 13 de Abril de 1984, o qual, referindo no seu preambulo que «em Dezembro de 1983 a UNESCO inscreveu a zona central de Angra do Heroísmo na lista do património mundial como conjunto de valor universal», classificou como «monumento regional» a zona central desta cidade (artigo 1.º), estabelecendo a sua delimitação.

De todo o exposto se conclui que o diploma sindicando não deveria ser editado sem prévia audição da Região Autónoma dos Açores sobre as questões a ela respeitantes.

3.3.3-Mas foi ou não ouvida a Região?

Em função da exiguidade dos elementos que constaram do processo, foi decidido-conforme prevê o artigo 63.º, n.º 2, da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro-solicitar ao Sr. Presidente da Assembleia da República e ao Sr. Ministro da República, para a Região Autónoma dos Açores que informassem e comprovassem se e em que termos os órgãos do Governo Regional haviam sido ouvidos sobre o projecto de lei n.º 85/III.

Estes novos elementos, acrescidos aos que já constavam do processo e àqueles a que o Tribunal pôde lançar mão, permitem chegar às seguintes conclusões:

a) A Lei n.º 13/85, de 6 de Julho, tem origem imediata no projecto de lei n.º 85/III. publicado no *Diário da Assembleia da República*, n.º 7, de 23 de Junho de 1983. Este projecto foi aprovado na generalidade na reunião plenária de 7 de Fevereiro de 1984 e baixou então à comissão parlamentar competente (cf. *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 72, de 8 de Fevereiro de 1984). O respectivo relatório da Comissão de Educação, Ciência e Cultura foi aprovado na sua reunião de 9 de Janeiro de 1985 e, datado de 6 de Março de 1985 encontra-se publicado no *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, n.º 66, de 13 de

Março de 1985. Em nenhuma destas fontes se encontra menção a audição dos órgãos de governo regional;

b) No termo da reunião plenária de 15 de Fevereiro de 1985, o Presidente da Assembleia da República anunciou que fazia parte da ordem do dia da próxima sessão, a realizar em 21 de Fevereiro, a votação final global do projecto de lei n.º 85/III. Todavia, foi interpelado no sentido de que «na última conferência de líderes dos grupos e agrupamentos parlamentares foi decidido retirar da agenda a votação final global do projecto de lei sobre património cultural pelas razões que constam da respectiva súmula», ao que o Presidente respondeu que «ainda hoje seguiu um telex para as regiões autónomas a pedir um parecer sobre esta matéria. Duvido que o parecer chegue a tempo, mas, se chegar, não haverá, com certeza, nenhum motivo para se alterar esta ordem do dia. Se não chegar, obviamente que ela será alterada». Novamente interpelado no sentido de a votação final desse projecto ter sido efectivamente adiada, o Presidente assentiu em que «eventualmente o lapso terá sido meu, pois interpretei que o único obstáculo seria a consulta às regiões autónomas, à qual se procedeu imediatamente. Mas, sendo assim, não vejo inconveniente em retirar este ponto da ordem do dia da próxima sessão» (cf. *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 48, de 16 de Fevereiro de 1985);

c) Efectivamente, através do ofício de 15 de Fevereiro, a presidência da Assembleia da República enviou ao Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores o texto final elaborado na Comissão do projecto de lei n.º 85/III, solicitando o parecer ao Governo Regional dos Açores, com a maior urgência possível, por tal projecto se encontrar agendado para o dia 21 de Fevereiro (acrescente-se que este ofício tinha sido antecedido, como se viu, de um telex emitido pelo Presidente da Assembleia da República, com data de 14 de Fevereiro, de teor semelhante e indicando que o texto do projecto de lei n.º 85/III seria remetido em mão por um Sr. Deputado da Região Autónoma);

d) Em 18 de Fevereiro, o Ministro da República enviou o citado projecto de lei, com o pedido de parecer, ao Presidente do Governo Regional (dando do facto conhecimento ao Presidente da Assembleia da República);

e) No entanto, por telex de 21 de Fevereiro, o Ministro da República anunciou ao Presidente do Governo Regional que o projecto de lei anteriormente enviado era apenas para conhecimento, sendo o mesmo, nessa data, remetido para parecer à Assembleia Regional, nos termos do artigo 58.º, n.º 1, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores;

f) Em 27 de Fevereiro, por via de telex, o Ministro da República deu conhecimento ao Presidente da Assembleia Regional de um telex do Presidente da Assembleia da República, recebido nesse dia, em que eram solicitadas as diligências necessárias ao envio dos pareceres sobre o projecto de lei n.º 85/III, o qual se encontrava agendado para a reunião plenária da Assembleia da República do dia seguinte;

g) Em 28 de Fevereiro, o Vice-Presidente da Assembleia Regional respondeu ao anterior telex, informando que apenas em 27 de Fevereiro havia sido recebido o texto do projecto de lei em causa, pelo que não era possível comunicar o parecer daquela Assembleia, e acrescentando que o prazo previsto no Estatuto da Região só começava a decorrer nessa data;

b) Ainda em 28 de Fevereiro, por telex, o Ministro da República informou o Presidente da Assembleia da República do teor de todas estas diligências;

i) No termo da reunião plenária de 7 de Março (cf. *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 54, de 8 de Março de 1985), o Presidente da Assembleia da República informou que a votação final global do projecto de lei n.º 85/III fazia parte da ordem do dia da reunião de 8 de Março;

j) Não se tendo procedido a tal votação, foi ela novamente agendada para a ordem do dia da sessão de 12 de Março (cf. *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 55, de 9 de Março de 1985);

l) Entretanto, em 12 de Março, foi recebido na Assembleia da República (e imediatamente remetido à 4.ª Comissão) um telex do Presidente do Governo Regional dos Açores, nos termos do qual, «encontrando-se pendente de parecer da Assembleia Regional, a enviar ao Parlamento, nos termos do artigo 58.º do Estatuto dos Açores», o projecto de lei n.º 85/III, se informava que «o Governo Regional, conforme praxe estabelecida, se abstém de emitir sobre a matéria qualquer parecer»;

m) Finalmente, submetido à votação final global na reunião plenária de 21 de Março, o projecto de lei n.º 85/III foi aprovado por unanimidade (cf. *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 60, de 22 de Março de 1985);

n) Posteriormente, a Assembleia Regional dos Açores-com base no parecer aprovado em 22 de Março de 1985 pela Comissão dos Assuntos Sociais- emitiu, através da Resolução n.º 8/85, aprovada em 16 de Abril de 1985, o seu parecer sobre o projecto de lei n.º 85/111 (cf. *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, n.º 83, de 27 de Abril de 1985).

Podemos agora ver que consequências jurídico - constitucionais há a retirar deste processo.

3.3.4-Deixou-se referido oportunamente que a consulta da Região Autónoma dos Açores, dado o conteúdo da lei, seria obrigatória.

Como se viu, segundo o artigo 231.º, n.º 2, da Constituição, «os órgãos de soberania ouvirão sempre, relativamente às questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas, os órgãos de governo regional».

Entre os vários problemas que a interpretação deste artigo levanta está o do processo de audição dos órgãos de governo regional, visto que a Constituição e, quanto a ele, omissa.

O então Regimento da Assembleia da República, na sua redacção originária (publicado no suplemento ao n.º 16 do *Diário da Assembleia da República*, de 31 de Julho de 1976), também não continha qualquer norma que expressamente previsse a audição dos órgãos de governo regional. Previa, no entanto, no seu então artigo 144.º, quanto ao exame em comissão, que esta se pronunciará no prazo assinado pelo Presidente da Assembleia (n.º 1) ou, se nenhum prazo tivesse sido assinado, e quanto a projectos de lei, no prazo de 30 dias (n.º 2).

Este Regimento da Assembleia da República foi alterado pela Resolução da Assembleia da República n.º 9/85 (publicada no *Diário da República*, 1.ª série, de 6 de Março de 1985 a qual aditou um novo artigo 144.º, com a seguinte redacção:

Tratando-se de iniciativa que verse matéria respeitante às regiões autónomas, o Presidente da Assembleia promove a sua apreciação pelos órgãos de governo regional, para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 231.º da Constituição.

Esta alteração, embora anterior à votação final global do projecto de lei n.º 85/III. é, no entanto, posterior à audição no caso promovida pelo Presidente da Assembleia da República e também não parece resolver os problemas de interpretação que levanta o citado artigo 231.º, n.º 2, da Constituição.

Por outro lado, o artigo 58.º, n.º 1, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, aprovado pela Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto, à data em vigor, estatuía do seguinte modo:

1-A pronúncia da Assembleia Regional sobre projectos e propostas de lei apresentados a Assembleia da República e relativos a questões da competência desta que respeitem à Região incidira sobre matérias de interesse específico como tais definidas no artigo 27.º e efectuar-se-á no prazo máximo de 30 dias, se o Plenário estiver em funcionamento, ou de 60 dias, se o não estiver.

Aliás, parece indiscutível que sempre «os órgãos de soberania deverão pelo menos proporcionar que os órgãos regionais se possam pronunciar, fixando, se for caso disso, um prazo razoável» (J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, II vol., p. 370).

Sem dúvida que o órgão de soberania não está vinculado aos termos da resposta dada Tal entendimento não necessita sequer de aprofundamento justificativo e variadas vezes foi afirmado pela Comissão Constitucional e entretantes reafirmado no Acórdão n.º 264/86 deste Tribunal, já citado Em todo o caso, subsiste o direito da região a que o órgão de soberania competente só possa pronunciar-se depois de ter conhecimento de parecer regional, desde que este lhe seja acessível em prazo razoável.

3.3.5-Independentemente da questão de saber que órgãos de governo regional tinham, no caso, de ser ouvidos, a verdade é que, tendo a Assembleia da República sabido, através do telex de 28 de Fevereiro do Ministro da República, que o pedido de parecer fora enviado à Assembleia Regional e não ao Governo Regional, e não tendo a mesma Assembleia da República reagido, por qualquer forma, a esta informação, parece ter aceite tal situação, ou seja, que o cumprimento do disposto no artigo 231.º, n.º 2, fosse efectuado através da audição da Assembleia Regional.

3.3.6-*Quanto ao prazo:*

Independentemente de saber se, ao solicitar inicialmente o parecer ao Governo Regional, a Assembleia da República terá fixado um prazo (até ao dia 21 de Fevereiro, data para a qual se encontrava marcada a votação do projecto de lei), a verdade é que a mesma Assembleia parece ter-se conformado com a situação criada pelo telex de 28 de Fevereiro do Ministro da República, no qual este anunciou que solicitara o parecer não ao Governo Regional - como lhe fora solicitado-mas sim a Assembleia Regional e que esta -se pronunciará nos termos do artigo 58.º, do Estatuto Político-Administrativo Regional, o qual confere à Assembleia Regional um prazo até 30 dias (ou 60 dias, se a Assembleia não estiver em funcionamento) para se pronunciar. Deste modo, a Assembleia da República, tendo «aceitado» a «transferência» do pedido de consulta do Governo Regional para a Assembleia

Regional e não tendo sequer solicitado a redução do referido prazo estatutário, ter-se-á conformado com de.

4-Tendo em consideração todo o exposto, há que concluir que a Lei n.º 13/85, no que respeita às normas enunciadas, enferma de inconstitucionalidade formal, porque foi editada antes que expirasse o prazo para a Região Autónoma dos Açores se poder pronunciar sobre elas. Assim, não foi ouvida a mencionada Região, violando-se o disposto no artigo 231.º, n.º 2, da Constituição da República.

Decisão

5-Pelos motivos expostos, decide-se declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade, por violação do artigo 231.º, n.º 2, da Constituição e apenas na medida da sua aplicação à Região Autónoma dos Açores, das seguintes disposições da Lei n.º 13/85, de 6 de Julho:

a) N.º 2 do artigo 7.º e n.º 1 do artigo 26.º, na medida em que prevêem a classificação de certos bens como de «valor regional» e, consequencialmente, os n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 21.º, na medida em que possam estar abrangidos bens de «valor regional»;

b) N.ºs 1, 2 e 3 do artigo 3.º, n.º 1 do artigo 9.º e n.º 1 do artigo 45.º, na medida do que neles se contém quanto a incumbências das regiões autónomas;

c) Artigos 58.º, no que respeita aos funcionários das regiões autónomas, 61.º, n.º 2, e 62.º, este na parte em que revoga a legislação regional e a legislação da República sobre matéria respeitante às regiões autónomas.

Lisboa, 23 de Maio de 1989.

José Magalhães Godinho

Martins da Fonseca

Vital Moreira

Antero Alves Monteiro Diniz

Raul Mateus

Mário de Brito

Luís Nunes de Almeida (com declaração de voto)-Messias Bento (com declaração de voto de sentido idêntico à do Ex.mº Conselheiro Nunes de Almeida)

Armando Manuel Marques Guedes.

DECLARAÇÃO DE VOTO

1-O artigo 231.º, n.º 2, da Constituição constitui os órgãos de soberania na obrigação de proceder a audição dos *órgãos de governo regional*, relativamente às questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas.

Como decorre do teor deste preceito, não se especifica qual o concreto órgão regional- assembleia regional ou governo regional - que deva ser ouvido; e também não parece que se deva concluir que, em todo e qualquer caso, devam sempre ser ouvidos ambos os órgãos.

Assim sendo, e em princípio, cabe na discricionariedade dos órgãos de soberania competentes proceder, consoante os casos, à audição da Assembleia regional ou do governo regional, salvo se a questão estiver manifestamente conexcionada com a competência própria de um destes dois órgãos, caso em que lhe deve ser obrigatoriamente dada a oportunidade de se pronunciar.

Por isso, no Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (versão da Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto) se comete a competência para aquela pronúncia quer à Assembleia Regional (artigo 26.º, n.º 1, alínea m)], quer ao Governo Regional [artigo 44.º, alínea r)].

2-No caso vertente, portanto, a Assembleia da República podia ter ouvido apenas o Governo Regional, nada a obrigando a proceder à audição da Assembleia Regional.

Com efeito, a Lei n.º 13/85 veio, fundamentalmente, e no que aos poderes das regiões autónomas diz respeito, afectar competências legislativamente conferidas até então ao governo regional. E, se a Constituição reserva à Assembleia regional a competência legislativa na região [artigos 234.º e 229.º, alínea a)], a verdade é que, *in casu*, não se tratava de exercer qualquer competência legislativa, mas de exercer uma competência de consulta política ao órgão legislativo - a Assembleia da República

Ora, conforme decorre dos autos e se assinala no texto do acórdão, a Assembleia da República, inequivocamente, pretendeu proceder apenas à audição do *Governo Regional*, e assim o solicitou ao Ministro da República. A intervenção da Assembleia Regional só se verificou porque o mesmo Ministro da República, por sua exclusiva iniciativa e a inteira revelia do Parlamento, decidiu unilateralmente, a certa altura, remeter-lhe o pedido de audição, informando simultaneamente o Governo Regional, que, por esse motivo, não teria de se pronunciar sobre a questão.

Há, pois, que reconhecer que a Assembleia da República fez as diligências necessárias para ouvir o Governo Regional sobre a questão, sendo certo que, no caso, bastava a audição deste órgão para se cumprir o preceituado no artigo 231.º, n.º 2, da Constituição.

3-Enquanto o Estatuto Político-Administrativo fixa expressamente os prazos que devem ser concedidos à Assembleia Regional para se pronunciar, quando seja ouvida nos termos do disposto no artigo 231.º, n.º 2, da lei fundamental, já não fixa qualquer prazo quando, para os mesmos efeitos, seja ouvido o Governo Regional.

Todavia, tal não impede que sempre seja necessário que os órgãos de soberania concedam ao Governo Regional um «prazo razoável» para que ele possa emitir a sua opinião.

Ora, no caso dos autos, o Governo Regional recebeu o pedido de pronúncia em 18 de Fevereiro e só em 28 de Fevereiro a Assembleia da República recebeu o telex do Ministro da República que lhe dá conhecimento de que enviara o pedido de audição à Assembleia Regional, para esta se pronunciar no prazo do artigo 58.º do Estatuto Político-Administrativo.

Aceita-se a tese propugnada do acórdão, no sentido de a Assembleia da República, se ter «conformado com a situação criada» pelo Ministro da República e informada no referido telex, pelo que terá «aceitado» a «transferência» do pedido de consulta do Governo Regional para a Assembleia Regional. No entanto, não ficam, assim, resolvidos todos os problemas.

É que, se *até ao dia 28 de Fevereiro* já tivesse decorrido o *prazo razoável* para que o *Governo Regional* se pronunciasse, a circunstância atrás referida seria manifestamente irrelevante.

Na verdade, seria totalmente absurdo concluir que as normas questionadas eram inconstitucionais, por falta de audição dos órgãos regionais, na medida em que a Lei n.º 13/85 fora votada no dia 21 de Março, mas que as mesmas normas já não seriam inconstitucionais se o mesmo diploma tivesse sido votado em 28 de Fevereiro-ou seja, três semanas antes. No entanto, forçoso é reconhecer que, antes de receber o telex de 28 de Fevereiro, a Assembleia da República, não podia ter aceitado a *transferência* do pedido de consulta do Governo Regional para a Assembleia Regional; e que, conseqüentemente, se até essa data já tivesse decorrido o prazo razoável para o Governo Regional se pronunciar, o Parlamento poderia ter aprovado a Lei n.º 13/85, sem qualquer juízo de censura constitucional.

Impõe-se, pois, averiguar se esse prazo razoável já havia decorrido até à referida data de 28 de Fevereiro, e só no caso de se encontrar uma resposta negativa a esta questão se pode concluir pela inconstitucionalidade das normas identificadas no acórdão.

4-Adiante-se, desde já, que por este caminho se chega à mesma conclusão a que se chegou no acórdão.

Se a Assembleia da República tivesse fixado, desde o início, a data de 28 de Fevereiro como data limite para o Governo Regional se pronunciar sobre o diploma, haveria de se entender que o prazo concedido -18 de Fevereiro a 28 do mesmo mês- era prazo razoável para o Governo Regional emitir a sua opinião.

Só que em 18 de Fevereiro foi o Governo Regional questionado sobre um diploma que deveria ser aprovado na Assembleia da República em 21 do mesmo mês, não podendo admitir-se que um prazo de *três dias, dadas as circunstâncias*, pudesse ser considerado como um prazo razoável.

E, depois disso, não se prorrogou o referido prazo Após de três dias até 28 de Fevereiro. Após um silêncio de quase uma semana, em 27 de Fevereiro, apenas se voltou a solicitar, através do Ministro da República, uma resposta para o dia seguinte.

Perante esta situação fáctica, não se pode entender que no dia 28 de Fevereiro de 1985 já tivesse decorrido um prazo razoável para o Governo Regional se pronunciar sobre o diploma. E, a partir dessa data, a Assembleia da República aceitou que a audição se fizesse à Assembleia Regional, consoante se sustenta no acórdão, o que implicaria, pelo menos em

princípio, o cumprimento do prazo estabelecido no Estatuto Político-Administrativo, o que se não verificou.

Luís Nunes de Almeida.