

nipulação de aparelhos de comutação com capacidade superior a 16 postos suplementares; Manipulação de aparelhos de comutação com capacidade igual ou inferior a 16 postos suplementares.»

4 de julho de 2018. — A Secretária-Geral Adjunta, *Catarina Romão Gonçalves*.

111483916

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 319/2018

Processo n.º 188/2017

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional:

I — Relatório

1 — O Provedor de Justiça veio requerer a apreciação e declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade das normas constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, tanto na redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 224/2015, de 9 de outubro, quanto na sua versão originária, bem como, conseqüentemente, da norma constante no n.º 3 do mesmo artigo 16.º, em ambas as versões.

O requerente alega que as normas objeto do pedido violam o disposto no artigo 165.º, n.º 1, alínea b), da Constituição, com referência ao n.º 1, *in fine*, do seu artigo 47.º, invocando, para sustentar a inconstitucionalidade das normas impugnadas, os fundamentos seguintes.

«1.º

Está em causa o enunciado legal que versa sobre a delimitação subjetiva da elaboração dos projetos de segurança contra incêndios em edifícios e das respetivas medidas de autoproteção.

2.º

O n.º 1 do artigo 47.º da Constituição da República Portuguesa consagra a liberdade de profissão, abarcando explicitamente a liberdade de *escolha* mas também a liberdade de *exercício*.

3.º

Com efeito, entre nós fez trilha a opinião, hoje aparentemente inabalável, de que não pode estabelecer-se uma distinção cortante entre escolha e exercício da profissão: a escolha toca a questão do *se* uma profissão é assumida, continuada ou abandonada («realização da substância»); o exercício refere-se à questão do *como* («realização da modalidade»). E assim se chega à afirmação do direito à profissão como um direito fundamental unitário, cujos elementos são a escolha, a admissão, a assunção e aperfeiçoamento, como também o abandono da profissão” (cf. Soares, Rogério Ehrhardt, «A Ordem dos Advogados — Uma Corporação Pública», *Revista de Legislação e de jurisprudência*, n.º 3809 (1991), p. 288).

4.º

Em todo o caso, a afirmação da liberdade de profissão não impede que o exercício da atividade em questão seja subordinado ao preenchimento de determinados

requisitos, em especial daqueles que se prendem com a necessária e suficiente preparação, como, aliás, indica o próprio n.º 1 do artigo 47.º da Lei Fundamental, na parte em que ressalva «as restrições legais impostas pelo interesse coletivo ou inerentes à sua própria capacidade».

5.º

Neste contexto, a liberdade de escolha de profissão está sob *reserva de lei restritiva* [...]. É um dos casos expressamente previstos de restrições legais de «direitos, liberdades e garantias» (cf. Canotilho, J. J. Gomes/Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa*, Vol. I, 4.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora 2007, p. 656), em harmonia com os n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa.

6.º

É certo ainda que, na densificação daquela cláusula restritiva, o legislador dispõe de uma ampla margem de conformação, desde que observados os parâmetros embutidos no princípio da proporcionalidade, resguardando-se, deste jeito, o núcleo do direito fundamental, não estando vedada a criação de regimes jurídicos condicionantes do exercício de uma profissão, o mesmo valendo para a introdução de soluções sucessivamente mais exigentes (nesse sentido vai a abundante e sólida jurisprudência do Tribunal Constitucional, corno assinalam os Acórdãos n.ºs 474/89, 347/92, 672/96 e 355/2005).

7.º

Ao definir o regime jurídico da segurança contra incêndios em edifícios (SCIE), o Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, vem enunciar, na redação hoje dada pelo Decreto-Lei n.º 224/2015, de 9 de outubro, o seguinte:

“Artigo 16.º

Projetos de SCIE e medidas de autoproteção

1 — A responsabilidade pela elaboração dos projetos de SCIE referentes a edifícios e recintos classificados na 1.ª categoria de risco, para as utilizações-tipo IV e V e nas 2.ª, 3.ª e 4.ª categorias de risco, decorrentes da aplicação do presente decreto-lei e portarias complementares, tem de ser assumida exclusivamente por um arquiteto, reconhecido pela Ordem dos Arquitetos (OA) ou por um engenheiro, reconhecido pela Ordem dos Engenheiros (OE), ou por um engenheiro técnico, reconhecido pela Ordem dos Engenheiros Técnicos (OET), com certificação de especialização declarada para o efeito nos seguintes termos:

a) O reconhecimento direto dos associados das OA, OE e OET propostos pelas respetivas associações profissionais, desde que, comprovadamente, possuam um mínimo de cinco anos de experiência profissional em SCIE, adquirida até à data de 15 de julho de 2011;

b) O reconhecimento dos associados das OA, OE e OET propostos pelas respetivas associações profissionais, que tenham concluído com aproveitamento as necessárias ações de formação na área específica de SCIE, cujos requisitos tenham sido objeto de protocolo entre a ANPC [Autoridade Nacional de Proteção Civil] e cada uma daquelas associações profissionais;

c) Os associados das OA, OE e OET que não tenham sido reconhecidos para a elaboração de projetos de SCIE das 3.ª e 4.ª categorias de risco e que, comprovadamente, possuam experiência na elaboração de projetos de SCIE da 1.ª categoria de risco, para as utilizações-tipo IV e V, e da 2.ª categoria de risco, podem solicitar a respetiva ordem o reconhecimento para a elaboração de projetos de SCIE relativos apenas a essas categorias de risco.

2 — A responsabilidade pela elaboração das medidas de autoproteção referentes a edifícios e recintos classificados na 1.ª categoria de risco, para as utilizações-tipo IV e V, e nas 2.ª, 3.ª e 4.ª categorias de risco, tem de ser assumida exclusivamente por técnicos associados das OA, OE e OET propostos pelas respetivas associações profissionais com certificação de especialização declarada para o efeito nos seguintes termos:

a) Os associados das OA, OE e OET que não tenham sido reconhecidos para a elaboração de medidas de autoproteção das 3.ª e 4.ª categorias de risco e que, comprovadamente, possuam experiência na elaboração de medidas de autoproteção da 1.ª categoria de risco, para as utilizações-tipo IV e V, e da 2.ª categoria de risco, podem solicitar à respetiva Ordem o reconhecimento para a elaboração de medidas de autoproteção relativas apenas a essas categorias de risco;

b) O reconhecimento dos associados das OA, OE e OET, propostos pelas respetivas associações profissionais, que tenham concluído com aproveitamento as necessárias ações de formação na área específica de SCIE, cujos requisitos tenham sido objeto de protocolo entre a ANPC e cada uma daquelas associações profissionais.

3 — A ANPC deve proceder ao registo atualizado dos autores de projeto e medidas de autoproteção referidos nos números anteriores e publicitar a listagem dos mesmos no sítio da ANPC”.

8.º

O dispositivo legal acima transcrito claramente delimita o âmbito pessoal do exercício profissional da atividade em causa, restringindo a liberdade de quem não satisfaça os requisitos inovatoriamente estabelecidos em 2008 e alargados em 2015.

9.º

Com efeito, a liberdade de exercício de uma profissão desdobra-se não só no direito de alcançar, em condições de igualdade, as necessárias habilitações e o direito de satisfazer, sem discriminações, as demais condicionantes da atividade, mas também o direito de praticar os atos jurídicos e os atos materiais inerentes ao seu desempenho (Miranda, Jorge, «Liberdade de trabalho e profissão», *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, n.º 30 (1998), p. 156).

10.º

Portanto, se o preenchimento das condições estabelecidas — não só a inscrição em uma das mencionadas corporações (Ordem dos Arquitetos, Ordem dos Engenheiros ou Ordem dos Engenheiros Técnicos), mas também o reconhecimento por parte das mesmas — é

indispensável para quem pretenda elaborar projetos de SCIE e medidas de autoproteção, concebidas nos termos do n.º 5 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, atinentes a imóveis classificados em determinadas categorias de uso e de risco, a não satisfação daqueles pressupostos é um fundamento impeditivo do exercício da profissão relativamente a tais espécies de atos.

11.º

Na ausência do que se estatui nos n.ºs 1 e 2 do referido artigo 16.º, o leque de profissionais que poderiam participar, a título oneroso, na formulação dos referidos planos e das correspondentes providências de aplicação, é indubitavelmente mais vasto.

12.º

Tomando de empréstimo a formulação que o Tribunal Constitucional empregou no Acórdão n.º 255/2002 a propósito de disposição semelhante, o artigo 16.º do regime jurídico da segurança contra incêndios em edifícios “regula matéria legislativa, não se limitando a proteger, promover ou ampliar o exercício da liberdade de escolha de profissão, nem a executar em aspetos de pormenor a regulação do seu exercício”.

13.º

Mesmo que esta limitação possa encontrar alguma legitimação material sendo este, entretanto, um aspeto cuja análise de todo o modo escapará ao eixo argumentativo aqui privilegiado —, parece forçoso concluir que toda e qualquer restrição ao âmbito de intervenção profissional em causa está sujeita à reserva relativa de competência legislativa do Parlamento, consoante a alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa, em conjugação com o n.º 1, *in fine*, do artigo 47.º do mesmo texto normativo.

14.º

Sendo certo ainda que, tanto o Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, como o Decreto-Lei n.º 224/2015, de 9 de outubro, este responsável pelos termos ora vigentes do artigo 16.º do regime jurídico da SCIE, são explicitamente aprovados com arrimo na alínea a), do n.º 1, do artigo 198.º da Lei Fundamental, sem a companhia de qualquer autorização parlamentar que habilitasse o encurtamento da liberdade de profissão, passando a exigir a qualidade de arquiteto, engenheiro ou de engenheiro técnico.

15.º

Posto isto, por se referir a direitos, liberdades e garantias e por não constarem de lei da Assembleia da República ou de decreto-lei devidamente autorizado para o efeito, as normas contidas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 224/2015, de 9 de outubro, são organicamente inconstitucionais.

16.º

Tal conclusão encontra apoio mais do que suficiente na jurisprudência do Tribunal Constitucional, bas-

tando aqui mencionar os Acórdãos n.ºs 464/91, 188/92, 172/95 e 362/2011, para além do já citado Acórdão n.º 255/2002.

17.º

Especialmente claros e incisivos são os termos vertidos nesta última decisão: “a fixação de condições específicas para o exercício de determinada profissão ou atividade profissional se enquadra no contexto da liberdade de escolha de profissão regulada no artigo 47.º da Lei Fundamental e, portanto, constitui matéria da exclusiva competência legislativa da Assembleia da República, por tratar de matéria de direitos, liberdades e garantias [...]”.

18.º

O resultado não seria diverso se as determinações constantes do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, fossem vistas não como uma verdadeira e própria restrição, mas como uma simples descrição ou revelação dos contornos imanentes da liberdade de profissão — hipótese aqui admitida apenas para efeitos de argumentação (Miranda, Jorge /Medeiros, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 974)

19.º

Afinal, a reserva de competência legislativa da Assembleia da República vale não só para a situação descrita pelos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa, mas para toda e qualquer intervenção legislativa no terreno dos direitos, liberdades e garantias (Canotilho, J. J. Gomes/Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 327). A favor desta afirmação fala desde logo o teor literal da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 165.º da Lei Fundamental, que se refere indistintamente àquela matéria, sem qualquer tipo de qualificação da natureza da norma que sobre ela pode incidir.

20.º

Em suma: nada altera o facto de o Governo ter legislado sobre direitos, liberdades e garantias — neste caso sobre a liberdade de profissão — sem estar munido da devida autorização parlamentar.

21.º

Vai igualmente nesta direção o firme e constante entendimento do Tribunal Constitucional, como indicam os já citados Acórdãos n.ºs 255/2002 e 362/2011, bem como os Acórdãos n.ºs 161/99 e 128/00: de acordo com a fórmula mobilizada nestas últimas decisões, há de constatar de lei parlamentar ou de decreto-lei autorizado “tudo o que seja *matéria legislativa*, e não apenas as *restrições do direito em causa*” (destaques no original).

22.º

Por fim, cumpre sublinhar que, ao alterar o artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, o Decreto-Lei n.º 224/2015, de 9 de outubro, apenas ampliou o universo de hipóteses nas quais a responsabilidade pela elaboração dos projetos de segurança contra

incêndio em edifícios e das correspondentes medidas de autoproteção deve ser assumida exclusivamente por especialistas integrados na OA, na OE ou na OET e que sejam reconhecidos por estas associações profissionais.

23.º

Se antes tal condicionamento se aplicava somente aos projetos e às medidas pertinentes a edifícios e recintos classificados nas categorias de risco elevado e de risco muito elevado, agora a restrição passa a abranger também os projetos e as medidas relativas a edifícios e recintos classificados na categoria de risco moderado, bem como, no caso de escolas, hospitais e lares de idosos, os edifícios e recintos classificados na categoria de risco reduzido, segundo o disposto nas alíneas *d*) e *e*) do n.º 1 do artigo 8.º e no n.º 1 do artigo 12.º, ambos do regime jurídico da SCIE.

24.º

Eis a versão original daquele preceito normativo:

“Artigo 16.º

Projetos e planos de SCIE

1 — A responsabilidade pela elaboração dos projetos de SCIE referentes a edifícios e recintos classificados na 3.ª e 4.ª categorias de risco, decorrentes da aplicação do presente decreto-lei e portarias complementares, tem de ser assumida exclusivamente por um arquiteto, reconhecido pela Ordem dos Arquitetos (OA) ou por um engenheiro, reconhecido pela Ordem dos Engenheiros (OE), ou por um engenheiro técnico, reconhecido pela Associação Nacional dos Engenheiros Técnicos (ANET), com certificação de especialização declarada para o efeito nos seguintes termos:

a) O reconhecimento direto dos associados das OA, OE e ANET, propostos pelas respetivas associações profissionais, desde que comprovadamente possuam um mínimo de cinco anos de experiência profissional em SCIE;

b) O reconhecimento dos associados das OA, OE e ANET, propostos pelas respetivas associações profissionais, que tenham concluído com aproveitamento as necessárias ações de formação na área específica de SCIE, cujo conteúdo programático, formadores e carga horária tenham sido objeto de protocolo entre a ANPC e cada uma daquelas associações profissionais.

2 — A responsabilidade pela elaboração dos planos de segurança internos referentes a edifícios e recintos classificados na 3.ª e 4.ª categorias de risco, constituídos pelos planos de prevenção, pelos planos de emergência internos e pelos registos de segurança, tem de ser assumida exclusivamente por técnicos associados das OA, OE e ANET, propostos pelas respetivas associações profissionais.

3 — A ANPC deve proceder ao registo atualizado dos autores de projeto e planos de SCIE referidos nos números anteriores e publicitar a listagem dos mesmos no sítio da ANPC”.

25.º

Destarte, considerando os elementos de argumentação até agora esgrimidos, impende concluir que o artigo 16.º

do regime jurídico da segurança contra incêndios em edifícios era *ab initio* organicamente inconstitucional, porquanto já naquela altura restringia, sem o necessário suporte de lei parlamentar, a liberdade de exercício das profissões de técnico superior de segurança no trabalho e de técnico da segurança no trabalho.

26.º

Emerge então a questão de saber se e em que medida, à luz do n.º 1, *in fine*, do artigo 282.º da Lei Fundamental, o pedido de fiscalização deve ou não se estender à primitiva redação do dispositivo legal atacado.

27.º

Sendo certo que, neste contexto, a expressão «revogação» — constante da referida norma constitucional — merece ser interpretada em sentido amplo, abrangendo também as hipóteses em que a determinação eivada de inconstitucionalidade apenas altera um enunciado anterior, pois o que está em questão é a “capacidade de *modificação* da ordem jurídica” (italico meu) (Miranda, Jorge /Medeiros, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 826).

28.º

Ainda que existam boas razões para esperar que o funcionamento do sistema de controlo de constitucionalidade não produza um resultado inconstitucional (sobre esta problemática, não só mas também no horizonte do controlo em abstrato: Costa, Tiago Félix da, «A repriminção de normas no recurso de fiscalização concreta de constitucionalidade», *O Direito*, n.º 140 (2008), p. 450 s.), as regras de prudência recomendam e o princípio da congruência impõe, *in casu*, “um pedido de fiscalização de inconstitucionalidade que, a título subsidiário e cumulativo, solicite também a uma apreciação das normas revogadas que, eventualmente, possam vir a ser repriminadas” (Canotilho, J. J. Gomes/Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II (cit.), p. 976).

29.º

Afinal, “o problema não se coloca, obviamente, por não se verificar qualquer desrespeito do princípio do pedido, nos casos em que é o próprio requerente a solicitar, cumulativamente, a apreciação e a declaração de inconstitucionalidade de normas revogadas pelas normas cuja declaração de inconstitucionalidade é pedida, a título principal, com o objetivo de evitar a sua repriminção” (Miranda, Jorge /Medeiros, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III (cit.), p. 828).

30.º

Semelhante cuidado também encontra agasalho na orientação que o Tribunal Constitucional assumiu no Acórdão n.º 452/95:

“no caso vertente, o Provedor de Justiça incluiu no âmbito do pedido de declaração de inconstitucionalidade as normas revogadas pelo artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 332/91, as quais serão repriminadas, nos termos do artigo 282.º, n.º 1, da Constituição, na hipótese de o Tribunal declarar a inconstitucionalidade com força

obrigatória geral das normas constantes daquele diploma legal. Ora, em situações destas, nas quais é o próprio requerente a solicitar, a título subsidiário e cumulativo, a apreciação e a declaração de inconstitucionalidade das normas revogadas pelas normas cuja declaração de inconstitucionalidade é pedida, a título principal, com o objetivo de evitar a sua repriminção, nenhum *obstáculo processual* existe ao conhecimento da eventual inconstitucionalidade de tais normas”.

A final, o requerente sintetiza a razão fundamental do pedido de fiscalização abstrata sucessiva que formula:

«Requer-se, nestes termos, ao Tribunal Constitucional que aprecie e declare, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade das normas constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, na redação que foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 224/2015, de 9 de outubro, por violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição da República, com referência ao n.º 1, *in fine*, do artigo 47.º da Lei Fundamental, estendendo-se o pedido, para obviar ao efeito repriminatório previsto no n.º 1, *in fine*, do artigo 282.º do texto constitucional e pelas mesmas razões, à versão originária daqueles preceitos legais.

Consequentemente, deve igualmente ser declarada a inconstitucionalidade do n.º 3 do mesmo artigo 16.º, perdendo esta norma qualquer objeto quando ocorra decisão de provimento quanto ao pedido principal ora formulado».

2 — Notificado o Governo, enquanto órgão autor das normas sindicadas, ao abrigo do disposto no artigo 54.º da Lei da Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional (Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, ou, abreviadamente, a “Lei do Tribunal Constitucional”), para, querendo, se pronunciar sobre o pedido, o Primeiro-Ministro apresentou resposta, oferecendo o merecimento dos autos. Acrescentou ainda que, na eventualidade de o Tribunal vir a declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade de alguma ou de todas as normas objeto do pedido, os efeitos dessa decisão deveriam ser, nos termos do n.º 4 do artigo 282.º da Constituição, temporalmente restringidos e projetar-se exclusivamente para o futuro. Para fundamentar a sua posição, invoca as seguintes razões:

«a) O vício invocado pelo requerente assume natureza orgânica, não tendo sido alegada qualquer desconformidade do regime material do decreto-lei impugnado face à Constituição da República Portuguesa;

b) O referido regime material reveste extrema relevância na salvaguarda das pessoas, bens e património, ao fixar exigências rigorosas de profissionalização e de especialização dos responsáveis pela elaboração dos projetos de segurança e das medidas de autoproteção contra incêndios em edifícios e em recintos classificados como integrando a categoria mais elevada de risco, onde se incluem infraestruturas como escolas, hospitais ou lares de idosos;

c) O elevado grau de especialização requerido aos autores de projetos de segurança e de medidas de autoproteção contra incêndios em edifícios, que foi introduzido pelo Decreto-Lei n.º 224/2015, de 9 de outubro, impôs uma homogeneização de critérios de qualificação pro-

fissional específica para a prática dos correspondentes atos, por se ter entendido que seria exigível o mesmo conhecimento técnico especializado, quer para quem elabora projetos, quer para quem elabora medidas de autoproteção;

d) Os efeitos retroativos que decorreriam de uma eventual declaração de inconstitucionalidade das normas impugnadas poderiam invalidar muitas certificações concedidas a especialistas em projetos de segurança e em medidas de autoproteção contra incêndios em edifícios, afetando reflexivamente os projetos e medidas de autoproteção em vigor, bem como as atividades de formação profissional realizadas e em curso, e criaria um vazio jurídico sobre as qualificações específicas exigíveis aos profissionais que elaborem projetos e medidas de autoproteção num domínio tão sensível como é o da segurança de pessoas e património contra incêndios em edifícios.

Termos em que, na circunstância hipotética de alguma ou algumas das normas impugnadas, que formam entre si um todo coerente, virem a ser julgadas organicamente inconstitucionais, deve o Tribunal restringir os efeitos dessa eventual declaração de inconstitucionalidade, nos termos e para os efeitos do artigo 282.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa, por razões objetivas e fundamentadas de segurança jurídica e de interesse público de excecional relevo, preservando os efeitos jurídicos já produzidos desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro).

3 — Elaborado pelo Presidente do Tribunal o memorando a que se refere o artigo 63.º, n.º 1, da Lei do Tribunal Constitucional e tendo este sido submetido a debate, nos termos do n.º 2 do referido preceito, cumpre agora decidir de acordo com a orientação que o Tribunal fixou.

II — Fundamentação

4 — O presente pedido de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade, efetuado pelo Provedor de Justiça ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 281.º da Constituição, tem como objeto as normas constantes dos n.ºs 1 a 3 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, tanto na redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 224/2015, de 9 de outubro, quanto na sua versão originária.

É a seguinte a redação originária do referido artigo 16.º:

«Artigo 16.º

Projetos e planos de SCIE

1 — A responsabilidade pela elaboração dos projetos de SCIE referentes a edifícios e recintos classificados na 3.ª e 4.ª categorias de risco, decorrentes da aplicação do presente decreto-lei e portarias complementares, tem de ser assumida exclusivamente por um arquiteto, reconhecido pela Ordem dos Arquitetos (OA) ou por um engenheiro, reconhecido pela Ordem dos Engenheiros (OE), ou por um engenheiro técnico, reconhecido pela Associação Nacional dos Engenheiros Técnicos (ANET), com certificação de especialização declarada para o efeito nos seguintes termos:

a) O reconhecimento direto dos associados das OA, OE e ANET, propostos pelas respetivas associações profissionais, desde que comprovadamente possuam

um mínimo de cinco anos de experiência profissional em SCIE;

b) O reconhecimento dos associados das OA, OE e ANET, propostos pelas respetivas associações profissionais, que tenham concluído com aproveitamento as necessárias ações de formação na área específica de SCIE, cujo conteúdo programático, formadores e carga horária tenham sido objeto de protocolo entre a ANPC e cada uma daquelas associações profissionais.

2 — A responsabilidade pela elaboração dos planos de segurança internos referentes a edifícios e recintos classificados na 3.ª e 4.ª categorias de risco, constituídos pelos planos de prevenção, pelos planos de emergência internos e pelos registos de segurança, tem de ser assumida exclusivamente por técnicos associados das OA, OE e ANET, propostos pelas respetivas associações profissionais.

3 — A ANPC deve proceder ao registo atualizado dos autores de projeto e planos de SCIE referidos nos números anteriores e publicitar a listagem dos mesmos no sítio da ANPC».

Na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 224/2015, o artigo 16.º dispõe o seguinte:

«Artigo 16.º

Projetos de SCIE e medidas de autoproteção

1 — A responsabilidade pela elaboração dos projetos de SCIE referentes a edifícios e recintos classificados na 1.ª categoria de risco, para as utilizações-tipo IV e V e nas 2.ª, 3.ª e 4.ª categorias de risco, decorrentes da aplicação do presente decreto-lei e portarias complementares, tem de ser assumida exclusivamente por um arquiteto, reconhecido pela Ordem dos Arquitetos (OA) ou por um engenheiro, reconhecido pela Ordem dos Engenheiros (OE), ou por um engenheiro técnico, reconhecido pela Ordem dos Engenheiros Técnicos (OET), com certificação de especialização declarada para o efeito nos seguintes termos:

a) O reconhecimento direto dos associados das OA, OE e OET propostos pelas respetivas associações profissionais, desde que, comprovadamente, possuam um mínimo de cinco anos de experiência profissional em SCIE, adquirida até à data de 15 de julho de 2011;

b) O reconhecimento dos associados das OA, OE e OET propostos pelas respetivas associações profissionais, que tenham concluído com aproveitamento as necessárias ações de formação na área específica de SCIE, cujos requisitos tenham sido objeto de protocolo entre a ANPC e cada uma daquelas associações profissionais;

c) Os associados das OA, OE e OET que não tenham sido reconhecidos para a elaboração de projetos de SCIE das 3.ª e 4.ª categorias de risco e que, comprovadamente, possuam experiência na elaboração de projetos de SCIE da 1.ª categoria de risco, para as utilizações-tipo IV e V, e da 2.ª categoria de risco, podem solicitar à respetiva Ordem o reconhecimento para a elaboração de projetos de SCIE relativos apenas a essas categorias de risco.

2 — A responsabilidade pela elaboração das medidas de autoproteção referentes a edifícios e recintos classificados na 1.ª categoria de risco, para as utilizações-

-tipo IV e V, e nas 2.ª, 3.ª e 4.ª categorias de risco, tem de ser assumida exclusivamente por técnicos associados das OA, OE e OET propostos pelas respetivas associações profissionais com certificação de especialização declarada para o efeito nos seguintes termos:

a) Os associados das OA, OE e OET que não tenham sido reconhecidos para a elaboração de medidas de autoproteção das 3.ª e 4.ª categorias de risco e que, comprovadamente, possuam experiência na elaboração de medidas de autoproteção da 1.ª categoria de risco, para as utilizações-tipo IV e V, e da 2.ª categoria de risco, podem solicitar à respetiva Ordem o reconhecimento para a elaboração de medidas de autoproteção relativas apenas a essas categorias de risco;

b) O reconhecimento dos associados das OA, OE e OET, propostos pelas respetivas associações profissionais, que tenham concluído com aproveitamento as necessárias ações de formação na área específica de SCIE, cujos requisitos tenham sido objeto de protocolo entre a ANPC e cada uma daquelas associações profissionais.

3 — A ANPC deve proceder ao registo atualizado dos autores de projeto e medidas de autoproteção referidos nos números anteriores e publicitar a listagem dos mesmos no sítio da ANPC».

Cumpra de seguida apreciar o pedido formulado nos presentes autos começando pelo enquadramento do regime jurídico em que se inserem as normas sindicadas pelo requerente.

A) O regime jurídico em matéria de segurança contra incêndio em edifícios: enquadramento

5 — Até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 220/2008, no dia 1 de janeiro de 2009 (cf. o artigo 38.º, n.º 1), a legislação sobre segurança contra incêndio em edifícios encontrava-se, nas palavras do preâmbulo daquele diploma, «dispersa por um número excessivo de diplomas avulsos, dificilmente harmonizáveis entre si e geradores de dificuldades na compreensão integrada que reclamam». O quadro legal era «pautado por um edifício legislativo heterogêneo e de desigual valor hierárquico normativo. De tudo se encontra[va], resoluções do Conselho de Ministros, decretos-leis, decretos regulamentares, portarias, uns com conteúdo excessivamente minucioso, outros raramente ultrapassando o plano genérico». «Perante uma pluralidade de textos não raras vezes divergentes, senão mesmo contraditórios nas soluções preconizadas para o mesmo tipo de problemas, [era] particularmente difícil de obter, por parte das várias entidades responsáveis pela aplicação da lei, uma visão sistematizada e uma interpretação uniforme das normas, com evidente prejuízo da autoridade técnica que a estas deve assistir». Enfim, «[a] situação descrita reflect[ia] decerto uma opção de política legislativa que se traduziu na emissão de regulamentos específicos para cada utilização-tipo de edifícios, alguns dos quais de limitada aplicação, contrários à conceção de um regulamento geral de segurança contra incêndio, enquanto tronco normativo comum de aplicação geral a todos os edifícios, sem prejuízo de nele se incluírem disposições específicas complementares julgadas convenientes a cada utilização-tipo».

Especificamente no respeitante às qualificações dos autores de projetos, planos e estudos em matéria de segurança

contra incêndio em edifícios, não havia uniformidade. Por exemplo, o Regulamento de Segurança contra Incêndio em Edifícios de Habitação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 64/90, de 21 de fevereiro, continha diferentes disposições, consoante a altura do edifício. Segundo o artigo 8.º do Regulamento, «[n]os casos de edifícios de altura superior a 28 m», «o parecer relativo a segurança contra incêndio dev[ia] ser elaborado por técnico ou entidade credenciados para o efeito pelo SNB [Serviço Nacional de Bombeiros]». Já «[n]o caso de edifícios de altura superior a 28 m e não superior a 60 m, a audição do SNB dev[ia] traduzir-se por um parecer emitido pelos seus serviços regionais com jurisdição na área em que se situa o edifício» (artigo 9.º, n.º 1). Finalmente, «[n]o caso de edifícios de altura superior a 60 m», o projeto devia ser acompanhado de estudo relativo a segurança contra incêndio, elaborado por técnico ou entidade especializados, credenciados pelo SNB (artigo 10.º, n.º 1).

Por sua vez, o Regulamento de Segurança contra Incêndio em Edifícios Escolares, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 414/98, de 31 de dezembro, estabelecia que o licenciamento de construção de edifícios escolares, no respeitante a segurança contra incêndio, dependia de parecer de conformidade emitido pelo SNB, podendo tal parecer, nos edifícios de pequena altura, ser emitido por técnicos ou entidades credenciadas para o efeito por aquele serviço (artigo 10.º, n.ºs 1 e 2). «Nos edifícios com altura superior a 60 m, o projeto de arquitetura dev[ia] ser acompanhado de estudo relativo à segurança contra incêndio, elaborado por técnico ou entidade especializado e credenciado pelo SNB, ou por associação profissional com competência legal para o efeito, dependendo a decisão de licenciamento de parecer favorável do SNB, após audição da comissão técnica interministerial de segurança contra incêndio, a criar no âmbito do Ministério da Administração Interna» (artigo 10.º, n.º 3). Neste último caso, contemplava-se, portanto, a intervenção de associações profissionais, ainda que em moldes muito diferentes dos estabelecidos pelo Decreto-Lei n.º 220/2008. A inscrição numa ordem profissional não era um requisito genericamente estabelecido para a elaboração de estudos em matéria de segurança contra incêndio em edifícios.

É de notar que para a decisão de licenciamento respetiva se exigia, em muitos casos, parecer prévio das entidades públicas responsáveis. Era o caso, por exemplo, da decisão de licenciamento relativa a edifícios de habitação de altura superior a 60 m, que, ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 10.º do *supra* citado Regulamento de Segurança contra Incêndio em Edifícios de Habitação, era condicionada a parecer favorável dos serviços centrais do SNB, ouvida a comissão interministerial referida no n.º 2 do artigo 9.º Já o Regulamento de Segurança contra Incêndio em Edifícios Escolares, além de pareceres prévios, exigia que «[a] ocupação e a entrada em funcionamento dos edifícios dev[ia] ser precedida de vistoria a realizar pela entidade que emitiu o parecer a que se referem os números anteriores, para verificação da adequação das medidas construtivas e da operacionalidade dos equipamentos afetos à segurança contra incêndio».

6 — O Decreto-Lei n.º 220/2008 veio alterar o anterior estado de coisas, tendo reunido e sistematizado num único diploma a regulação relativa à matéria da segurança contra incêndio em edifícios. Em conformidade, o regime jurídico da segurança contra incêndio em edifícios, estabelecido por este diploma, passou a englobar «as disposições regu-

lamentares de segurança contra incêndio aplicáveis a todos os edifícios e recintos, distribuídos por 12 utilizações-tipo, sendo cada uma delas, por seu turno, estratificada por quatro categorias de risco de incêndio» (cf. o preâmbulo). Inúmeros diplomas, desde decretos-leis a resoluções do Conselho de Ministros e portarias, que anteriormente, de forma dispersa e heterogénea, versavam sobre esta matéria, foram revogados pelo artigo 36.º

As diferentes utilizações-tipo de edifícios e recintos a que o regime jurídico da segurança contra incêndio em edifícios (designado, abreviadamente, pelo próprio Decreto-Lei n.º 220/2008, no seu artigo 1.º, por SCIE) é aplicável encontram-se elencadas no artigo 8.º desse diploma, disposição que não sofreu alterações de relevo pelo Decreto-Lei n.º 224/2015. No âmbito do presente processo, importa destacar as utilizações do tipo IV e V, uma vez que os n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º, na redação atualmente em vigor, a elas se referem.

As utilizações do tipo IV são as «escolares», que correspondem, segundo a alínea *d*) do n.º 1 do artigo 8.º (tanto na versão originária como na atual), «a edifícios ou partes de edifícios recebendo público, onde se ministrem ações de educação, ensino e formação ou exerçam atividades lúdicas ou educativas para crianças e jovens, podendo ou não incluir espaços de repouso ou de dormida afetos aos participantes nessas ações e atividades, nomeadamente escolas de todos os níveis de ensino, creches, jardins de infância, centros de formação, centros de ocupação de tempos livres destinados a crianças e jovens e centros de juventude».

Já a alínea *e*) do mesmo preceito (mais uma vez, em ambas as versões do diploma) respeita às utilizações do tipo V, «hospitais e lares de idosos», que correspondem «a edifícios ou partes de edifícios recebendo público, destinados à execução de ações de diagnóstico ou à prestação de cuidados na área da saúde, com ou sem internamento, ao apoio a pessoas idosas ou com condicionalismos decorrentes de fatores de natureza física ou psíquica, ou onde se desenvolvam atividades dedicadas a essas pessoas, nomeadamente hospitais, clínicas, consultórios, policlínicas, dispensários médicos, centros de saúde, de diagnóstico, de enfermagem, de hemodiálise ou de fisioterapia, laboratórios de análises clínicas, bem como lares, albergues, residências, centros de abrigo e centros de dia com atividades destinadas à terceira idade».

Por sua vez, o artigo 12.º, n.º 1 — cuja redação se mantém inalterada —, estabelece que «[a]s utilizações-tipo dos edifícios e recintos em matéria de risco de incêndio podem ser da 1.ª, 2.ª, 3.ª e 4.ª categorias, nos termos dos quadros I a X do anexo III e são consideradas respetivamente de risco reduzido, risco moderado, risco elevado e risco muito elevado».

A exigência de pareceres prévios, que anteriormente era comum, foi, por via de regra, substituída por um sistema de assunção de responsabilidade relativamente à aplicação e verificação das condições de SCIE. Ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 220/2008 (sem alterações de relevo, no que interessa para o presente caso), no caso de edifícios e recintos em fase de projeto e construção, são responsáveis, conforme as situações, os autores de projetos e coordenadores dos projetos de operações urbanísticas [alínea *a*)], a empresa responsável pela execução da obra [alínea *b*)], e o diretor de obra e o diretor de fiscalização de obra [alínea *c*)]. Os intervenientes

referidos nas alíneas *a*) e *c*) subscrevem, para o efeito, termos de responsabilidade (artigo 6.º, n.º 2).

7 — O artigo 16.º veio, *ab initio*, regular a responsabilidade pela elaboração de projetos de SCIE, no n.º 1, e de medidas de autoproteção, no n.º 2 (na redação originária, o n.º 2 referia-se, é certo, a planos de SCIE e não a medidas de autoproteção; esses planos de SCIE, porém, constituíam, ao abrigo do disposto no artigo 21.º, medidas de autoproteção).

Na redação originária, o n.º 1 do artigo 16.º estabelecia que a «responsabilidade pela elaboração dos projetos de SCIE referentes a edifícios e recintos classificados na 3.ª e 4.ª categorias de risco» — as categorias de risco mais elevado, ao abrigo do disposto no artigo 12.º, n.º 1 — tinha «de ser assumida exclusivamente por um arquiteto, reconhecido pela Ordem dos Arquitetos (OA) ou por um engenheiro, reconhecido pela Ordem dos Engenheiros (OE), ou por um engenheiro técnico, reconhecido pela Associação Nacional dos Engenheiros Técnicos (ANET), com certificação de especialização declarada para o efeito».

Esta certificação podia ser obtida por duas vias alternativas.

A alínea *a*) deste mesmo n.º 1 previa «[o] reconhecimento direto dos associados das OA, OE e ANET, propostos pelas respetivas associações profissionais, desde que comprovadamente possuam um mínimo de cinco anos de experiência profissional em SCIE».

Já a alínea *b*) referia-se ao «reconhecimento dos associados das OA, OE e ANET, propostos pelas respetivas associações profissionais, que tenham concluído com aproveitamento as necessárias ações de formação na área específica de SCIE, cujo conteúdo programático, formadores e carga horária tenham sido objeto de protocolo entre a ANPC e cada uma daquelas associações profissionais».

No n.º 2, estabelecia-se que a «responsabilidade pela elaboração dos planos de segurança internos referentes a edifícios e recintos classificados na 3.ª e 4.ª categorias de risco» tinha «de ser assumida exclusivamente por técnicos associados das OA, OE e ANET, propostos pelas respetivas associações profissionais».

Por fim, no n.º 3, estabelecia-se que a «ANPC [Autoridade Nacional de Proteção Civil] dev[ia] proceder ao registo atualizado dos autores de projeto e planos de SCIE referidos nos números anteriores e publicitar a listagem dos mesmos no sítio da ANPC».

8 — O Decreto-Lei n.º 224/2015 veio introduzir diversas alterações no regime contido no artigo 16.º, todas no sentido do aumento das exigências para a elaboração de projetos de SCIE e de medidas de autoproteção. Assim, entre outras alterações, no n.º 1 do artigo 16.º passou a exigir-se certificação de especialização também para a elaboração de projetos de SCIE referentes a edifícios e recintos classificados na 1.ª categoria de risco, para as utilizações-tipo IV e V, e na 2.ª categoria de risco, enquanto na versão originária apenas estavam abrangidas as 3.ª e 4.ª categorias de risco.

Paralelamente, o n.º 2 veio também estender à 1.ª categoria de risco, para as utilizações-tipo IV e V, e à 2.ª categoria a exigência de certificação de especialização, declarada para o efeito nos seguintes termos, anteriormente não contemplados:

«*a*) Os associados das OA, OE e OET que não tenham sido reconhecidos para a elaboração de medidas de autoproteção das 3.ª e 4.ª categorias de risco e que, comprovadamente, possuam experiência na elaboração

de medidas de autoproteção da 1.ª categoria de risco, para as utilizações-tipo IV e V, e da 2.ª categoria de risco, podem solicitar à respetiva Ordem o reconhecimento para a elaboração de medidas de autoproteção relativas apenas a essas categorias de risco;

b) O reconhecimento dos associados das OA, OE e OET, propostos pelas respetivas associações profissionais, que tenham concluído com aproveitamento as necessárias ações de formação na área específica de SCIE, cujos requisitos tenham sido objeto de protocolo entre a ANPC e cada uma daquelas associações profissionais».

O n.º 3 não sofreu alterações de relevo.

Tendo em conta o enquadramento e a evolução do regime jurídico aplicável em matéria de SCIE, cumpre de seguida analisar a questão de constitucionalidade submetida a este Tribunal, começando pelo enquadramento da mesma.

B) Enquadramento e análise da questão de constitucionalidade

9 — Considera o Provedor de Justiça que o artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, quer na sua versão original, quer na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 224/2015, ao estabelecer inovatoriamente determinados requisitos para a prática de certos atos profissionais, constitui uma intervenção em matéria de liberdade de escolha e exercício da profissão, consagrada no artigo 47.º, n.º 1, da Constituição. Ora, o artigo 165.º, n.º 1, alínea b), da Constituição estabelece que, salvo autorização ao Governo, é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar em matéria de direitos, liberdades e garantias. Tendo os Decretos-Leis n.ºs 220/2008 e 224/2015 sido ambos emitidos ao abrigo do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição, e não estando, portanto, devidamente credenciados por uma lei de autorização da Assembleia da República, seriam, assim, na parte em que estabelecem requisitos para a prática de determinados atos profissionais, organicamente inconstitucionais, por violação da alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º

10 — Neste contexto, importa, desde logo, delimitar o âmbito de proteção do artigo 47.º, n.º 1, da Constituição, de modo a determinar se a matéria objeto das normas em apreciação no presente processo aí se integra. Este preceito constitucional estabelece o seguinte: «[t]odos têm o direito de escolher livremente a profissão ou o género de trabalho, salvas as restrições legais impostas pelo interesse coletivo ou inerentes à sua própria capacidade».

Sobre esta disposição, já se pronunciou o Tribunal em inúmeras ocasiões. No Acórdão n.º 88/2012, consta a seguinte síntese, correspondente a uma jurisprudência firme e constante do Tribunal:

«Na sua vertente de direito de defesa, a liberdade de escolha de profissão implica que se não possa ser forçado a escolher (e exercer) uma determinada profissão e se não possa ser impedido de escolher (e exercer) qualquer profissão para a qual se possua os necessários requisitos, bem como de obter esses mesmos requisitos.

Por outro lado, a liberdade de escolha de profissão não consiste apenas na faculdade de escolher livremente a profissão desejada, mas garante constitucionalmente os seus diversos níveis de realização, incluindo a ob-

tenção das habilitações académicas e técnicas para o exercício da profissão, o ingresso na profissão e o exercício da profissão, pelo que é de entender que o exercício livre da profissão está igualmente inserido no âmbito normativo de proteção do artigo 47.º, n.º 1.

Acréscce que o conceito de profissão ou género de trabalho cobre não apenas as profissões de conteúdo funcional estatutariamente definido, mas também toda e qualquer atividade não ilícita suscetível de constituir ocupação ou modo de vida, pelo que nenhuma razão existe para excluir a garantia constitucional do artigo 47.º, n.º 1, em relação a certa espécie ou tipo de trabalho (sobre todos estes aspetos, GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, Constituição da República Portuguesa Anotada, vol. I, 4.ª edição, Coimbra, págs. 653-655)».

Efetivamente, e como afirma JORGE MIRANDA, «[e]mbora a Constituição não defina profissão ou género de trabalho, o conceito constitucional de profissão relevante para efeitos de delimitação do âmbito de proteção do artigo 47.º deve ser recortado com grande amplitude. [...] [N]uma ordem de liberdade assente no respeito pela dignidade da pessoa humana, que reconhece que a realização de uma pessoa também passa pela escolha e pelo exercício de uma atividade profissional — enquanto “meio para a realização condigna de projetos pessoais de vida, em harmonia, aliás, com o que dispõe o artigo 26.º” (Ac. n.º 155/09) —, qualquer género de profissão ou trabalho, seja típico ou atípico, permanente, temporário ou sazonal, subordinado ou independente, em exclusividade ou em cumulação, está coberto prima facie pela tutela do artigo 47.º» (JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, 2.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, pp. 964 e s.).

Ou, nas palavras de GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA: «O conceito de profissão ou de género de trabalho cobre não apenas as profissões de conteúdo funcional estatutariamente definido, mas também toda e qualquer atividade não ilícita suscetível de constituir ocupação ou modo de vida. [...] O âmbito semântico-constitucional do termo não abrange apenas as profissões cujo “perfil” tradicional está juridicamente fixado; mas, também, as atividades profissionais “novas”, “atípicas” e “não habituais”. Corresponde, assim, ao sentido normativo-material de liberdade de profissão o direito de criação de novas profissões e o direito de caracterização intrínseco da atividade profissional» (Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. I, 4.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, pp. 654 e s.).

Que o artigo 47.º, n.º 1, da Constituição abrange não apenas a liberdade de escolha da profissão, mas também a de exercício, é igualmente jurisprudência constante deste Tribunal, como se assinalou, aliás, na passagem *supra* citada do Acórdão n.º 88/2012. Com efeito, «não pode estabelecer-se uma distinção cortante entre escolha e exercício da profissão: a escolha toca a questão do se uma profissão é assumida, continuada ou abandonada (“realização da substância”); o exercício refere-se à questão do como (“realização da modalidade”). E assim se chega à afirmação do direito à profissão como um direito fundamental unitário, cujos elementos são a escolha, a admissão, a assunção e aperfeiçoamento, como também o abandono da profissão» (ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, “A Ordem dos Advogados — Uma Corporação Pública”,

Revista de Legislação e Jurisprudência, n.º 3809, 1991, p. 228, por referência à doutrina e jurisprudência alemãs).

11 — Especificamente em relação à articulação do artigo 47.º, n.º 1, com a reserva relativa de competência legislativa prevista no artigo 165.º, n.º 1, alínea *b*), da Constituição, também já se pronunciou por diversas vezes este Tribunal. Que aquele direito admite ser restringido resulta, desde logo, e independentemente de outras considerações, da própria letra do artigo 47.º, n.º 1. Como vimos, «[t]odos têm o direito de escolher livremente a profissão ou o género de trabalho», mas «salvas as restrições legais impostas pelo interesse coletivo ou inerentes à sua própria capacidade».

Tais restrições, porém, encontram-se abrangidas pelo disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 165.º, segundo o qual, como se viu, é da exclusiva competência da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo, legislar em matéria de direitos, liberdades e garantias. Aliás, independentemente de uma determinada medida consistir ou não numa restrição no sentido mais restrito que a este termo é, por uma parte significativa da doutrina e jurisprudência, incluindo constitucional, atribuído, a verdade é que «[t]udo o que seja matéria legislativa, e não apenas as restrições do direito em causa (artigo 18.º da Constituição), há de constar de lei parlamentar ou de decreto-lei parlamentarmente autorizado» (Acórdão n.º 161/99; cf. ainda GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 327). Assim, qualquer intervenção que não se limite «a proteger, promover ou ampliar o exercício da liberdade de escolha de profissão, nem a executar em aspetos de pormenor a regulação do seu exercício» (Acórdão n.º 255/2002), insere-se no âmbito da reserva de lei em matéria de direitos, liberdades e garantias, devendo, por isso, constar de lei parlamentar ou, em alternativa, de decreto-lei autorizado pela Assembleia da República.

12 — Após a delimitação do âmbito normativo das disposições constitucionais convocadas pelo caso, importa, a essa luz, voltar a perspetivar as normas objeto do pedido em apreciação, começando pela versão atualmente em vigor do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 220/2008 — a que resulta da redação do Decreto-Lei n.º 224/2015.

Tanto o n.º 1 como o n.º 2 estabelecem condições para a prática de determinados atos — projetos de SCIE e medidas de autoproteção, respetivamente. Na verdade, em ambos os casos, trata-se de restringir ainda mais um acesso já desde a versão originária do Decreto-Lei n.º 220/2008 limitado a arquitetos, engenheiros e engenheiros técnicos, inscritos nas ordens profissionais respetivas. Com o Decreto-Lei n.º 224/2015, como vimos, passou a exigir-se certificação de especialização relativamente a edifícios e recintos classificados em categorias de risco anteriormente não abrangidas, e isto quer para a elaboração de projetos de SCIE (n.º 1 do artigo 16.º), quer de medidas de autoproteção (n.º 2).

A elaboração de projetos de SCIE e de medidas de autoproteção constitui, indubitavelmente, uma atividade passível de ser exercida em termos profissionais e remunerados, e isto independentemente da modalidade em que seja desenvolvida: em exclusividade ou não, de forma permanente ou temporária, em regime de trabalho subordinado ou independente, etc. Trata-se, em todo o caso, de uma «atividade não ilícita suscetível de constituir ocupação ou modo de vida» (GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA,

Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. I., cit., p. 654).

Deste modo, o Decreto-Lei n.º 224/2015 veio limitar ainda mais o universo das pessoas habilitadas a exercer a atividade em questão. Ou seja, algumas pessoas que, ao abrigo do disposto na versão originária do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, estavam habilitadas a elaborar projetos de SCIE e medidas de autoproteção, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 224/2015, deixaram de o estar. Estamos, portanto, perante uma limitação à liberdade de escolha e exercício da profissão, nos termos em que esta se encontra protegida no artigo 47.º, n.º 1, da Constituição. Para os efeitos desta disposição constitucional é, como vimos, irrelevante determinar se em causa está a escolha ou o exercício de uma profissão: o exercício da profissão de arquiteto, engenheiro ou engenheiro técnico. Ambas as vertentes se encontram protegidas pelo artigo 47.º, n.º 1.

13 — Na medida em que configuram uma restrição a um direito, liberdade e garantia, as normas contidas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, na redação efetuada pelo Decreto-Lei n.º 224/2015, encontram-se sujeitas ao regime estabelecido no artigo 18.º da Constituição, nomeadamente na parte em que este, no n.º 2, se refere ao princípio da proporcionalidade. Independentemente desse juízo material, todavia, impõe a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição que as normas em questão constem de lei da Assembleia da República ou de decreto-lei por esta autorizado.

Tal não sucede no presente caso. O Decreto-Lei n.º 224/2015 foi emitido ao abrigo do disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição, ou seja, no âmbito da competência legislativa primária do Governo. Deste modo, as normas dos n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, na redação efetuada pelo Decreto-Lei n.º 224/2015, constituem, da parte do Governo, uma invasão da competência legislativa da Assembleia da República. São, assim, organicamente inconstitucionais, por violação do disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição.

14 — O pedido efetuado pelo Provedor de Justiça é, porém, mais abrangente. Além da inconstitucionalidade do n.º 3 do artigo 16.º, invocada a título consequencial, são impugnadas as normas contidas nos n.ºs 1 a 3 da versão originária deste preceito. É, do mesmo modo, alegada a violação do disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, com referência ao artigo 47.º, n.º 1.

Segundo o n.º 1 do artigo 282.º da Constituição, a declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral de uma norma determina a repristinação das normas que ela haja revogado. Por conseguinte, uma eventual declaração de inconstitucionalidade das normas dos n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, na redação que lhes foi dada pelo Decreto-Lei n.º 224/2015, determinaria a repristinação da sua versão originária. Importa, portanto, averiguar se nessa versão tais normas também padecem de inconstitucionalidade orgânica.

Até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 220/2008, não havia, como se viu, um regime único relativo à segurança contra incêndio em edifícios, mas inúmeros diplomas parcelares, aplicáveis a diferentes tipos de edifícios e recintos. Não havia uniformidade em relação às habilitações a exigir para a elaboração de projetos, planos e estudos em matéria de segurança contra incêndio em edifícios. Em todo o caso, não se estabelecia, como requisito geral para a elaboração de planos de SCIE, relativamente a determinadas categorias

de risco, a inscrição na Ordem dos Arquitetos, na Ordem dos Engenheiros ou na então denominada Associação Nacional dos Engenheiros Técnicos, nem uma certificação de especialização a atribuir por essas ordens profissionais. Do mesmo modo, não se previa, como requisito geral para a elaboração de medidas de autoproteção, relativamente a determinadas categorias de risco, a inscrição nas ordens profissionais referidas, nem a indicação, por parte destas, dos técnicos especializados para o efeito.

O estabelecimento de tais requisitos, ainda para mais relativamente a todos os tipos de recintos e edifícios, constituiu um entrave ao acesso à atividade profissional em questão — e, seguramente, uma limitação ao exercício das profissões de arquiteto, engenheiro e engenheiro técnico. Teria, nessa medida, de constar de lei da Assembleia da República ou de decreto-lei por esta autorizado. Não tendo isso sucedido — o Decreto-Lei n.º 220/2008 foi emitido ao abrigo da competência legislativa primária do Governo, nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição —, são as normas constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, na sua versão originária, organicamente inconstitucionais, por violação do disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição.

15 — O n.º 3 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, quer na sua versão originária, quer na que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 224/2015, limita-se a estabelecer que a ANPC (Autoridade Nacional de Proteção Civil) «deve proceder ao registo atualizado dos autores de projeto e medidas de autoproteção referidos nos números anteriores e publicitar a listagem dos mesmos no sítio da ANPC» (na versão originária, esta norma empregava a terminologia então utilizada no n.º 2, referindo-se, portanto, a planos de SCIE e não a medidas de autoproteção). O registo e correspondente listagem aí contemplados referem-se aos autores de projeto e medidas de autoproteção que preencham os requisitos estabelecidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º. Padecendo essas normas de inconstitucionalidade, a norma do n.º 3 perde a sua razão de ser. É, por consequência, quer na sua versão originária, quer na que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 224/2015, inconstitucional.

Tendo-se assim concluído pela desconformidade constitucional das normas dos números 1 e 2 e, por consequência, 3 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, quer na versão introduzida pelo Decreto-Lei n.º 224/2015, quer na sua versão originária, há que apreciar em seguida o pedido de limitação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral formulado pelo órgão autor na norma na sua resposta (*supra* citada em I — Relatório, 2.) ao abrigo do n.º 4 do artigo 282.º da Constituição, por razões de segurança jurídica e de interesse público de excecional relevo.

C) O pedido de limitação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral e sua análise

16 — O Primeiro-Ministro, na pronúncia que efetuou ao abrigo do disposto no artigo 54.º da Lei do Tribunal Constitucional, defendeu que, na eventualidade de o Tribunal vir a declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade de alguma ou de todas as normas objeto do pedido, os efeitos dessa decisão deveriam ser, nos termos do n.º 4 do artigo 282.º da Constituição, temporalmente restringidos e projetar-se exclusivamente para o futuro.

Em sustento de tal posição, argumenta, no essencial, que «[o]s efeitos retroativos que decorreriam de uma eventual declaração de inconstitucionalidade das normas impugnadas poderiam invalidar muitas certificações concedidas a especialistas em projetos de segurança e em medidas de autoproteção contra incêndios em edifícios, afetando reflexamente os projetos e medidas de autoproteção em vigor, bem como as atividades de formação profissional realizadas e em curso, e criaria um vazio jurídico sobre as qualificações específicas exigíveis aos profissionais que elaborem projetos e medidas de autoproteção num domínio tão sensível como é o da segurança de pessoas e património contra incêndios em edifícios». Ocorreriam, assim, *in casu*, razões de segurança jurídica e de interesse público de excecional relevo aptas a fundamentar a limitação dos efeitos de uma eventual declaração de inconstitucionalidade, nos termos do n.º 4 do artigo 282.º da Constituição.

17 — Neste plano, é, antes do mais, imprescindível determinar que efeitos produziria a declaração de inconstitucionalidade das normas constantes dos n.ºs 1 a 3 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, na sua versão originária, no caso de não se proceder à fixação de um alcance mais restrito, nos termos do n.º 4 do artigo 282.º da Constituição.

Segundo o n.º 1 deste mesmo artigo, «[a] declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade com força obrigatória geral produz efeitos desde a entrada em vigor da norma declarada inconstitucional ou ilegal e determina a repristinação das normas que ela, eventualmente, haja revogado». «Ficam ressalvados os casos julgados, salvo decisão em contrário do Tribunal Constitucional quando a norma respeitar a matéria penal, disciplinar ou de ilícito de mera ordenação social e for de conteúdo menos favorável ao arguido» (n.º 3).

Por conseguinte, a declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral tem, por via de regra, eficácia *extunc*. Em retrospectiva, e em termos lógico-jurídicos, determina-se que as normas objeto de tal declaração nunca chegaram, na verdade, a entrar em vigor, não tendo podido, portanto, produzir quaisquer efeitos — com a ressalva dos casos julgados, e mesmo essa não absoluta. Por outro lado, determina o n.º 1 do artigo 282.º a repristinação das normas revogadas pela norma declarada inconstitucional.

Nos casos em que a revogação, expressa ou tácita, do regime anterior seja efetuada pela norma declarada inconstitucional, é incontestável o efeito repristinatório da declaração de inconstitucionalidade. Não é isso, porém, o que sucede no presente caso. Os diversos diplomas que, antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 220/2008, regulavam a segurança contra incêndio em edifícios foram revogados expressamente pelo artigo 36.º desse diploma. Com uma ou outra exceção, foram revogados na sua globalidade. Ora, esses diplomas — tal como, aliás, indiscutivelmente, o próprio Decreto-Lei n.º 220/2008 — versavam sobre inúmeras matérias que nada têm que ver com o estabelecimento de requisitos para a elaboração de projetos, planos e estudos em matéria de segurança contra incêndio em edifícios. Alguns deles continham verdadeiros regimes: é o caso, por exemplo, dos já citados Decretos-Leis n.ºs 64/90 e 414/98, que aprovaram, respetivamente, os Regulamentos de Segurança contra Incêndio em Edifícios de Habitação e em Edifícios Escolares. Tendo o legislador, através de uma norma cuja inconstitucionalidade não está em causa — a inconstitucionalidade dos n.ºs 1 a 3 do artigo 16.º não contamina o Decreto-Lei n.º 220/2008 na sua

globalidade —, optado por revogar esses regimes *in totum*, não podem as soluções parcelares neles contidas ser repristinadas nos termos do n.º 1 do artigo 282.º da Constituição. A inconstitucionalidade das normas objeto do pedido em apreciação em nada afeta a norma revogatória (no sentido de que o decisivo nestes casos é determinar se as normas declaradas inconstitucionais afetam a norma revogatória, cf. RUI MEDEIROS, *A Decisão de Inconstitucionalidade*, Lisboa: Universidade Católica Editora, 1999, pp. 662 e s.).

Contudo, a constatação de que a declaração de inconstitucionalidade das normas ora sindicadas não afeta a norma revogatória constante do referido artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, não se afigura motivo suficiente para acolher o pedido de limitação de efeitos formulado pelo órgão autor da norma — segundo o qual, por «razões objetivas e fundamentadas de segurança jurídica e de interesse público de excecional relevo» os efeitos da eventual declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral deveriam ser temporalmente restringidos «preservando os efeitos jurídicos já produzidos desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 220/2008» e, assim, projetar-se exclusivamente para o futuro —, pelas razões essenciais que de seguida se explicitam.

18 — Desde logo, a declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral das normas sindicadas, com os efeitos supra explicitados, assim eliminando do ordenamento jurídico as normas que continham uma restrição ao direito fundamental em causa nos presentes autos, não se projeta sobre a validade dos projetos de SCIE e as medidas de autoproteção (planos de segurança internos, na terminologia anterior ao Decreto-Lei n.º 224/2015) elaborados na vigência das mesmas. Por um lado, as exigências para a elaboração de projetos de SCIE previstas na versão originária do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 220/2008 não respeitavam a todas as categorias de risco, mas apenas aos edifícios e recintos classificados na 3.ª e 4.ª categorias e, por outro lado, a intensificação de tais exigências decorrente do Decreto-Lei n.º 224/2015, no que à 1.ª categoria de risco se refere, apenas respeita às utilizações-tipo IV e V.

19 — Depois, a produção de efeitos *extunc* da declaração de inconstitucionalidade das normas sindicadas, seja na versão originária do Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, seja na versão resultante das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 224/2015, de 9 de outubro, deixa intocado o regime vigente aprovado pelo primeiro diploma (com as alterações introduzidas pelo segundo) em matéria de condições técnicas (gerais e específicas) de SCIE, de realização de vistorias e de inspeção das condições do SCIE pelas entidades competentes (seja a ANPC, seja uma entidade por esta credenciada) — previstas, em especial, nos seus artigos 15.º, 17.º, 18.º e 19.º e 5.º (segundo o qual a ANPC é a entidade competente para assegurar o cumprimento do regime de SCIE e para a credenciação de entidades para a emissão de pareceres e para a realização de vistorias e de inspeções das condições do SCIE) — e de fiscalização — prevista no artigo 24.º

E, mantendo-se em vigor — num domínio, admite-se, sensível para a segurança das pessoas e do património — tais (outras) normas do regime legal, no qual se inserem as normas sindicadas, que permitem assegurar o cumprimento das (demais) condições técnicas de SCIE previstas na lei, bem como a realização de ações de inspeção e de fiscalização, que no seu conjunto permitem tutelar o interesse público invocado, não são de acolher os fundamentos para limitar os efeitos da declaração de

inconstitucionalidade com força obrigatória geral nos termos requeridos pelo órgão autor da norma (cf., em especial, 3.º, alínea d)).

20 — Acresce, em especial quanto ao aspeto invocado pelo autor das normas ora sindicadas (números 1 a 3 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro) relativo ao «vazio jurídico» sobre as qualificações específicas exigíveis aos profissionais que elaborem os projetos de SCIE e as medidas de autoproteção, que, nesta data, o mesmo autor já tomou a iniciativa da sua revogação e aprovação de normas com conteúdo similar, com intervenção da Assembleia da República, através da apresentação da Proposta de Lei 94/XIII (*Altera o regime jurídico da segurança contra incêndio em edifícios*), da autoria do Governo, que deu entrada em 19/7/2017 e em curso de apreciação parlamentar (tendo a mesma baixado em 20/9/2017 à Comissão de Ambiente, Ordenamento do território, Descentralização, Poder Local e Habitação, por um período de 90 dias — proposta e correspondente processo legislativo disponíveis em www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar).

Ora, na Exposição de Motivos da Proposta de Lei 94/XIII — para além dos outros fundamentos invocados para a sua apresentação (nomeadamente a adequação do regime jurídico de SCIE na sequência da (proposta de) descentralização, para os municípios, da competência para apreciar projetos e medidas de autoproteção, realizar vistorias e inspeções a edifícios classificados na primeira categoria de riscos), expressamente se refere que «é introduzida uma alteração relacionada com os responsáveis pela elaboração de projetos de segurança contra incêndio e medidas de autoproteção, clarificando-se assim o enquadramento legal adequado para a atribuição dos requisitos necessários a quem pode assumir essa responsabilidade, ajustando-se ao mesmo tempo os requisitos exigidos para a 1.ª categoria de risco». Em consequência, o artigo 4.º do Projeto de Lei em causa adita um novo artigo 15.º-A ao Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro e, em consequência, o artigo 6.º expressamente revoga (todo) o artigo 16.º daquele diploma — cujos números 1 a 3 são sindicadas nos presentes autos.

O ‘novo’ artigo 15.º-A — cuja epígrafe (*Projetos de SCIE e medidas de autoproteção*) é, aliás, idêntica à do artigo 16.º, ora sindicado —, retoma, no essencial, o teor do artigo 16.º, apenas com os seguintes traços distintivos: i) eliminação da alínea a) do n.º 1 do artigo 16.º, passando o n.º 1 do artigo 15.º-A a ter apenas duas alíneas — as alíneas a) e b) correspondentes às alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 16.º; ii) eliminação de todas as referências constantes do artigo 16.º (corpo do n.º 1 e sua alínea c), corpo do n.º 2 e sua alínea a) à «1.ª categoria de risco, para as utilizações-tipo IV e V» tendo em conta as competências cometidas, pelo novo regime proposto, aos municípios quanto à 1.ª categoria de risco (cf. em especial a proposta de nova redação dos artigos 5.º, n.º 1, 19.º, n.º 2, 21.º, n.ºs 2 e 3, e 24.º, n.º 1, alínea b)).

Além disso a Proposta de Lei 94/XIII prevê, inclusive, uma norma transitória (artigo 5.º, n.º 1), relativa ao ‘novo’ artigo 15.º-A e aos requisitos aí exigidos aos profissionais para a elaboração de projetos de SCIE e medidas de autoproteção (cf. DAR, 1.ª série, n.º 1/XIII/3, de 19/9/2017, pp. 51-57, em especial p. 52, p. 54), segundo a qual:

«1 — Até ao prazo máximo de 180 dias após a entrada em vigor da presente lei, os profissionais associados da AO, OE e OET abrangidos pelo artigo 15.º-A,

que àquela data não reúnam os requisitos exigidos para a elaboração de projetos de SCIE relativos a edifícios e recintos, ou de medidas de autoproteção, continuam a assumir a responsabilidade pela sua conceção, desde que, com a entrega dos projetos de SCIE ou das medidas de autoproteção, comprovem que são associados das respetivas Ordens Profissionais.»

Assim, estando já em curso tal procedimento legislativo, não procede a argumentação invocada pelo autor norma para sustentar o pedido de limitação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral.

21 — Pelas razões expostas, não tendo a declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral das normas ora sindicadas por efeito a afetação da validade dos projetos de SCIE e medidas de autoproteção já elaborados, nem dela resultando qualquer interferência com a observância das condições materiais e técnicas e do regime de controlo e fiscalização a observar nos termos do diploma aplicável em matéria de SCIE, que corporizam a tutela do alegado interesse público em causa, há que concluir, no caso dos presentes autos, pela inexistência dos invocados fundamentos (segurança jurídica e interesse público de

excecional relevo) para a requerida limitação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral ao abrigo do n.º 4 do artigo 282.º da Constituição e nos termos enunciados pelo órgão autor da norma.

III — Decisão

22 — Pelo exposto, o Tribunal Constitucional decide declarar a inconstitucionalidade com força obrigatória geral das normas dos n.ºs 1 a 3 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, tanto na redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 224/2015, de 9 de outubro, quanto na sua versão originária.

Lisboa, 20 de junho de 2018. — Tem voto de conformidade do Conselheiro Cláudio Monteiro que não assina por não se encontrar presente — *Maria José Rangel de Mesquita* — *José Teles Pereira* — *Fernando Vaz Ventura* — *Catarina Sarmento e Castro* — *Lino Rodrigues Ribeiro* — *Joana Fernandes Costa* — *João Pedro Caupers* — *Maria Clara Sottomayor* — *Pedro Macheite* — *Maria de Fátima Mata-Mouros* — *Gonçalo Almeida Ribeiro* — *Manuel da Costa Andrade*.

111479461

I SÉRIE



Depósito legal n.º 8814/85 ISSN 0870-9963

Diário da República Eletrónico:

Endereço Internet: <http://dre.pt>

Contactos:

Correio eletrónico: dre@incm.pt

Tel.: 21 781 0870

Fax: 21 394 5750