

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Acórdão n.º 130/85 — Processo n.º 126/85

Acordam no Tribunal Constitucional:

O Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores, ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 279.º da Constituição da República e dos artigos 57.º e seguintes da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, requer ao Tribunal, em sede de fiscalização preventiva da constitucionalidade, a apreciação dos artigos 2.º, 3.º e 4.º do Decreto Legislativo n.º 3/85/A, aprovado na Assembleia Regional dos Açores em 18 de Junho de 1985.

I — *Fundamentos do pedido.* — A Assembleia Regional dos Açores, em sua reunião plenária de 1 de Fevereiro de 1985, aprovou, nos termos da alínea *a*) do artigo 229.º da Constituição da República, o Decreto Legislativo Regional n.º 3/85/A.

Considerando que os seus artigos 2.º e 5.º estavam feridos de inconstitucionalidade e, em consequência destes, os artigos 3.º, 4.º, 6.º e 7.º, requereu então a sua apreciação pelo Tribunal Constitucional, em sede de fiscalização preventiva.

Pelo seu Acórdão n.º 57/85, de 26 de Março de 1985, o Tribunal declarou a inconstitucionalidade de todas as normas daquele diploma, por violação da alínea *a*) do artigo 229.º da Constituição da República.

Devolvido o mesmo decreto à Assembleia Regional, nos termos do n.º 5 do artigo 279.º da Constituição, foi o mesmo reformulado, no tocante aos seus artigos 2.º, 3.º e 4.º.

Não obstante, subsiste a sua inconstitucionalidade, na medida em que as respectivas normas «colidem frontalmente com o limite que a Constituição fixou ao poder legislativo autónómico traduzido no respeito pelas leis gerais da República».

Isto porque tais leis, «para além de exigirem o diploma da conclusão com aproveitamento da escolaridade obrigatória de 6 anos para efeitos de emprego, proíbem expressamente a concessão de licenças de trabalho a bordo e a inscrição de marítimos sem a 6.ª classe de escolaridade obrigatória, desde que nascidos depois de 1 de Janeiro de 1967».

Na verdade, «a aplicação sem reservas a todo o território nacional das normas proibitivas da concessão de licenças de trabalho a bordo e da inscrição de marítimos sem a 6.ª classe de escolaridade obrigatória, desde que nascidos depois de 1 de Janeiro de 1967, é inequívoca».

Esse é um problema que ultrapassa o âmbito regional e tem dimensão nacional.

II — Notificado o Presidente da Assembleia Regional para responder, querendo, foi junta a sua resposta, na qual, de essencial, se sustenta:

Que «o Decreto n.º 45 969, de 15 de Outubro de 1964, que deu execução ao Decreto-Lei n.º 45 968, da mesma data, bem como o Decreto-Lei n.º 538/79, não são leis gerais da República, já que estas, de acordo com o n.º 4 do artigo 115.º da Constituição, são aquelas cuja razão de ser envolve a sua aplicação sem reservas a todo o território nacional», e a comprová-lo

está o facto de «o Despacho n.º 69/73, bem como o Decreto Regulamentar n.º 14/83, de 25 de Fevereiro, consignarem excepções a algumas disposições daqueles citados diplomas legais»;

Que «no diploma em causa se teve presente o facto de se viver num país e numa região onde uma considerável parcela da população nascida após 1 de Janeiro de 1967 não possui diploma de aproveitamento de escolaridade obrigatória e não é nem será pela existência do Decreto-Lei n.º 538/79 que ela passará a possuir tais habilitações»;

Que «a melhor forma de comemorar o Ano Internacional da Juventude é facilitar, com os meios ao nosso alcance, condições indispensáveis para que todo o cidadão tenha acesso a uma actividade profissional condigna [...]»;

Que «o decreto legislativo regional ora aprovado tem em conta o compromisso assumido pelos pescadores, não no sentido de completar a escolaridade obrigatória, mas sim de frequentar os cursos previstos neste diploma e que mais não têm por objectivo senão suprir a falta daquela escolaridade, para efeitos de inscrição marítima»;

Que «as questões relacionadas com as pescas constituem matéria de interesse específico para a Região — alínea *f*) do artigo 27.º da Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto».

III — A legislação reguladora da matéria ora versada, a nível nacional, no decreto legislativo regional é basicamente constituída por:

- 1) Decreto-Lei n.º 45 968, de 15 de Outubro de 1964, que, por disposição expressa do seu artigo 49.º, veio a ser regulamentado pelo Decreto n.º 45 969, da mesma data, sendo neste decreto regulamentar que, no artigo 8.º, se enumeram os documentos exigíveis para a inscrição marítima dos interessados e, entre estes, na alínea *e*), os «comprovativos de habilitações literárias (pelo menos o ensino primário elementar)»;
- 2) Despacho ministerial n.º 69/73, de 4 de Junho, que veio permitir o trabalho a bordo, no tráfego local e em alguns géneros de pescas, a indivíduos que não possuírem a escolaridade mínima. Este despacho veio a ser revogado pelo artigo 5.º do Decreto Regulamentar n.º 14/83, de 25 de Fevereiro;
- 3) Decreto Regulamentar n.º 14/83, de 25 de Fevereiro, o qual, como se lê no Acórdão n.º 57/85 deste Tribunal, «ponderando, embora, que 'a concessão de licenças de trabalho constitui, ao mesmo tempo, um instrumento de emprego para milhares de trabalhadores e um recurso no interesse da economia nacional' considerou que, 'todavia, tem dificultado a frequência da escolaridade obrigatória e a obtenção do respectivo diploma, o que não pode continuar a permitir-se [...] (do preâmbulo do diploma).

Por isso, o seu artigo 1.º veio dispor:

1 — Deixa de ser permitida a concessão de licenças de trabalho a bordo.

E o n.º 4 do artigo 2.º:

De futuro, os candidatos à categoria de pescador e marinho de 2.ª classe do tráfego local terão de possuir a 6.ª classe da escolaridade obrigatória, desde que nascidos depois de 1 de Janeiro de 1967.

Por sua vez, o n.º 1 do artigo 3.º, contemplando a situação daqueles que ao abrigo das disposições do Despacho ministerial n.º 69/75 tinham obtido permissão de trabalho a bordo sem possuírem a escolaridade mínima, concedeu-lhes o prazo de 18 meses para requerer a inscrição marítima, findo o qual as licenças 'são consideradas sem validade'.

Esse prazo terminou em 26 de Agosto de 1984.»;

- 4) Decreto-Lei n.º 538/79, de 31 de Dezembro, que no seu n.º 1 decretou que o ensino básico é universal, obrigatório e gratuito e abrange os seis primeiros anos de escolaridade, garantindo para todas as crianças residentes em território português (logo, sem excluir as regiões autónomas) a escolarização correspondente ao ensino básico, e que passou a exigir aos indivíduos nascidos a partir de 1 de Janeiro de 1967 a posse de diploma de escolaridade obrigatória de 6 anos para efeitos de emprego em actividades nacionalizadas ou privadas.

IV — Para melhor compreensão do problema suscitado no pedido do Ministro da República, é útil transcrever aqui as duas versões do Decreto Legislativo Regional n.º 3/85/A em causa: a de 1 de Fevereiro de 1985 e a de 18 de Junho último, facilitando, assim, a sua comparação e sublinhando o que foi alterado.

Tanto no preâmbulo como nos artigos 1.º, 5.º, 6.º e 7.º, as duas versões são exactamente as mesmas.

As alterações cingem-se aos artigos 2.º, 3.º e 4.º, como se vê da transcrição:

- a) Artigo 2.º (versão aprovada em 1 de Fevereiro):

O Governo Regional, através da Secretaria Regional da Agricultura e Pescas, promoverá a concessão de licenças de trabalho a bordo condicionais e provisórias aos *filhos* os pescadores que, tendo como habilitações mínimas o 2.º ano da 2.ª fase do ensino primário elementar, se comprometam a *completar a escolaridade obrigatória* em prazo a regulamentar.

- Artigo 2.º (versão aprovada em 18 de Junho):

O Governo Regional, através da Secretaria Regional da Agricultura e Pescas, promoverá a concessão de licenças de trabalho a bordo condicionais e provisórias aos *pescadores* que, tendo como habilitações mínimas o 2.º ano da 2.ª fase do ensino primário

elementar, se comprometam a *frequentar cursos de educação que supram a falta da escolaridade obrigatória* em prazo a regulamentar.

- b) Artigo 3.º (versão aprovada em 1 de Fevereiro):

O Governo Regional, através da Secretaria Regional da Educação e Cultura, providenciará no sentido de que os cursos destinados à *obtenção da escolaridade obrigatória* pelos indivíduos referidos no artigo anterior sejam efectuados nos locais de residência dos candidatos e em *horário adaptado* à sua actividade *na pesca*.

- Artigo 3.º (versão aprovada em 18 de Junho):

O Governo Regional, através da Secretaria Regional da Educação e Cultura, providenciará no sentido de que os cursos destinados a *substituir a escolaridade obrigatória* pelos indivíduos referidos no artigo anterior sejam efectuados nos locais de residência dos candidatos e *em épocas e horários adequados* à sua actividade.

- c) Artigo 4.º (versão aprovada em 1 de Fevereiro):

A certificação obtida pela frequência com aproveitamento dos cursos referidos no artigo anterior será equiparada, para todos os efeitos, ao sistema escolar oficial.

- Artigo 4.º (versão aprovada em 18 de Junho):

A certificação obtida pela frequência com aproveitamento dos cursos referidos no artigo anterior será equiparada à *posse de diploma de aproveitamento de escolaridade obrigatória, para os efeitos previstos neste diploma*.

Assim, verifica-se que da reformulação de 18 de Junho, por virtude da devolução à Assembleia Regional pelo Ministro da República do Decreto Legislativo Regional n.º 3/85/A, de 1 de Fevereiro, julgado inconstitucional, em sede de fiscalização preventiva, pelo Acórdão n.º 57/85, deste Tribunal, resultaram as seguintes diferenças:

- 1) A concessão de licença de trabalho a bordo passou a ter como destinatários não já os filhos dos pescadores, mas sim os pescadores;
- 2) Essa concessão continua a ser dependente de um compromisso dos candidatos, mas agora não já de completarem a escolaridade obrigatória, mas sim de frequentarem os cursos de educação que supram a falta de escolaridade obrigatória;
- 3) A Secretaria Regional da Educação e Cultura providenciará não já no sentido de os cursos se destinarem à obtenção da escolaridade obrigatória mas sim a substituir a escolaridade obrigatória;
- 4) A certificação obtida pela frequência com aproveitamento dos cursos deixa de ser equiparada, para todos os efeitos, ao sistema

escolar oficial, passando a sê-lo à posse de boletim de aproveitamento de escolaridade obrigatória, para os efeitos previstos no diploma.

V — Vê-se, inequivocamente, que as alterações introduzidas no Decreto Legislativo Regional n.º 3/85/A, na reformulação aprovada em 18 de Junho pela Assembleia Regional, não expurgaram as normas julgadas inconstitucionais pelo acórdão do Tribunal Constitucional, pelo que, assim o entendendo, usou o Ministro da República da faculdade que o n.º 3 do artigo 279.º da Constituição lhe concede, solicitando de novo a apreciação preventiva da sua constitucionalidade.

A situação, o problema, continuaram a ser os mesmos, ultrapassando o âmbito regional, pois têm dimensão nacional, e não podem considerar-se como constituindo matéria de interesse específico da Região.

Está, pois, de pé toda a fundamentação do Acórdão n.º 57/85 deste Tribunal, até porque, a não ser a referência à melhor forma de comemorar o Ano Internacional da Juventude, dando-lhe a possibilidade de exercer uma actividade mais, nada se contém de novo na argumentação da resposta do Presidente da Assembleia Regional que não tenha já sido apreciado no acórdão referido.

Por isso, nessa fundamentação assenta essencialmente, pode mesmo dizer-se totalmente, este acórdão.

VI — Assim, e transcrevendo do Acórdão n.º 57/85:

Nos termos da alínea a) do artigo 229.º da Constituição, as regiões autónomas podem 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.

Por sua vez, o n.º 3 do artigo 115.º da Constituição dispõe:

Os decretos legislativos regionais versam sobre matérias de interesse específico para as respectivas regiões e não reservadas à Assembleia da República ou ao Governo, não podendo dispor contra as leis gerais da República.

O que são «leis gerais da República» di-lo, agora, o número imediato do mesmo artigo, introduzido pela Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro:

São leis gerais da República as leis e os decretos-leis cuja razão de ser envolva a sua aplicação sem reservas a todo o território nacional.

Já pelo que respeita a «matérias de interesse específico para as regiões» não as define a Constituição, nem as tipifica, nem oferece qualquer critério ou pista para a sua qualificação.

A doutrina e uma já hoje abundante jurisprudência da Comissão Constitucional e deste Tribunal têm procurado precipitar, ao menos, uma ideia nuclear de quais sejam essas matérias.

Em recente acórdão do Tribunal Constitucional (Acórdão n.º 42/85, de 12 de Março, no processo n.º 80/83, publicado no *Diário da República*, 1.º

série, de 6 de Maio de 1985), depois de uma longa excursão pela doutrina e pela jurisprudência, conclui-se:

Em síntese, e apenas como critério de orientação interpretativa, 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.

E este critério se há-de impor ainda quando se esteja perante matéria que, em abstracto, pudesse eventualmente ser incluída no elenco — aliás, puramente exemplificativo — do artigo 27.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

Ora é de salientar que o Presidente da Assembleia Regional invoca a alínea f) do citado artigo 27.º para concluir que o Decreto Legislativo Regional n.º 3/85/A constitui matéria de interesse específico da Região. Todavia, esta alínea refere-se a «pescas» e o decreto legislativo em causa trata de matéria respeitante a escolaridade obrigatória, garantida por legislação nacional a todas as crianças residentes em território português, portanto incluindo as das regiões autónomas, o que destrói essa invocada especificidade. E a indicação legislativa que se faz sobre o n.º 111 deste acórdão, tal como se fazia no n.º 57/85, é decisiva para comprovar esta afirmação.

Por isso no citado Acórdão n.º 57/85 se escreveu, como a seguir se transcreve:

[...] revela que o problema da concessão de simples licenças de trabalho a bordo, com o que tem conexo — exigência da escolaridade mínima e, posteriormente, da escolaridade obrigatória —, é um problema que ultrapassa o âmbito regional. Tem dimensão nacional. É que está em causa um dos processos incentivadores da obtenção do diploma da escolaridade obrigatória. E este processo não é específico de qualquer região do País.

A contraprova reside na circunstância de o artigo 2.º do decreto legislativo regional conter uma norma que colide frontalmente com a proibição do n.º 1 do artigo 1.º e com a exigência do n.º 4 do artigo 2.º, ambos do Decreto Regulamentar n.º 14/83, e violar a norma da alínea b) do n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 538/79.

A partir deste último diploma, a opção das «leis gerais da República» é categórica: não pode continuar a permitir-se o emprego dos que nasceram a partir de 1 de Janeiro de 1967 sem a posse do diploma de aproveitamento da escolaridade obrigatória de 6 anos, ainda que isso, na linguagem do preâmbulo do Decreto Regulamentar n.º 14/79, prejudique o emprego de milhares de trabalhadores e afecte um recurso no interesse da economia nacional.

Assim se conclui que o Decreto Legislativo Regional n.º 3/85/A está ferido de inconstitucionalidade, já que viola os limites dos poderes legislativos autonómicos consignados na alínea a) do artigo 229.º da Constituição. Nestes termos, pronuncia-se pela inconstitucionalidade.

lidade das normas dos artigos 2.º, 3.º e 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 3/85/A, aprovado pela Assembleia Regional em 18 de Junho de 1985, por violação da alínea a) do artigo 229.º da Constituição da República.

Lisboa, 23 de Julho de 1985. — *José Magalhães Godinho* (relator) — *José Joaquim Martins da Fonseca* — *Vital Moreira* — *António Luís Costa Mesquita* — *José Manuel Cardoso da Costa* — *Antero Alves Monteiro Dinis* — *Messias Bento* — *Mário de Brito* — *Raul Mateus* — *Jorge Campinos* — *Luís Nunes de Almeida* — *Armando Manuel Marques Guedes*.

#### Acórdão n.º 140/85 — Processo n.º 125/85

Acordam, em sessão plenária, no Tribunal Constitucional:

1 — O Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores requereu a este Tribunal Constitucional, ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 278.º da Constituição, a apreciação preventiva da constitucionalidade das normas constantes do artigo 1.º do Decreto Legislativo Regional n.º 9/85/A, na parte em que altera a redacção do artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 21/83/A, de 28 de Junho, relativo à orgânica regional de planeamento.

Segundo alega o Ministro da República, as alterações ora introduzidas vêm impedir a participação na elaboração do plano regional de «todas as estruturas sindicais representativas dos trabalhadores que não possuam, nos Açores, representações autónomas, o mesmo sucedendo com os sindicatos com sede na Região, mas filiados em uniões e federações com sede no continente, porventura as de maior implantação e representatividade na Região».

E — continua o Ministro da República — «o mesmo acontece com as organizações representativas das actividades económicas, igualmente atingidas nos seus legítimos interesses de classe».

Por estes motivos, o diploma em apreço — conclui — terá violado o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 57.º, no n.º 3 do artigo 94.º, na alínea a) do artigo 230.º e, consequente, o preceituado na alínea a) do artigo 229.º da Constituição.

2 — Em conformidade com o estabelecido na Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, foi a Assembleia Regional dos Açores notificada, na pessoa do seu presidente, para se pronunciar, querendo, sobre a questão.

Usando dessa faculdade, aquela Assembleia Regional começa por sustentar, na sua resposta, que as normas impugnadas não podem violar a alínea c) do n.º 2 do artigo 57.º da lei fundamental, porquanto «a disposição do decreto legislativo refere-se à participação na elaboração do plano, enquanto aquela disposição constitucional alude à participação no controlo da execução do plano».

Seguidamente, nega igualmente que possa haver violação do preceituado no n.º 3 do artigo 94.º da Constituição.

Para tanto, invoca que «não parece praticamente exequível e politicamente imposta pela Constituição a participação na elaboração do plano de todas as

organizações representativas de trabalhadores ou de actividades económicas que tenham filiados na Região».

E, depois de negar que se haja pretendido impedir a participação de sindicatos que, tendo sede nos Açores, se encontrem filiados em uniões ou federações sediadas noutro ponto do território nacional, diz a Assembleia Regional:

«Efectivamente, pretende-se a participação apenas das representações autónomas dos sindicatos com sede noutros pontos do território nacional: o direito de participação tem limites de ordem prática e política. Participarão as representações que, segundo os estatutos, gozem efectivamente de 'representatividade' na Região.»

Finalmente, conclui que «idênticos argumentos são válidos no que se refere às organizações representativas das actividades económicas».

Cumpra, agora, decidir.

3 — O Decreto Legislativo Regional n.º 21/83/A, que aprovou a orgânica regional do planeamento nos Açores, estabelece no n.º 1 do seu artigo 6.º que «o Governo Regional, no decurso da preparação do plano regional, ouvirá os conselhos de ilha, ou as câmaras e as assembleias municipais nas ilhas onde não existirem aqueles, bem como as organizações representativas dos trabalhadores e as organizações representativas das actividades económicas».

E o n.º 2 do mesmo artigo acrescenta que «a proposta do plano enviada à Assembleia Regional será acompanhada dos pareceres emitidos pelas entidades referidas no número anterior».

De acordo com o artigo 1.º do Decreto Legislativo Regional n.º 9/85/A, aprovado pela Assembleia Regional dos Açores em 17 de Junho, pretende-se dar nova redacção a vários preceitos do citado Decreto Legislativo Regional n.º 21/83/A, designadamente ao seu mencionado artigo 6.º

Este passaria, assim, a dispor o seguinte:

«1 — Na elaboração do plano regional participam:

- a) Os conselhos de ilha, ou as câmaras municipais nas ilhas onde aqueles não existirem;
- b) As uniões e as federações sindicais com sede nos Açores, os sindicatos com sede na Região não filiados em uniões ou federações e as representações autónomas de sindicatos com sede no continente;
- c) As organizações representativas das actividades económicas com sede na Região e as representações autónomas das sediadas fora da Região.

2 — A participação na elaboração do plano faz-se por intermédio do Departamento Regional de Estudos e Planeamento dos Açores, ao qual compete, para esse efeito:

- a) Contactar com as entidades mencionadas no n.º 1 até ao dia 30 de Julho, a fim de recolher dados, opiniões e sugestões concretas que permitam elaborar propostas de investimento adequadas às realidades regionais e locais;
- b) Apresentar, até 20 de Setembro de cada ano, às entidades referidas no n.º 1 a anteproposta do plano regional.