

sido criada por outra empresa pública e não diretamente pelo Estado. A adoção deste critério formal não só afeta a *ratio* do princípio do arquivo aberto, que só pode ser restringido por outros direitos e interesses prevalentes no caso concreto, como legitima a utilização de empresas públicas apenas com o intuito de se subtraírem às vinculações públicas de natureza constitucional.

Note-se, no entanto, que o legislador formula no n.º 6 do artigo 6.º da LADA um critério metódico que orienta, precisamente, a tarefa de ponderação concreta dos interesses das empresas em não revelarem a informação e dos interesses de terceiros em aceder a essa informação. Só que a interpretação normativa objeto de fiscalização, que se traduziu na exclusão genérica de determinadas empresas públicas do dever de permitir o acesso aos arquivos e registos da sua atividade, inviabilizou que o tribunal efetuasse uma ponderação dos interesses legítimos das empresas em não divulgarem a informação solicitada com o interesse direto, pessoal e legítimo do requerente da informação, ponderação casuística que eventualmente poderia conduzir a um resultado diferente.

Conclui-se, assim, que a norma da alínea *d*), do n.º 1 do artigo 4.º da LADA, quando interpretada no sentido de excluir genericamente do dever de acesso aos arquivos e registos administrativos as empresas públicas criadas por outras empresas públicas viola o n.º 2 do artigo 268.º da CRP.

A inconstitucionalidade da norma sindicada por afronta ao princípio do arquivo aberto torna inútil a apreciação do mesmo vício em face do direito instrumental à informação derivado do direito dos administrados à tutela jurisdicional dos n.ºs 4 e 5 do artigo 268.º da CRP.

III — Decisão

Nos termos em pelos fundamentos expostos, o Tribunal Constitucional decide:

a) Julgar inconstitucional, por violação das disposições conjugadas do n.º 2 do artigo 268.º e do n.º 2 do artigo 18.º da CRP, a norma da alínea *d*), do n.º 1, do artigo 4.º da Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, interpretada no sentido de abranger apenas as empresas públicas que emergem diretamente do Estado, com exclusão das empresas do setor público criadas por empresas públicas.

b) Conceder, em consequência, provimento ao recurso, devendo o acórdão recorrido ser reformado de acordo com o presente juízo de inconstitucionalidade.

Lisboa, 12 de fevereiro de 2015. — *Lino Rodrigues Ribeiro* — *Carlos Fernandes Cadilha* (com declaração) — *Catarina Sarmento e Castro* — *Maria José Rangel de Mesquita* — *Maria Lúcia Amaral*.

Declaração de Voto

Votei a decisão apenas na medida em que a interpretação normativa sindicada implicava uma exclusão genérica do direito de acesso aos arquivos e registos administrativos em relação a empresas públicas detidas por outras empresas públicas, com base numa distinção — que se afigura não ter fundamento legal — entre empresas em que o Estado (ou outras entidades públicas) exerçam, direta ou indiretamente, uma influência dominante.

Mantenho, no entanto, as objeções que manifestei no voto de vencido aposto no acórdão do Tribunal Constitucional n.º 496/2010, que analisava a constitucionalidade da norma extraída do artigo 4.º, n.º 1, alínea *d*), da Lei n.º 47/2007, de 28 de agosto, quando interpretada no sentido de garantir a todos os cidadãos o acesso a documentos das empresas públicas constituídas sob a forma societária que tenham por objeto a gestão e alienação do património imobiliário, em termos de considerar essa solução como constitucionalmente permitida.

Considero que as empresas públicas puramente concorrenciais, que exercem uma atividade privada e se encontram no mercado em situação equiparada à de outras empresas concorrentes do setor privado, enquanto empresas privadas de mão pública, apenas poderão encontrar-se subordinadas aos princípios da atividade administrativa, entendidos estes como limites negativos de atuação ou parâmetros de juridicidade, e não como critérios diretos de atuação. E nesse sentido é exigível, por exemplo, que aos respetivos órgãos dirigentes se torne extensivo o regime de impedimentos do CPA (por respeito ao princípio da imparcialidade) ou o critério de tratamento igualitário dos particulares (por respeito ao princípio da igualdade), mas não já o dever de decisão (artigo 9.º do CPA) ou o dever de fundamentação das decisões (artigo 124.º do CPA), ou ainda o dever de informação sobre documentos que tenham em seu poder, por efeito do exercício da sua atividade, e que provêm apenas da prática de atos correntes de gestão privada.

Uma medida legislativa que, para efeito do acesso à informação, confira relevo apenas ao facto de se tratar de empresas do setor público, desconsiderando que atuam como meros operadores económicos, coloca essas empresas numa situação de discriminação e efetiva desigualdade

perante as empresas privadas concorrentes, o que representa, em si, um desvio ao princípio da eficiência do setor público e da equiparação entre empresas dos setores público e privado que intervenham na mesma área de atividade, que estão pressupostos nas normas dos artigos 80.º, alínea *c*), e 81.º, alínea *c*), da Constituição.

Para a salvaguarda destes outros valores constitucionais poderá não ser suficiente a aplicação das restrições legais previstas no artigo 6.º, n.º 6, da Lei n.º 47/2007, tanto que os critérios aí assinalados serão dificilmente aplicáveis no setor empresarial do Estado (segredo comercial ou segredo industrial) ou respeitam a aspetos da organização empresarial (vida interna da empresa) que são dissociados da atividade que a empresa exerce em economia de mercado e cuja divulgação agrava a sua posição negocial e põe em risco a sua aptidão para atuar em regime de concorrência.

Por isso, relativamente à norma do artigo 4.º, n.º 1, alínea *d*), da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos, e na ausência de uma suficiente ponderação por via legislativa, seria possível, em certas situações, formular uma interpretação conforme à Constituição que viesse a considerar a referência aí feita aos “órgãos das empresas públicas” como respeitando apenas aos documentos produzidos por entidades jurídico-privadas que disponham de prerrogativas de autoridade ou submetam certos aspetos do seu funcionamento a um regime de direito administrativo, e não já àqueles que sejam elaborados ou obtidos no âmbito de atividades que se regem pela lógica de mercado e de livre concorrência ou visam a simples prossecução de interesses privados, ainda que de caráter não lucrativo. — *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*.

208509831

Acórdão n.º 139/2015

Processo n.º 480/14

Acordam em Plenário no Tribunal Constitucional,

I — Relatório

1 — Recorrendo ao disposto no artigo 281.º, n.º 2, alínea *g*), da Constituição da República Portuguesa (doravante CRP), o Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira veio requerer a «declaração de inconstitucionalidade e de ilegalidade, com força obrigatória geral, dos artigos 77.º e 78.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, na parte que se considera aplicável aos titulares dos órgãos de governo próprio» daquela Região.

Para imputar aos artigos 77.º e 78.º da Lei do Orçamento de Estado para 2014 (doravante, LOE2014) a «ilegalidade formal» decorrente da «violação da norma constante do artigo 75.º, n.º 19, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira», bem como a «inconstitucionalidade procedimental» resultante da «violação de reserva procedimental de lei estatutária regional» e a «inconstitucionalidade material» decorrente da «violação do princípio constitucional da proteção da confiança, inerente à cláusula geral do Estado de Direito, constante do artigo 2.º da Constituição», o requerente aduziu os fundamentos seguintes:

«[...]»

C) Ilegalidade formal dos arts. 77.º e 78.º da LOE2014 por violação da norma do artigo 75.º, n.º 19, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira

11) No plano material, o primeiro vício de invalidade no tocante aos arts. 77.º e 78.º da LOE2014 diz respeito ao facto de essas disposições violarem o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, o qual, no seu artigo 75.º, n.º 19, incluiu o regime das subvenções vitalícias, assim o tornando matéria estatutária.

12) Sucede, porém, que as normas dos arts. 77.º e 78.º da LOE2014, na parte em que conflituam com aquela norma estatutária madeirense, não têm força de lei estatutária regional, integrando uma lei comum.

13) Havendo um conflito entre uma norma estatutária regional e uma norma legislativa comum, ambas emanadas do Estado, este deve resolver-se pela aplicação de um critério funcional, segundo o qual a norma estatutária regional prevalece sobre a norma legislativa comum.

14) Nem se diga que a matéria das subvenções vitalícias, não obstante mencionada no EPARAM, não é matéria regional.

15) Essa afirmação não resiste à observação da realidade, que é o facto de ter havido uma remissão material feita pelo artigo 75.º, n.º 19, do EPARAM, para a legislação então vigente neste domínio, e que assim se cristalizou no texto legislativo estatutário madeirense.

D) Inconstitucionalidade procedimental dos arts. 77.º e 78.º da LOE2014 por violação da reserva de lei estatutária regional

16) Outra razão para se afirmar a invalidade das normas dos artigos 77.º e 78.º da LOE2014 é de natureza procedimental e cifra-se na inconstitu-

cionalidade de uma lei estadual comum pretender interferir com matéria estatutária sem respeitar o procedimento para o efeito estabelecido

17) Na verdade, ainda que do mesmo modo do foro estadual, as alterações aos estatutos político-administrativos regionais só podem fazer-se respeitando a regra da iniciativa legislativa externa, que compete exclusivamente à Assembleia Legislativa respetiva.

18) Certo é que nunca esse procedimento legislativo de alteração estatutária se iniciou, pelo que a aprovação de normas de índole estatutária fora desse procedimento específico fere de morte a validade de tais preceitos, por inconstitucionalidade procedimental manifesta.

19) Por outro lado, não apenas a CRP o diz inequivocamente no seu artigo 231.º, n.º 7, como é o próprio Tribunal Constitucional a reiterá-lo em diversos arestos, designadamente o Acórdão n.º 382/2007, de 3 de julho de 2007, além dos Acórdãos n.º 637/1995, n.º 251/2011 e 613/2011 do Tribunal Constitucional, nos quais se confirma a distinção entre a atribuição de direitos e regalias e a sua quantificação, havendo ali a reserva de lei estatutária, no presente caso violada pela suspensão das subvenções vitalícias realizada pelos arts. 77.º e 78.º da LOE2014, que não é uma lei estatutária.

E) Inconstitucionalidade material dos arts. 77.º e 78.º da LOE2014 por violação do princípio da proteção da confiança, insito na cláusula geral do Estado de Direito, constante do artigo 2.º da Constituição

20) Do ponto de vista material, os arts. 77.º e 78.º da LOE2014, no que bolem com as subvenções vitalícias atribuídas, são ainda inválidas, desta feita por inconstitucionalidade material ocorrendo a violação do princípio da proteção da confiança.

21) Efetivamente, o Estado não está propriamente autorizado a legislar por capricho, mesmo esse alto poder normativo se submetendo a diversas restrições que decorrem do Estado de Direito.

22) Uma dessas limitações traduz-se na necessidade de as novas leis terem de respeitar o clima de confiança em que os cidadãos têm o direito de acreditar na sua relação com os poderes públicos, designadamente o Estado-Legislator.

23) Nesta perspectiva, é ilegítima uma alteração abrupta das leis que se repercute negativamente nas expectativas que os legitimamente os cidadãos construíram quanto à estabilidade e à durabilidade das mesmas das leis e da Ordem Jurídica.

24) Essa alteração abrupta só se afigura constitucionalmente lícita, na sua ligação à cláusula geral do Estado de Direito prevista no artigo 2.º da CRP, quando exista um fundamento substancial bastante.

25) Ora, não é isso o que se passa porque as subvenções vitalícias que são eliminadas já foram atribuídas e já se consolidaram, por vezes há muitos anos, na esfera jurídica dos seus beneficiários.

26) Nem sequer se vislumbra o alcance dessa medida, com estes contornos drásticos, na correção dos desequilíbrios macroeconómicos, sendo certo que dela apenas beneficiam algumas dezenas de pessoas no âmbito regional.

27) Essa ablação é tanto mais violenta quanto é certo contar com uma limitação estatutária específica, a qual se exprime naquilo que se pode ler no artigo 75.º, n.º 20, do EPARAM, no qual se veda o legislador — seja ele regional, seja ele estadual — de “...lesar direitos adquiridos” dos ex-titulares dos órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira.»

Aditando aos acima reproduzidos os fundamentos constantes de dois Pareceres para o efeito anexados, o requerente conclui o pedido requerendo ao Tribunal Constitucional «a declaração de inconstitucionalidade e de ilegalidade, com força obrigatória geral, dos arts. 77.º e 78.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, na parte em que se aplica aos ex-titulares de órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira».

2 — Notificada para se pronunciar, querendo, sobre o pedido, a Presidente da Assembleia da República veio oferecer o merecimento dos autos.

3 — Por ofício de 15 de maio de 2014, o Presidente da Assembleia Legislativa da Madeira em exercício veio solicitar que se considerasse «sem efeito» o pedido, «porque entretanto já não se verificam os pressupostos que estiveram na base da sua suscitação».

Dado que, nos termos do artigo 53.º da LTC «só é admitida a desistência do pedido nos processos de fiscalização preventiva da constitucionalidade», a solicitação foi indeferida, por despacho do Presidente do Tribunal Constitucional, pelo que prosseguiu a tramitação dos autos.

II — Fundamentação

4 — O Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira pretende ver declaradas a ilegalidade formal dos artigos 77.º e 78.º da LOE2014, por violação da norma constante do artigo 75.º, n.º 19, do Estatuto Político-Administrativo daquela Região (doravante, EPARAM), a respetiva inconstitucionalidade

procedimental, por violação de reserva procedimental de lei estatutária regional, e, por último, a respetiva inconstitucionalidade material, por «violação do princípio constitucional da proteção da confiança, inerente à cláusula geral do Estado de Direito, constante do artigo 2.º da Constituição».

O pedido foi formulado ao abrigo do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 281.º da CRP, preceito que atribui aos Presidentes das Assembleias Legislativas das regiões autónomas dos Açores e da Madeira legitimidade para requerer a fiscalização da *constitucionalidade* de normas com fundamento na violação dos direitos das regiões autónomas, bem como a fiscalização da *legalidade* de normas com fundamento na violação dos respetivos Estatutos Político-Administrativos.

Conforme este Tribunal tem reiteradamente feito notar, ao contrário do que sucede com o poder de iniciativa atribuído aos demais órgãos enumerados no n.º 2 do artigo 281.º da CRP, aquele que é conferido às entidades mencionadas na respetiva alínea g) é, não geral, mas limitado, resultando essa limitação dos específicos requisitos a que se encontra sujeita a respetiva causa de pedir.

O poder de requerer a fiscalização abstrata da constitucionalidade de normas conferido aos Presidentes das Assembleias Legislativas das regiões autónomas dos Açores e da Madeira pressupõe, assim, que esteja em causa uma eventual violação de direitos das regiões autónomas consagrados na Constituição, isto é, dos «direitos constitucionalmente reconhecidos às regiões face à República» (cf. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, 4.ª edição, Coimbra, 2010, p. 967).

Quanto aos Presidentes das Assembleias Legislativas das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, o poder de impugnação encontra-se, deste modo, «constitucionalmente circunscrito», pressupondo «uma legitimidade qualificada pela violação de direitos da região», ou seja, «aqueles que, no próprio texto constitucional, configuram e concretizam o princípio da autonomia regional» (cf. Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra, 2007, p. 807), aí conformando «de modo direto a autonomia política-administrativa das regiões» (cf. o Acórdão n.º 634/2006; cf. igualmente os Acórdãos n.ºs 403/1989, 198/2000, 615/2003, 75/2004, 491/2004, 239/2005 e 411/2012).

Por ser assim, só «com fundamento em normas constitucionais que definam poderes jurídicos conferidos às regiões autónomas enquanto pessoas coletivas territoriais, em concretização do princípio da autonomia político-administrativa regional» poderão «as entidades mencionadas no artigo 281.º, n.º 2, alínea g), da Constituição, requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade de quaisquer normas» (cf. Acórdão n.º 615/03).

No caso presente, o Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira impugnou a constitucionalidade dos «artigos 77.º e 78.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, na parte que se considera aplicável aos titulares dos órgãos de governo próprio» daquela Região, acusando-os, além do mais, de violarem «o princípio constitucional da proteção da confiança, inerente à cláusula geral do Estado de Direito, constante do artigo 2.º da Constituição».

Conforme vem sendo reiteradamente afirmado na jurisprudência deste Tribunal, o princípio da proteção da confiança, que integra o princípio do Estado de Direito consagrado no artigo 2.º da Constituição, «leva postulada uma ideia de proteção da confiança dos cidadãos e da comunidade na ordem jurídica e na atuação do Estado», obrigando a «um mínimo de certeza e segurança nos direitos das pessoas e nas suas expectativas juridicamente criadas e, consequentemente, a confiança dos cidadãos e da comunidade na tutela jurídica» (cf. Acórdão n.º 237/98 e, no mesmo sentido, Acórdãos n.ºs 11/83, 10/84, 17/84, 89/84, 303/90).

Os direitos e expectativas suscetíveis de ser postos em causa por comportamentos que afetem o princípio da proteção da confiança são direitos e expectativas dos cidadãos — quer vivam nas regiões autónomas, quer em qualquer outra parte do território nacional — e não direitos e expectativas das regiões autónomas.

Trata-se, portanto, de um princípio de âmbito e alcance gerais, relativo ao funcionamento do Estado como um todo, e, como tal, não circunscrito nem tematicamente relacionável com a conformação constitucional da autonomia político-administrativa das regiões autónomas. A sua alegada violação não integra, por isso, a espécie de causa de pedir de cuja verificação depende absolutamente a legitimidade do acionamento da fiscalização abstrata pelos presidentes das Assembleias Legislativas das regiões autónomas. O que significa que não seria possível ao Tribunal uma pronúncia sobre a eventual inconstitucionalidade do regime das subvenções vitalícias, mas tão-somente sobre a questão de saber se da aprovação da norma resultou uma violação da reserva de lei estatutária da Região Autónoma.

Tem, assim, de concluir-se pela ilegitimidade do requerente para formular o pedido de declaração de inconstitucionalidade material dos «artigos 77.º e 78.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, na parte que se considera aplicável aos titulares dos órgãos de governo próprio» da

Região Autónoma da Madeira, por violação do princípio constitucional da proteção da confiança, inerente à cláusula geral do Estado de Direito, constante do artigo 2.º da CRP.

Neste seu segmento, o pedido não poderá, por isso, ser conhecido. 5 — O requerente pede a apreciação e declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade e da ilegalidade dos artigos 77.º e 78.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, na parte em que se aplica aos ex-titulares e aos titulares de órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira.

Os artigos 77.º e 78.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2014, têm o seguinte teor:

«Artigo 77.º

Subvenções mensais vitalícias

1 — O valor das subvenções mensais vitalícias atribuídas a ex-titulares de cargos políticos e das respetivas subvenções de sobrevivência, em pagamento e a atribuir, fica dependente de condição de recursos, nos termos do regime de acesso a prestações sociais não contributivas previsto no Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, alterado pela Lei n.º 15/2011, de 3 de maio, e pelos Decretos-Leis n.ºs 113/2011, de 29 de novembro, e 133/2012, de 27 de junho, com as especificidades previstas no presente artigo.

2 — Em função do valor do rendimento mensal médio do beneficiário e do seu agregado familiar no ano imediatamente anterior àquele a que respeita a subvenção, esta prestação, com efeitos a partir do dia 1 de janeiro de cada ano:

a) É suspensa se o beneficiário tiver um rendimento mensal médio, excluindo a subvenção, superior a € 2000;

b) Fica limitada à diferença entre o valor de referência de € 2000 e o rendimento mensal médio, excluindo a subvenção, nas restantes situações.

3 — O beneficiário da subvenção deve entregar à entidade processadora daquela prestação, até ao dia 31 de maio de cada ano, a declaração do imposto sobre o rendimento de pessoas singulares relativa ao ano anterior ou certidão comprovativa de que, nesse ano, não foram declarados rendimentos.

4 — O não cumprimento do disposto no número anterior determina a imediata suspensão do pagamento da subvenção, que apenas volta a ser devida a partir do dia 1 do mês seguinte ao da entrega dos documentos nele referidos.

5 — O recebimento de subvenções em violação do disposto nos números anteriores implica a obrigatoriedade de reposição das quantias indevidamente recebidas, as quais são deduzidas no quantitativo das subvenções a abonar posteriormente nesse ano, se às mesmas houver lugar.

6 — O disposto nos números anteriores abrange todas as subvenções mensais vitalícias e respetivas subvenções de sobrevivência, independentemente do cargo político considerado na sua atribuição, com a única exceção das previstas na Lei n.º 26/84, de 31 de julho, alterada pelas Leis n.ºs 33/88, de 24 de março, 102/88, de 25 de agosto, 63/90, de 26 de dezembro, e 28/2008, de 3 de julho.

7 — Se o beneficiário de subvenção mensal vitalícia ou de subvenção mensal de sobrevivência não tiver outro rendimento mensal não se aplica o disposto nos números anteriores, ficando a subvenção sujeita ao regime de redução das pensões de aposentação, reforma e invalidez atribuídas pela CGA, I. P., nos termos estabelecidos pelo diploma relativo aos mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social, com exceção da isenção aí prevista para as pensões automaticamente atualizadas por indexação à remuneração de trabalhadores no ativo.

Artigo 78.º

Alteração à Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro

1 — Os artigos 9.º e 10.º da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, alterada pelas Leis n.ºs 55-A/2010, de 31 de dezembro, e 64-B/2011, de 30 de dezembro, passam a ter a seguinte redação:

Artigo 9.º

[...]

1 — O exercício de quaisquer funções políticas ou públicas remuneradas por pensionista ou equiparado ou por beneficiário de subvenção mensal vitalícia determina a suspensão do pagamento da pensão ou prestação equiparada e da subvenção mensal vitalícia durante todo o período em que durar aquele exercício de funções.

2 — O disposto no número anterior abrange, nomeadamente:

a) O exercício dos cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, membro do Governo, Deputado à Assembleia da República, juiz do Tribunal Constitucional, Provedor de Justiça, Representante da República, membro dos Governos Regionais, deputado às Assembleias Legislativas das regiões autónomas, deputado ao Parlamento Europeu, embaixador, eleito local em regime de tempo inteiro, gestor público ou dirigente de instituto público autónomo;

b) O exercício de funções a qualquer título em serviços da administração central, regional e autárquica, empresas públicas, entidades públicas empresariais, entidades que integrem o setor empresarial municipal ou regional e demais pessoas coletivas públicas;

c) As pensões da CGA, nomeadamente de aposentação e de reforma, as pensões do CNP, as remunerações de reserva, pré-aposentação e disponibilidade auferidas por profissionais fora da efetividade de serviço, bem como aos titulares de pensões pagas por entidades gestoras de fundos de pensões ou planos de pensões de institutos públicos, de entidades administrativas independentes e de entidades pertencentes aos setores empresariais do Estado, regional e local.

3 — O pagamento da pensão, da remuneração de reserva ou equiparada e da subvenção mensal vitalícia é retomado, depois de atualizadas aquelas prestações nos termos gerais, findo o período de suspensão.

4 — (Revogado.)

5 — (Revogado.)

6 — (Revogado.)

7 —

8 —

9 —

10 —

Artigo 10.º

[...]

Para efeitos da presente lei, consideram-se titulares de cargos políticos, sem prejuízo do disposto no artigo anterior:

a)

b)

c)

d)

e)

f)

g)

h)

i) Os membros dos Governos Regionais;
j) Os deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas.»

2 — São revogados os n.ºs 4 a 6 do artigo 9.º da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, alterada pelas Leis n.ºs 55-A/2010, de 31 de dezembro, e 64-B/2011, de 30 de dezembro.

3 — Os titulares de cargos políticos ou de cargos públicos em exercício de funções na data da entrada em vigor da presente lei que estejam abrangidos pelo regime do artigo 9.º da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, na redação anterior à introduzida pelo presente artigo, mantêm-se abrangidos por aquele regime até à cessação do mandato ou ao termo do exercício daquelas funções.»

6 — Em data anterior à da entrada do presente pedido, o artigo 77.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, já havia sido alterado pela Lei n.º 13/2014, de 14 de março, tendo o seu artigo 2.º dado ao n.º 7 do artigo 77.º a seguinte redação: “Se o beneficiário de subvenção mensal vitalícia ou de subvenção mensal de sobrevivência não tiver outro rendimento mensal não se aplica o disposto nos números anteriores.”

Posteriormente, já depois da entrada do pedido, o artigo 77.º foi novamente alterado pelo artigo 2.º da Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro, que procedeu à segunda alteração à Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro. Com essa alteração, o artigo 77.º passou a ter a seguinte redação:

«Artigo 77.º

[...]

1 —

2 — Em função do valor do rendimento mensal médio do beneficiário e do seu agregado familiar no ano a que respeita a subvenção, esta prestação, com efeitos a partir do dia 1 de janeiro do ano seguinte:

a)

b)

3 —

4 —

5 — O beneficiário da subvenção pode requerer à entidade processadora daquela prestação a antecipação provisória da produção de efeitos do regime estabelecido no presente artigo para o próprio ano.

6 — O pedido previsto no número anterior, devidamente instruído com prova do rendimento mensal atual dos membros do agregado familiar do beneficiário, produz efeitos entre o mês seguinte àquele em que seja recebido e o mês de maio do ano subsequente.

7 — Nos casos em que seja exercido o direito de antecipação previsto nos números anteriores, a entidade processadora procede, no mês de junho do ano seguinte, com base na declaração prevista no n.º 3, ao apuramento definitivo dos valores devidos, creditando ou exigindo ao beneficiário o pagamento da diferença, consoante os casos, no mês imediato.

8 — (Anterior n.º 5.)

9 — (Anterior n.º 6.)

10 — (Anterior n.º 7.)»

7 — As alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 13/2014, de 14 de março, e 75-A/2014, de 30 de setembro, no artigo 77.º da Lei n.º 83-C/2013, apesar de modificarem alguns aspetos do regime de determinação do valor das subvenções mensais vitalícias atribuídas a ex-titulares de cargos políticos e das respetivas subvenções de sobrevivência, não impedem que o Tribunal tome conhecimento do pedido, uma vez que as normas que integram o objeto do presente processo não são atinentes à modelação daquele regime, mas sim à opção do legislador em o estender aos ex-titulares de órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira.

Na verdade, o que o requerente questiona é a opção político-legislativa de determinar que o regime relativo às subvenções mensais vitalícias atribuídas a ex-titulares de cargos políticos, estabelecido no artigo 77.º da Lei n.º 83-C/2013, se aplica às subvenções dos ex-titulares de órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira. Esta solução resulta do n.º 6 (atual n.º 9) do artigo 77.º da Lei n.º 83-C/2013, na medida em que aí se estabelece que o disposto nos números anteriores deste artigo abrange todas as subvenções mensais vitalícias e respetivas subvenções de sobrevivência, independentemente do cargo político considerado na sua atribuição, com a única exceção das previstas na Lei n.º 26/84, de 31 de julho, alterada pelas Leis n.ºs 33/88, de 24 de março, 102/88, de 25 de agosto, 63/90, de 26 de dezembro, e 28/2008, de 3 de julho (regime remuneratório do Presidente da República).

Ora, essa opção foi inteiramente mantida, pois aquele preceito não viu a sua redação alterada, tendo sido apenas, por força da alteração introduzida pelo artigo 2.º da Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro, renumerado, passando a constituir o n.º 9 do artigo 77.º

A renumeração não traduz, no entanto, uma “novação” que obste ao conhecimento do pedido relativamente à norma renumerada, por não significar que o preceito tenha sido revogado e substituído por outro, nem implicar, só por si, uma alteração do preceito em que se encontra vertida a norma questionada (cf., neste sentido, Acórdão n.º 368/02).

8 — Ainda que o requerente peça a apreciação e declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade e da ilegalidade dos artigos 77.º e 78.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, na parte aplicável aos ex-titulares e aos titulares dos órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira, resulta da delimitação do “objeto processual” por si efetuada e da fundamentação do pedido, que o que se questiona é a aplicação aos ex-titulares e aos titulares dos órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira das normas do artigo 77.º da Lei n.º 83-C/2013 e das alterações introduzidas pelo n.º 1 do artigo 78.º desta mesma lei, na redação dos artigos 9.º e 10.º da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, relativas ao regime das subvenções vitalícias. Desse objeto estão excluídas, por consequência, todas as dimensões normativas, constantes dos artigos 9.º e 10.º da Lei n.º 52-A/2005, na redação da Lei n.º 83-C/2013, atinentes à «suspensão do pagamento de pensão ou prestação equiparada».

Com efeito, o requerente restringe o “objeto processual” às normas incluídas nos artigos 77.º e 78.º da LOE2014 que versam sobre o «regime das subvenções vitalícias atribuídas aos ex-titulares dos cargos políticos, suspendendo-as quando cumuláveis com o exercício de funções públicas (artigo 78.º) ou quando coincidentes com outros benefícios havendo um valor superior a 2000 euros (artigo 77.º)», na parte aplicável aos titulares e ex-titulares dos órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira.

Esta delimitação do objeto do pedido é depois reafirmada na fundamentação da alegada ilegalidade e inconstitucionalidade das normas impugnadas. No que respeita à “ilegalidade formal”, o requerente defende que a ilegalidade decorre da violação do regime das subvenções vitalícias estabelecido no n.º 19 do artigo 75.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira. Este âmbito de incidência da norma paramétrica mobilizada, circunscrito à componente subvencional do regime remuneratório dos titulares dos órgãos de governo próprio da região, torna ainda mais patentemente inequívocos os limites do objeto do pedido, acima assinalados.

Quanto à “inconstitucionalidade procedimental”, alega o requerente que esta decorrerá da «violação da reserva de lei estatutária regional» operada pela «suspensão das subvenções vitalícias realizada pelos arts. 77.º e 78.º da LOE2014».

Mesmo quanto à declaração da inconstitucionalidade material, por «violação do princípio da proteção da confiança», pedido para o qual o requerente carece, como vimos, de legitimidade, o objeto do pedido foi pelo requerente restringido às normas dos artigos 77.º e 78.º da LOE2014 que «bolem com as subvenções vitalícias atribuídas».

Assim sendo, são objeto do presente processo as normas do artigo 77.º da Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2014 e as normas dos artigos 9.º e 10.º da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, na redação dada pelo n.º 1 do artigo 78.º da Lei n.º 83-C/2013, que determinam a aplicação aos ex-titulares e aos titulares dos órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira das regras relativas ao regime das subvenções vitalícias aí concomitantemente estabelecidas.

9 — O regime remuneratório dos titulares de cargos políticos foi aprovado pela Lei n.º 4/85, de 9 de abril.

De acordo com o respetivo artigo 1.º, eram então considerados titulares de cargos políticos, para os efeitos previstos na referida lei, (1) o Presidente da República, (2) os membros do Governo, (3) os deputados à Assembleia da República, (4) os ministros da República para as regiões autónomas (5) os membros do Conselho de Estado, sendo equiparados a titulares de cargos políticos, para os efeitos naquela lei previstos, os juizes do Tribunal Constitucional.

O quadro remuneratório (lato sensu) ali instituído para os titulares dos cargos políticos compreendia então dois distintos segmentos: (1) de um lado, os vencimentos e remunerações, previstos no respetivo Título I (vencimento mensal, vencimento extraordinário, abono para despesas de representação, ajudas de custo e outros abonos complementares ou extraordinários previstos na lei); (2) de outro lado, as subvenções, reguladas no Título II da mencionada Lei, revestindo as mesmas, de acordo com tal regulação, a forma de subvenções vitalícias, mensal (artigos 24.º a 28.º), por incapacidade (artigo 29.º) e por morte (artigo 30.º), e subsídio de reintegração (artigo 31.º).

De acordo com o essencial do regime previsto na Lei n.º 4/85, a par das regras especiais de atribuição previstas para os ex-Presidentes da República, ex-Presidentes da Assembleia da República e ex-Primeiros-Ministros que tivessem exercido os respetivos cargos na vigência da Constituição da República (artigo 24.º, n.ºs 2 e 3, e Lei n.º 26/84, de 31 de julho, que estabeleceu o regime remuneratório do Presidente da República), o direito a uma subvenção mensal vitalícia era reconhecido aos titulares de cargos políticos referidos no n.º 1 do respetivo artigo 24.º — membros do Governo, deputados à Assembleia da República e juizes do Tribunal Constitucional que não fossem magistrados de carreira — que tivessem exercido tais cargos ou desempenhado as correspondentes funções após 25 de abril de 1974, durante 8 ou mais anos, consecutivos ou interpolados.

Tal subvenção, quantificada com base nas regras de cálculo e nos limites estabelecidos no artigo 25.º da mencionada Lei, era imediatamente suspensa se o respetivo titular reassumisse a função ou o cargo que tivesse estado na base da sua atribuição (artigo 26.º, n.º 1), ou assumisse alguma das funções públicas constantes do elenco legalmente fixado (artigo 26.º, n.º 2), sendo, além do mais, cumulável com a pensão de aposentação ou de reforma a que o respetivo titular tivesse igualmente direito, nos termos do disposto do Decreto-Lei n.º 334/85, de 20 de agosto (cf. artigo 27.º, n.º 1).

10 — Este regime, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 16/87, de 1 de junho, 102/88, de 25 de agosto, 26/95, de 18 de agosto, e 3/2001, de 23 de fevereiro, foi profundamente alterado pela Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, que o reviu e republicou.

Tendo em vista o «reforço da justiça e da equidade», em particular «num contexto em que [eram] solicitados a todos os cidadãos importantes sacrifícios», a Lei n.º 52-A/2005 procedeu «à reforma dos regimes aplicáveis a titulares de cargos políticos, eliminando os direitos específicos de que beneficiavam em matéria de subvenções vitalícias e de aposentação», e, simultaneamente, à «revisão do estatuto remuneratório dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais com relação ao exercício de funções em órgãos sociais de empresas do setor público empresarial, nomeadamente do setor municipal, de forma a corrigir casos inaceitáveis de acumulação de vencimentos» então «verificáveis em diversas situações» (Proposta de Lei n.º 18/X).

Assim, a par da atualização do elenco dos titulares de cargos políticos constante do n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 4/85, de 9 de abril — e que consistiu na substituição da originária referência ao cargo de «Ministros da República para as regiões autónomas» pela de «Representantes da República nas Regiões Autónomas» [alínea d)] — (cf. artigo 1.º), a Lei n.º 52-A/2005 procedeu, no n.º 1 do respetivo artigo 6.º, à revogação da totalidade das disposições que integravam o Título II da Lei n.º 4/85 — dedicado, conforme se viu já, ao estabelecimento do regime

de atribuição das subvenções —, com exceção apenas das respeitantes à subvenção em caso de incapacidade (artigo 29.º da Lei n.º 4/85).

Com esta ressalva, a componente subvencional do regime remuneratório dos titulares de cargos políticos instituído pela Lei n.º 4/85, de 9 de abril, foi, assim, totalmente eliminada, ainda que essa eliminação tenha sido acompanhada da previsão de um regime transitório de salvaguarda dos titulares de cargos políticos que, até ao termo dos mandatos então em curso, preenchessem os requisitos para a atribuição das subvenções previstas nas normas concomitantemente revogadas (cf. artigo 8.º).

11 — A par da profunda revisão do estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos a que procedeu, por força dos respetivos artigos 1.º e 6.º, a Lei n.º 52-A/2005 procurou ainda complementá-lo através da instituição de um conjunto de regras relativas à possibilidade de cumulação de vencimentos com prestações de outra natureza.

No artigo 9.º, estabeleceu-se, assim, o princípio segundo o qual, nos casos em que os titulares de cargos políticos em exercício de funções se encontrassem na condição de aposentados, pensionistas, reformados ou reservistas, independentemente do regime público ou privado que lhes fosse então aplicável, ser-lhes-ia mantida a pensão de aposentação, de reforma ou a remuneração na reserva, sendo-lhes abonada uma terça parte da remuneração base que a essas funções competisse, ou, em alternativa, mantida a remuneração devida pelo exercício efetivo do cargo, acrescida de uma terça parte da pensão de aposentação, de reforma ou da remuneração na reserva que lhes fosse devida (n.º 1).

12 — Os limites à possibilidade de cumulação de vencimentos com prestações de outra natureza, estabelecidos no artigo 9.º da Lei n.º 52-A/2010, foram reforçados a partir de 2011, tendo tal reforço sido realizado no âmbito das Leis do Orçamento de Estado.

Assim, a Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2011, procedeu, no respetivo artigo 172.º, à alteração do artigo 9.º da Lei n.º 52-A/2005, substituindo a regra de redução em 2/3 de uma das prestações cumuladas, ali prevista, pela da impossibilidade da sua cumulação: de acordo com o n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 52-A/2010, na redação conferida pelo artigo 172.º da Lei n.º 55-A/2010, nos casos em que os titulares de cargos políticos em exercício de funções se encontrassem na condição de aposentados, pensionistas, reformados ou reservistas deveriam optar ou pela suspensão do pagamento da pensão ou pela suspensão da remuneração correspondente ao cargo político desempenhado, aplicando-se tal opção aos beneficiários de pensões de reforma da Caixa Geral de Aposentações e da segurança social e de pensões pagas por entidades gestoras de fundos de pensões ou planos de pensões de institutos públicos, de entidades administrativas independentes e de entidades pertencentes aos setores empresariais do Estado, regional e local (n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 52-A/2010, na redação conferida pelo artigo 172.º da Lei n.º 55-A/2010).

A par da referida substituição, o artigo 172.º da Lei n.º 55-A/2010 estendeu a obrigatoriedade de opção aos beneficiários de subvenções mensais vitalícias que exercessem quaisquer funções políticas ou públicas remuneradas, nomeadamente em quaisquer serviços da administração central, regional e autárquica, empresas públicas, entidades públicas empresariais, entidades que integrem o setor empresarial municipal ou regional e demais pessoas coletivas públicas, impondo-lhes o dever de optar ou pela suspensão do pagamento da subvenção vitalícia ou pela suspensão da remuneração correspondente à função política ou pública desempenhada (n.º 4 do artigo 9.º da Lei n.º 52-A/2005, aditado pelo artigo 172.º da Lei n.º 55-A/2010).

13 — A tendência para o incremento dos limites à possibilidade de cumulação das remunerações auferidas pelos titulares de cargos políticos com prestações de outra natureza manteve-se nas leis orçamentais posteriores.

Aditando ao artigo 9.º da Lei n.º 52-A/2005 os seus atuais n.ºs 7 a 10, o artigo 203.º da Lei n.º 64-B/2011, que aprovou o Orçamento do Estado para 2012, veio estender os limites à possibilidade de cumulação das subvenções mensais vitalícias aos beneficiários que exerçam quaisquer atividades privadas, incluindo de natureza liberal, determinando que os mesmos apenas podem acumular a totalidade da subvenção com a remuneração correspondente à atividade privada desempenhada se esta for de valor inferior a três vezes o indexante dos apoios sociais (IAS). Sendo aquela remuneração de valor superior, a subvenção mensal vitalícia é reduzida na parte excedente a três IAS até ao limite do valor da subvenção (cf. artigo 9.º, n.ºs 7 e 8, da Lei n.º 52-A/2005, aditados pelo artigo 203.º da Lei n.º 64-B/2011).

14 — O artigo 78.º da Lei n.º 83-C/2013, que aprovou o Orçamento do Estado para 2014, veio substituir a possibilidade de opção por qualquer uma das prestações concorrentes pela obrigatoriedade prevalência da remuneração, ao mesmo tempo que reconfirmou o universo dos titulares de cargos políticos para os efeitos previstos na referida Lei.

Assim, através da nova redação conferida ao n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 55-A/2010, foi consagrado o princípio segundo o qual o exercício de quaisquer funções políticas ou públicas remuneradas por pensionista ou equiparado ou por beneficiário de subvenção mensal vitalícia de-

termina a suspensão do pagamento da pensão ou prestação equiparada e da subvenção mensal vitalícia durante todo o período em que durar aquele exercício de funções, sendo mantidos concomitantemente em vigor, para os beneficiários de subvenções mensais vitalícias, os limites à possibilidade da sua cumulação com as remunerações provenientes do desempenho de atividades privadas, incluindo de natureza liberal, introduzidos pela Lei n.º 64-B/2011 (cf. n.ºs 7 a 10 do artigo 9.º da Lei n.º 52-A/2005).

A par desta revisão, o artigo 78.º da Lei n.º 83-C/2013 procedeu ainda à reorganização do elenco dos sujeitos vinculados pelo regime de cumulação estabelecido pela Lei n.º 52-A/2005, tendo-o feito por duas distintas vias.

A primeira resultou da nova redação conferida ao n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 52-A/2005, aí se determinando que a regra definida no respetivo artigo 1.º — isto é, a obrigatoriedade prevalência da remuneração em caso de prestações concorrentes — é aplicável, nomeadamente, aos titulares dos cargos e funções enumerados nas alíneas a) e b), respetivamente, naquele primeiro grupo se incluindo, ao lado dos cargos de «Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, membro do Governo, Deputado à Assembleia da República, juiz do Tribunal Constitucional, Provedor de Justiça, Representante da República [...] deputado ao Parlamento Europeu, embaixador, eleito local em regime de tempo inteiro, gestor público» e «dirigente de instituto público autónomo», os de «membro dos Governos Regionais» e de «deputado às Assembleias Legislativas das regiões autónomas».

A segunda via consistiu na revisão do elenco dos titulares de cargos políticos, para os efeitos previstos na Lei n.º 52-A/2005, através do aditamento das alíneas i) e j) ao respetivo artigo 10.º, assim se explicitando a sujeição ao âmbito de aplicação do regime naquele diploma consagrado dos «membros dos Governos Regionais» e dos «deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas», respetivamente.

A revisão acabada de descrever foi acompanhada do estabelecimento de uma cláusula de salvaguarda nos termos da qual os «titulares de cargos políticos ou de cargos públicos em exercício de funções» na data da entrada em vigor da Lei n.º 83-C/2013 que se encontrassem «abrangidos pelo regime do artigo 9.º da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, na redação anterior à introduzida pelo artigo 78.º daquele primeiro diploma, continuariam abrangidos por aquele regime até à «cessação do mandato» ou ao «termo do exercício» das respetivas funções (cf. n.º 3 do artigo 78.º da Lei n.º 83-C/2013).

15 — Quanto às subvenções mensais vitalícias atribuídas a ex-titulares de cargos políticos e às respetivas subvenções de sobrevivência, em pagamento e a atribuir, a LOE2014 determinou, ainda, através do disposto no artigo 77.º, que o seu valor fica dependente de condição de recursos, nos termos do regime de acesso a prestações sociais não contributivas previsto no Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho (artigo 77.º, n.º 1).

Este diploma, alterado pela Lei n.º 15/2011, de 3 de maio, e pelos Decretos-Leis n.ºs 113/2011, de 29 de novembro, e 133/2012, de 27 de junho, estabelece as regras para a determinação dos rendimentos, composição do agregado familiar e capitação dos rendimentos do agregado familiar para a verificação das condições de recursos a ter em conta no reconhecimento e manutenção do direito a prestações dos subsistemas de proteção familiar e de solidariedade bem como a outros apoios ou subsídios, quando sujeitos a condição de recursos (artigo 1.º, n.ºs 1 e 2).

Neste regime, na verificação da condição de recursos, são considerados os rendimentos do requerente e dos elementos que integram o seu agregado familiar, de acordo com determinada ponderação, incluindo os rendimentos de trabalho dependente, os rendimentos empresariais e profissionais, os rendimentos de capitais, os rendimentos prediais, as pensões, as prestações sociais e os apoios à habitação com caráter de regularidade (artigo 3.º).

Nos termos do n.º 2 do artigo 77.º da Lei n.º 83-C/2013, na redação conferida pelo artigo 2.º da Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro, em função do valor do rendimento mensal médio do beneficiário e do seu agregado familiar no ano a que respeita a subvenção, esta prestação, com efeitos a partir do dia 1 de janeiro do ano seguinte, é suspensa se o beneficiário tiver um rendimento mensal médio, excluindo a subvenção, superior a € 2000 e fica limitada à diferença entre o valor de referência de € 2000 e o rendimento mensal médio, excluindo a subvenção, nas restantes situações.

Determinando o n.º 9 do artigo 77.º a aplicação deste regime a todas as subvenções, independentemente do cargo político considerado na sua atribuição, com a única exceção das previstas no regime remuneratório do Presidente da República, são abrangidos os deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas e os membros dos Governos Regionais, muito embora não se lhes faça referência específica, contrariamente ao que se verifica nos artigos 9.º e 10.º da Lei n.º 52-A/2005, por força da redação introduzida pelo n.º 1 do artigo 78.º da Lei n.º 83-C/2013.

16 — O enquadramento que se deixou exposto permite fixar, em definitivo, o sentido e alcance de cada uma das constelações normativas impugnadas.

Assim, por força do disposto no n.º 9 do artigo 77.º da Lei n.º 83-C/2013, na numeração conferida pelo artigo 2.º da Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro, o valor das subvenções mensais vitalícias atribuídas a ex-titulares dos órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira e das respetivas subvenções de sobrevivência, em pagamento e a atribuir, fica dependente de condição de recursos, nos termos do regime de acesso a prestações sociais não contributivas, sendo esta prestação suspensa, com efeitos a partir do dia 1 de janeiro do ano seguinte, se o beneficiário tiver um rendimento mensal médio, excluindo a subvenção, superior a € 2000 e limitada à diferença entre o valor de referência de € 2000 e o rendimento mensal médio, excluindo a subvenção, nas restantes situações (cf. artigo 77.º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 83-C/2013);

Já da redação conferida pelo n.º 1 do artigo 78.º da Lei n.º 83-C/2013 aos artigos 9.º e 10.º da Lei n.º 52-A/2005, resulta, no que ao objeto do pedido interessa, a consagração das regras seguintes:

a) Suspensão do pagamento da subvenção mensal vitalícia aos titulares dos órgãos de governo próprio da região que sejam simultaneamente beneficiários daquela subvenção, durante todo o período em que durar o exercício daquelas funções políticas (cf. artigo 9.º, n.ºs 1 e 2, alínea a), da Lei n.º 52-A/2005, na redação conferida pelo n.º 1 do artigo 78.º da Lei n.º 83-C/2013);

b) Suspensão do pagamento da subvenção mensal vitalícia aos ex-titulares dos órgãos de governo próprio da região que exercem funções políticas ou públicas remuneradas, durante todo o período em que durar o exercício daquelas funções (cf. artigo 9.º, n.ºs 1 e 2, alínea a), da Lei n.º 52-A/2005, na redação conferida pelo n.º 1 do artigo 78.º da Lei n.º 83-C/2013);

c) Redução da subvenção mensal vitalícia sempre que os respetivos beneficiários exerçam quaisquer atividades privadas, incluindo de natureza liberal, e a remuneração a estas correspondente for superior a três vezes o indexante dos apoios sociais (cf. artigo 9.º, n.ºs 7 e 8, e artigo 10.º da Lei n.º 52-A/2005, na redação conferida pelo artigo 203.º da Lei n.º 64-B/2011 e pelo n.º 1 do artigo 78.º da Lei n.º 83-C/2013).

17 — De acordo com o pedido, a “ilegalidade formal” das normas constantes dos artigos 77.º e 78.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, resultaria da «violação da norma constante do artigo 75.º, n.º 19, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira», diploma de caráter supralegislativo e consequente valor paramétrico relativamente às restantes leis da República.

A “inconstitucionalidade procedimental”, por sua vez, resultaria da «violação de reserva procedimental de lei estatutária regional», assegurada no artigo 231.º, n.º 7, da CRP. Nesta ótica, ao determinarem a aplicação às subvenções dos ex-titulares dos órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira do regime estabelecido no artigo 77.º da Lei n.º 83-C/2013 e, bem assim, ao introduzirem na Lei n.º 52-A/2005 as alterações concretizadoras da referida inclusão, os artigos 77.º e 78.º da Lei n.º 83-C/2013 vieram proceder a uma modificação do EPARAM, sem observância do procedimento para o efeito constitucionalmente estabelecido, violando dessa forma a reserva de lei estatutária a que o n.º 7 do artigo 231.º da Constituição sujeita a conformação do estatuto dos titulares dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas.

Nesta parte do pedido, pois, nenhuma objeção se podem colocar relativamente à legitimidade do recorrente, que se apresenta, sem margem para dúvidas, em defesa dos direitos e interesses da Região Autónoma da Madeira, hipoteticamente lesados, ou suscetíveis de serem lesados, com ofensa da Constituição, pelas normas em causa.

18 — Em conformidade com a orientação estavelmente firmada na doutrina (cf. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, cit., p. 699, e Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, cit., p. 409), tem este Tribunal reiteradamente entendido que, por força daquele preceito, se constitui uma reserva material de estatutos ou de leis estatutárias, com isto se pretendendo dizer, conforme notado no Acórdão n.º 251/2011, que «a “matéria” em causa — o estatuto dos titulares dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas — [...] só pode ser regulada por lei da Assembleia da República que, exprimindo a competência que à mesma Assembleia é atribuída pela alínea b) do artigo 161.º da Constituição, venha a ser aprovada de acordo com o procedimento especialmente previsto no artigo 226.º».

Quanto à fixação do âmbito material da esfera de normação dessa forma constitucionalmente reservada às leis estatutárias, o problema foi já também por diversas vezes debatido na jurisprudência deste Tribunal, sendo pacífico o entendimento de que ali se inclui o estatuto dos deputados regionais, na fixação do regime dos seus deveres, responsabilidades, incompatibilidades e impedimentos e, reciprocamente, na previsão dos seus direitos, regalias e imunidades (cf. Acórdãos n.ºs 92/92, 637/95, 382/2007, 10/2008 e 525/2008).

Concretizando tal entendimento, já teve igualmente este Tribunal oportunidade de esclarecer que o estatuto remuneratório dos titulares

de órgãos de governo próprio das regiões se inclui no âmbito da categoria, mais ampla, assim definida, encontrando-se a sua conformação por isso sujeita à reserva material de lei estatutária fixada no n.º 7 do artigo 231.º da Constituição.

A este propósito, escreveu-se no Acórdão n.º 637/95 o seguinte:

«[A] Constituição exige que o estatuto d[os] titulares dos órgãos de governo próprio regional se ache definido no estatuto político-administrativo. Há, pois, uma reserva de lei estatutária na matéria. A definição desse estatuto tem de abranger os deveres, as responsabilidades e incompatibilidades desses titulares, bem como os respetivos direitos, regalias e imunidades. O estatuto remuneratório ou regime de remuneração abrange um conjunto de direitos e regalias. Por isso, a definição desse regime remuneratório há de ser aprovada pela Assembleia da República, por iniciativa do órgão legislativo regional [...]».

19 — É em harmonia com o enquadramento que se deixou exposto que, conforme recentemente notado no Acórdão n.º 251/2011, o EPARAM estabelece o estatuto remuneratório (epígrafe do Capítulo III do Título II) dos titulares de cargos políticos dos órgãos de governo próprio daquela região.

Debruçando-se sobre os critérios subjacentes à conformação estatutária do estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos dos órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira constante do artigo 75.º do EPARAM, o Acórdão n.º 251/2011 não teve dúvidas em afirmar que aí se consagra, «enquanto critério suficientemente preciso do modo de determinação do quantum remuneratório a que têm direito tanto os deputados à Assembleia Legislativa quanto os membros do Governo regional (definidos, no n.º 1 do referido artigo, como sendo, na região, os titulares de cargos políticos dos órgãos de governo próprio), o princípio geral da equiparação remuneratória a determinados titulares de cargos políticos nacionais e, designadamente, aos ministros, aos secretários de Estado e aos subsecretários de Estado».

Concretizando tal entendimento, escreveu-se no mencionado Acórdão o seguinte:

«A equiparação começa por ser feita no n.º 3 do artigo 75.º, que diz:

O Presidente da Assembleia Legislativa Regional e o Presidente do Governo Regional têm estatuto remuneratório idêntico ao de ministro.

É a partir da equiparação do estatuto remuneratório do Presidente da Assembleia Legislativa Regional ao estatuto remuneratório de ministro que, depois, no n.º 4, se fixa percentualmente o valor dos vencimentos dos deputados regionais:

Os deputados à Assembleia Legislativa Regional percebem mensalmente um vencimento correspondente a 75 % do vencimento do Presidente da Assembleia Legislativa Regional.

É também a partir da mesma equiparação ao estatuto remuneratório de ministro, feita agora por mediação do estatuto remuneratório do Presidente do Governo Regional, que se fixa percentualmente, no n.º 5, o valor do vencimento dos vice-presidentes do Governo Regional:

Os vice-presidentes do Governo Regional auferem um vencimento e uma verba para despesas de representação que correspondem, respetivamente, a metade da soma dos vencimentos e da soma das referidas verbas auferidas pelo Presidente do Governo Regional e por um secretário regional.

O vencimento dos secretários regionais e dos subsecretários regionais, por seu turno, encontra-se a partir da equiparação com o estatuto remuneratório dos secretários e subsecretários de Estado que é feita no n.º 6:

Os secretários regionais têm estatuto remuneratório idêntico ao dos secretários de Estado e os subsecretários regionais ao dos subsecretários de Estado.

Deste modo, para se saber qual é o vencimento ilíquido mensal dos deputados às assembleias legislativas regionais e dos membros dos governos regionais é necessário saber qual é o vencimento ilíquido mensal dos ministros e dos secretários e subsecretários de Estado, cujos estatutos remuneratórios são definidos por lei da Assembleia da República (Lei n.º 4/85, de 9 de abril, alterada, por último, pela Lei n.º 52-A/2005, de 19 de outubro) e servem de base à equiparação de princípio que o EPARAM estatui».

20 — O princípio geral de equiparação que nestes termos se reconheceu subjazer à conformação estatutária da “componente retributiva”

stricto sensu do estatuto dos titulares de cargos políticos da região autónoma da Madeira é ainda perceptível na definição de outras componentes da respetiva remuneração.

Embora sem remeter expressamente para os cargos políticos nacionais equivalentes ou homólogos, o n.º 7 do artigo 75.º do EPARAM não deixa de determinar, à semelhança do que prevê o n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 4/85 de 9 de abril, que os deputados à Assembleia Legislativa da região autónoma e os membros do Governo regional «têm direito a perceber um vencimento extraordinário, de montante igual ao do correspondente vencimento mensal, nos meses de junho e de novembro de cada ano», nem que tal vencimento se encontra sujeito à regra de rateamento que, tal como dispõe o n.º 3 do artigo 2.º deste último diploma, o n.º 7 do artigo 75.º daquele Estatuto fixa para os casos em que cargo político em questão «tiver sido exercido durante um ano por vários titulares».

O padrão de correspondência entre o estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos da Região Autónoma da Madeira e o estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos nacionais estende-se ainda à previsão dos chamados “abonos ou despesas de representação”.

Assim, tal como os Vice-Presidentes da Assembleia da República têm direito a um abono mensal para despesas de representação no montante de 25 % do vencimento (cf. artigo 16.º, n.º 2, da Lei n.º 4/85 de 9 de abril), também os vice-presidentes da Assembleia Legislativa da região autónoma percebem um abono mensal de valor equivalente, correspondente a um terço do respetivo vencimento (cf. artigo 75.º, n.º 9, do EPARAM). O mesmo se verifica em relação aos presidentes dos grupos parlamentares da Assembleia Legislativa da região autónoma, os quais, à semelhança do que se estabelece para os presidentes dos grupos parlamentares da Assembleia da República (cf. artigo 16.º, n.º 3, da Lei n.º 4/85 de 9 de abril), têm direito a um abono mensal de valor aproximado, correspondente, naquele caso, a um quarto dos respetivos vencimentos (cf. artigo 75.º, n.º 10, do EPARAM). O mesmo se passa ainda com os secretários da Mesa da Assembleia Legislativa da região autónoma — os quais, tal como os secretários da Mesa da Assembleia da República (cf. artigo 16.º, n.º 3, da Lei n.º 4/85 de 9 de abril), têm direito a um abono mensal de valor coincidente com um quinto do respetivo vencimento (cf. artigo 75.º, n.º 11, do EPARAM) —, bem como com os vice-secretários da Mesa da Assembleia Legislativa da região autónoma (artigo 75.º, n.º 12, do EPARAM), que percebem, tal como os vice-secretários da Mesa da Assembleia da República (cf. artigo 16.º, n.º 5, da Lei n.º 4/85 de 9 de abril), um abono, ainda que em valor calculado diariamente através de percentagem sobre abono atribuído aos secretários da Mesa.

21 — A alegação de uma contradição entre o regime impugnado e o n.º 19 do artigo 75.º do EPARAM, funda-se na tese de que este preceito incorporará uma norma de receção estática ou material, assegurando por essa via a aplicação aos «titulares dos órgãos de governo próprio» da Região Autónoma da Madeira da versão do estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos constante do Título II da Lei n.º 4/85 (artigos 24.º a 31.º), com exclusão de todas as suas posteriores alterações.

A apreciação deste primeiro fundamento de invalidação invocado pelo requerente precede, no plano lógico, a consideração da também alegada “inconstitucionalidade procedimental”.

Com efeito, se se concluir que, por ser formal e não material a remissão constante do n.º 19 do artigo 75.º do EPARAM, a norma estatutária convocada não terá, afinal, o alcance que o requerente lhe atribui, antes convergindo no sentido para que apontam os segmentos normativos impugnados, não só não se verificará qualquer contradição entre a disposição paramétrica de referência e as normas através dela pretendidas invalidar, como se tornará a partir desse ponto inviável a imputação ao legislador orçamental de 2013 da invasão, em contradição com o prescrito pelo n.º 7 do artigo 231.º da CRP, da esfera de normação constitucionalmente reservada às leis estatutárias.

22 — Dispondo, conforme já se referiu, sobre o “Estatuto dos titulares de cargos políticos”, o artigo 75.º do EPARAM preceitua, no respetivo n.º 19, que «o regime constante do título II da Lei n.º 4/85, de 9 de abril, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 16/87, de 1 de junho, 102/88, de 25 de agosto, e 26/95, de 18 de agosto, aplica-se aos deputados à Assembleia Legislativa da região autónoma e aos membros do Governo Regional».

Considerando que o n.º 19 do artigo 75.º do EPARAM contém, em matéria de subvenções abonáveis aos deputados à Assembleia Legislativa e aos membros do Governo daquela região, uma “remissão material” para o regime resultante dos diplomas aí expressamente mencionados — isto é, para aquele que, à data da primeira revisão do EPARAM, figurava no Título II da Lei n.º 4/85, de 09 de abril, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 16/87, de 1 de junho, 102/88, de 25 de agosto, e 26/95, de 18 de agosto —, o requerente entende que tal regime se cristalizou por essa forma no texto legislativo estatutário, obstando a que se tornassem

aplicáveis aos titulares dos órgãos de governo próprio daquela região as modificações resultantes de todas as suas subsequentes alterações.

Na perspetiva seguida pelo requerente, o artigo 77.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, na parte em que abrange as subvenções mensais vitalícias atribuídas a ex-titulares de órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira, e o artigo 78.º da mesma lei, na parte em que determina a subordinação dos ex-titulares e dos titulares dos órgãos de governo próprio daquela Região ao regime previsto na Lei n.º 52-A/2005, com as alterações nesta concomitantemente introduzidas, revelar-se-ão, por isso, incompatíveis com o resultado daquela cristalização, pelo que, integrando uma lei comum, deverão ceder perante o que em contrário decorre da lei estatutária regional.

23 — Circunscrito o alcance paramétrico do n.º 19 do artigo 75.º do EPARAM à aplicação às subvenções mensais vitalícias dos ex-titulares dos órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira do regime de determinação do seu valor em função de condição de recursos, introduzido pelo artigo 77.º da Lei n.º 83-C/2013, e, bem assim, ao segmento do regime constante da Lei n.º 52-A/2005, na versão resultante das alterações introduzidas pela Lei n.º 83-C/2013, relativo à aplicação aos titulares e ex-titulares dos órgãos de governo próprio daquela região dos limites ali fixados à possibilidade de cumulação de subvenções mensais vitalícias com remunerações provenientes, quer do exercício de funções políticas ou públicas, quer do desempenho de atividades privadas, a primeira questão que cumpre esclarecer é a de saber se entre aquela norma-parâmetro e os regimes pretendidos invalidar se verifica a incompatibilidade em que se fundam os argumentos expendidos pelo requerente.

O fundamento em que se apoia o pedido de declaração de ilegalidade é, conforme já se referiu, o de que a remissão feita no n.º 19 do artigo 75.º do EPARAM para o título II da Lei n.º 4/85, de 9 de abril, na versão resultante das alterações introduzidas pelas Leis n.º 16/87, de 1 de junho, 102/88, de 25 de agosto, e 26/95, de 18 de agosto, terá caráter, não formal ou dinâmico, mas estático ou material, tendo originado dessa forma a receção e cristalização estatutárias daquela particular versão do regime subvencional do estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos, neutralizando a possibilidade de aplicação aos titulares dos órgãos do governo próprio daquela região de todas as alterações ulteriores a tal regime.

24 — Uma vez que a tese do requerente se funda também aqui no pressuposto segundo o qual a remissão constante do n.º 19 do artigo 75.º do EPARAM é de natureza material ou estática — o que permitiu que a regra que designa como direito aplicável na região a versão do regime subvencional ali expressamente mencionada adquirisse o caráter supra-legislativo próprio dos estatutos político-administrativos das regiões autónomas e o respetivo valor paramétrico relativamente às restantes leis da República (cf. artigo 281.º, n.º 1, alínea d), da Constituição) —, haverá que proceder à interpretação da norma-parâmetro para determinar a natureza e o alcance daquela remissão.

Enquanto instrumento de técnica legislativa através do qual o legislador, «em vez de regular diretamente a questão de direito em causa, lhe manda aplicar outras normas do seu sistema jurídico, contidas no mesmo ou noutro diploma legal» (Baptista Machado, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Almedina, Coimbra, 1983, p. 105), a remissão pode assumir uma dupla natureza: estática ou material quando é feita para certa norma, em atenção ao seu conteúdo; dinâmica ou formal quando é feita para certa norma, em atenção apenas ao facto de ser aquela que, em certo momento, regula determinada matéria, aceitando-se o conteúdo, ainda que posteriormente alterado, da norma remetida (cf. Castro Mendes, *Introdução ao Estudo do Direito*, Lisboa, 1984, pp. 66 e ss., e Menezes Cordeiro, “Anotação” à sentença do Tribunal Administrativo de *Círculo de Lisboa de 15 de março de 1987*, O Direito, Ano 121.º, 1989, I, janeiro-março, pp. 192-193).

Dado que a existência de normas remissivas se justifica essencialmente por razões de economia de textos e de igualdade de institutos e soluções, a remissão é, em regra, formal ou dinâmica. Conforme nota Menezes Cordeiro, a remissão «é sempre uma mensagem de igualdade, equivale a um juízo de valor de igualdade; num certo momento, o legislador entende que as razões que justificavam um regime num ponto o justificavam também noutro ponto: fez a remissão; quando essas razões se alterem, a modificação a introduzir no regime do primeiro ponto deverá sê-lo também no outro. A manutenção da igualdade assim o exige» (ob. loc. cit., pp. 192 e 194).

25 — No caso da remissão constante do n.º 19 do artigo 75.º do EPARAM, ela tem literalmente por objeto «o regime constante do título II da Lei n.º 4/85, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 16/87, de 1 de junho, 102/88, de 25 de agosto, e 26/95, de 18 de agosto».

A referência específica a um diploma legal como objeto de remissão não resolve a dúvida interpretativa quanto à natureza desta: apenas a deixa em aberto. O contraste que pode estabelecer-se com a opção estatutária de fixação do vencimento de certos cargos políticos regionais, por correspondência integral ou por um cálculo segundo uma

taxa referencial, a cargos políticos da República, a isto se cinge: nesta opção, nenhuma dúvida subsiste de que estamos perante uma equiparação automática, no sentido de que o estatuto remuneratório dos políticos regionais acompanha, a par e passo, aquilo que for fixado, a nível nacional, para os cargos da República que servem de referência. Pelo contrário, acolhendo a norma remissiva o regime constante de um outro diploma legal — como é aqui o caso e como, aliás, é muito frequente verificar-se -, há que avaliar, utilizando todos os elementos de interpretação disponíveis, se as alterações posteriores desse regime se repercutem ou não no âmbito aplicativo dessa norma.

Ora, logo no plano literal, não será despendendo ter em conta que, para além de mencionar a totalidade das alterações que, à data da sua edição, haviam sido introduzidas no regime aprovado pela Lei n.º 4/85, a norma constante do n.º 19 do artigo 75.º do EPARAM faz expressa referência à Lei n.º 102/88, de 25 de agosto, diploma que, tendo procedido à segunda revisão daquele regime (cf. artigo 4.º da Lei n.º 102/88), nenhuma modificação, no entanto, operou no respetivo título II, em nada tendo, por consequência, alterado o regime das subvenções dos titulares de cargos políticos aí consagrado.

Se o propósito subjacente à edição da norma constante do n.º 19 do artigo 75.º do EPARAM tivesse sido, conforme se alega, o de fixar um determinado conteúdo material regulador, não se compreende a expressa menção a uma lei que nenhum contribuído deu para a definição desse conteúdo. A inclusão da Lei n.º 102/88 no conjunto dos diplomas que procederam a alterações da versão inicial da Lei n.º 4/85 aponta mais no sentido de que se teve em vista uma remissão dinamicamente aberta, com a mesma se tendo pretendido incorporar no direito aplicável aos titulares dos cargos políticos da região o regime subvencional definido nesta lei para os titulares de cargos políticos nacionais nos exatos termos em que o mesmo a estes fosse aplicável.

26 — A perspetiva segundo a qual a remissão constante do n.º 19 do artigo 75.º do EPARAM assume uma natureza, não estática ou material, mas dinâmica ou formal, é também aquela para que aponta a consideração, quer do complexo normativo em que se inscreve a norma interpretanda (elemento sistemático), quer dos seus antecedentes estatutários (elemento histórico).

Dando continuidade ao princípio geral subjacente à modelação constante da versão originária do EPARAM, aprovada pela Lei n.º 13/91, de 5 de junho — cujos artigos 28.º e 48.º, n.º 2, incumbiam a Assembleia Legislativa Regional de adaptar, em função do interesse específico da região, o estatuto dos deputados à Assembleia da República aos deputados à Assembleia daquela região autónoma e o dos membros do Governo da República aos membros do Governo Regional, respetivamente —, o artigo 75.º do EPARAM, na redação resultante da revisão operada pela Lei n.º 130/99, de 21 de agosto, procedeu à conformação estatutária do estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos da região, assumindo como regime-referência o regime aplicável aos titulares de cargos políticos nacionais e correlacionando os primeiros com os segundos, segundo um critério geral de equiparação.

Se este critério geral de equiparação é, conforme se viu, aquele que caracteriza o padrão seguido na conformação estatutária das outras componentes do regime remuneratório dos titulares dos cargos políticos regionais — remuneração *stricto sensu* e prestações complementares —, percebe-se que o elemento sistemático, se em algum sentido pode depor, é justamente no de que, em matéria de subvenções, a remissão constante do n.º 19 do artigo 75.º do EPARAM é dinâmica ou formal: o pressuposto de que a disciplina que integra o estatuto remuneratório dos titulares dos cargos políticos na região é intrinsecamente coerente e todos os seus segmentos obedecem, por princípio, a um pensamento unitário (cf., a este propósito, sobre o sentido do elemento sistemático da interpretação, Batista Machado, ob. cit., p. 183) sobrepõe-se, no plano da interpretação sistemática, ao argumento que, em sentido contrário, se pretendesse retirar da literalidade da fórmula adotada — isto é, da circunstância de, em vez de remeter genericamente para o regime subvencional aplicável aos titulares dos cargos políticos nacionais, a norma estatutária fazer específica referência ao diploma objeto de remissão, aludindo expressamente à versão do regime-referência contemporânea da sua edição.

27 — A conclusão para que convergentemente apontam os elementos histórico e sistemático atrás analisados é decisivamente reforçada no plano do elemento teleológico. Neste plano, que remete para a identificação da finalidade prosseguida pelo legislador através do preceito jurídico sob interpretação, singularmente e no contexto da unidade do sistema jurídico em que o mesmo se insere, ganha especial relevo a ideia de que os estatutos político-administrativos das regiões autónomas, ainda que sujeitos à iniciativa das assembleias legislativas regionais, são leis organizatórias de uma pessoa coletiva territorial sob reserva absoluta de competência da Assembleia da República (cf. artigos 161.º, alínea b), e 226.º, da CRP).

Tais diplomas refletem e concretizam, de acordo com aquela sua natureza, a autonomia político-administrativa das regiões autónomas, tal

como esta se encontra constitucionalmente perspetivada (cf. artigo 225.º, n.º 2, da CRP), isto é, enquanto modelo fundamentado nas características geográficas, económicas, sociais e culturais dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, tendo por finalidade a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico-social, a promoção e defesa dos interesses regionais e o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses e como limite a não afetação da integridade da soberania do Estado e do respeito do quadro constitucional (cf. Acórdão n.º 258/07).

Dentro deste enquadramento, não se vislumbra qualquer razão, relacionada ou relacionável com as especificidades próprias das regiões autónomas, para que, no âmbito do procedimento concertado que caracteriza a intervenção de ambos os parlamentos no processo de revisão estatutária, o legislador nacional tivesse anuído, através da aprovação da norma constante do n.º 19 do artigo 75.º do EPARAM, a que o particular regime subvencional que conjuntamente se objetivou no Título II da Lei n.º 4/85, de 9 de abril, na versão resultante das alterações introduzidas pelas Leis n.º 16/87, de 1 de junho, 102/88, de 25 de agosto, e 26/95, de 18 de agosto, se cristalizasse na Região Autónoma da Madeira, mantendo-se aí aplicável aos titulares dos cargos políticos regionais, fossem quais fossem as modificações a que viesse a ser sujeito no futuro e independentemente de a estas passarem a ficar sujeitos, não só os titulares dos cargos políticos nacionais, como os próprios titulares dos cargos políticos da Região Autónoma da Madeira.

Com efeito, não só nenhuma indicação em tal sentido foi feita alguma vez constar, como por homologia se tornaria então expectável, do estatuto dos titulares de cargos políticos da Região Autónoma da Madeira, como se não vê de que modo, em matéria de subvenções, pudesse ser razoavelmente configurada a existência de uma especificidade regional — semelhante, designadamente, àquela que se reconheceu existir em matéria de incompatibilidades (cf. Acórdão n.º 328/2007) —, suscetível de tornar racionalmente explicável que a Assembleia da República tivesse optado, não apenas por um regime diferenciado, mas por um regime cuja diferenciação residiria em afastar *ab initio* a aplicação na Região Autónoma da Madeira das alterações que, em qualquer sentido, viessem a ser introduzidas no corpo unitário que simultaneamente se declarou aí igualmente também aplicável.

Em síntese: procurando determinar-se o verdadeiro sentido e alcance da norma constante do n.º 19 do artigo 75.º do EPARAM, os elementos interpretativos para esse efeito convocáveis apontam para a conclusão de que a remissão aí realizada é de natureza dinâmica ou formal, o que significa que o regime mandado aplicar à componente subvencional do estatuto remuneratório dos titulares dos cargos políticos da Região Autónoma da Madeira é o constante da Lei n.º 4/85, de 9 de abril, não apenas com as alterações introduzidas até à promulgação do Estatuto, mas com todas as modificações a que aquele regime foi ulteriormente sujeito.

28 — Tais modificações, por seu turno, incluem tanto aquelas que diretamente resultaram das Leis n.º 3/2001, de 23 de fevereiro, e 52-A/2005, de 10 de outubro — que procederam à revisão da Lei n.º 4/85 —, como aquelas que tiveram por fonte as Leis n.º 55-A/2010 e 64-B/2011, na parte em que alteraram o regime de acumulação com que, através dos seus artigos 9.º e 10.º, a Lei n.º 52-A/2005 havia completado o estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos, aprovado pela Lei n.º 4/85, ao mesmo tempo que procedia à sua parcial revisão.

Com efeito, ainda que sistematicamente não inserida na Lei n.º 4/85 — o que se justificará face à eliminação da componente subvencional do regime remuneratório dos titulares de cargos políticos, por força da revogação da totalidade das disposições que integravam este título, com exceção apenas do preceito relativo à subvenção em caso de incapacidade —, a disciplina relativa aos limites à acumulação de subvenções mensais vitalícias com remunerações provenientes, quer do exercício de funções políticas ou públicas remuneradas, quer do exercício de quaisquer atividades privadas, fixada nos artigos 9.º e 10.º da Lei n.º 52-A/2005, constitui, do ponto de vista material, um elemento integrante do estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos aprovado por aquele primeiro diploma, pelo que, à luz da natureza formal ou dinâmica da remissão constante do n.º 19 do artigo 75.º do EPARAM, se inscreve necessariamente no âmbito do regime aí mandado aplicar à componente subvencional do estatuto remuneratório dos titulares dos cargos políticos daquela região.

29 — Uma vez que as alterações introduzidas pelo artigo 78.º da Lei n.º 83-C/2013 se inscrevem nesta linha — isto é, trata-se de mais uma modificação, a somar às anteriores, ao regime de acumulação de prestações concorrentes estabelecido nos artigos 9.º e 10.º da Lei n.º 52-A/2010 —, há que concluir que, «na parte que se considera aplicável aos titulares dos órgãos de governo próprio» da Região Autónoma da Madeira, as normas impugnadas convergem com o sentido da disposição estatutária invocada como parâmetro, não se verificando entre aquelas e esta a contradição necessária à configuração de um vício de ilegalidade.

Nos mesmos termos, também o regime introduzido pelo artigo 77.º da Lei n.º 83-C/2013 converge com o sentido do disposto no n.º 19 do artigo 75.º do EPARAM, não se verificando entre estes a contradição necessária à configuração do vício de ilegalidade, uma vez que a remissão constante daquela norma estatutária tem o alcance de determinar a aplicação do regime previsto no artigo 77.º da Lei n.º 83-C/2013 às subvenções atribuídas a ex-titulares de órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira.

Com efeito, tal como o que vimos suceder com o regime decorrente das alterações introduzidas pelo artigo 78.º, também o regime de determinação do valor das subvenções mensais vitalícias atribuídas a ex-titulares de cargos políticos e das respetivas subvenções de sobrevivência em função de condição de recursos, introduzido pelo artigo 77.º da Lei n.º 83-C/2013, ainda que sistematicamente não inserido no Título II da Lei n.º 4/85, constitui materialmente um elemento integrante da componente subvencional do estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos aprovado por aquela lei, inscrevendo-se assim no regime mandado aplicar, por remissão do n.º 19 do artigo 75.º do EPARAM, à componente subvencional do estatuto remuneratório dos titulares de órgãos de governo próprio daquela região.

Assim, sendo a alteração introduzida pelo artigo 77.º da Lei n.º 83-C/2013 no regime das subvenções mensais vitalícias dos ex-titulares de cargos políticos aplicável, por força da remissão estatutária para este regime, aos deputados à Assembleia Legislativa da região autónoma e aos membros do Governo Regional, não pode ser atribuído à norma do n.º 9 do artigo 77.º da Lei n.º 83-C/2013 (na numeração atribuída pela Lei n.º 75-A/2014) um sentido normativo violador da norma estatutária, uma vez que dispondo no mesmo sentido que esta, visará, também, apenas eliminar a possibilidade de defesa de interpretações contrárias.

30 — Nem se diga que, se a intencionalidade normativa fosse a de estabelecer uma equiparação de regimes, o n.º 19 do artigo 75.º seria dispensável, pois a equiparação já resulta de outras disposições genéricas do Estatuto, mais precisamente do n.º 8 do artigo 24.º e do n.º 3 do artigo 65.º

A observação não leva em conta a *occasio legis*.

A expressa inclusão dos titulares dos cargos políticos regionais no elenco dos sujeitos abrangidos pelos limites à cumulação de prestações concorrentes a que, através da revisão dos artigos 9.º e 10.º da Lei n.º 52-A/2005, procedeu o legislador orçamental de 2013 destinou-se a tornar expressa — e consequentemente inequívoca — a solução que, apesar de no caso da Região Autónoma da Madeira corresponder já ao n.º 19 do artigo 75.º do EPARAM, não vinha sendo, como se viu, consensualmente seguida.

31 — Fixado, nos termos descritos, o sentido e alcance da norma remissiva constante do n.º 19 do artigo 75.º do EPARAM e tendo-se verificado que a função integradora própria das normas remetidas é aí atribuída ao regime geral definido na Lei n.º 4/85, na modelação a que este vier a ser em cada momento sujeito, decai simultaneamente o fundamento em que se apoia a arguição do vício de inconstitucionalidade procedimental igualmente apontado aos artigos 77.º e 78.º da Lei n.º 83-C/2013, isto é, o de que, ao fazer aplicar às subvenções dos ex-titulares de órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira o regime do artigo 77.º da Lei n.º 83-C/2013 e ao incluir expressamente os titulares dos cargos políticos regionais no elenco dos sujeitos abrangidos pelos limites à cumulação de subvenções mensais vitalícias com remunerações públicas ou privadas, o legislador orçamental teria violado, através dos artigos 77.º e 78.º da Lei n.º 83-C/2013, a reserva material de lei estatutária a que, no n.º 7 do seu artigo 231.º, a CRP sujeita a conformação do estatuto dos titulares de cargos políticos regionais

Se o regime para que remete o n.º 19 do artigo 75.º do EPARAM é, conforme se viu, o do estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos nacionais, a inclusão (também) neste de disposições que, em convergência com o sentido remissivo daquela disposição estatutária, determinam a sua aplicação aos titulares de cargos políticos regionais não tem o sentido de alterar ou invalidar a regra determinadora do direito aplicável em matéria de subvenções, ali fixada, não lesando, por consequência, a reserva material de lei estatutária assegurada no n.º 7 do artigo 231.º da Constituição.

III. Decisão

Por todo o exposto, o Tribunal Constitucional decide:

a) Não conhecer, por ilegitimidade do requerente, o pedido de declaração da inconstitucionalidade material, por violação do princípio da proteção da confiança, insito na cláusula geral do Estado de Direito, constante do artigo 2.º da Constituição, dos artigos 77.º e 78.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, na parte que se considera aplicável aos titulares dos órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira;

b) Não declarar a ilegalidade das normas do artigo 77.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, e das normas dos artigos 9.º e 10.º da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, na redação dada pelo n.º 1 do artigo 78.º da Lei n.º 83-C/2013, que determinam a aplicação aos

ex-titulares e aos titulares dos órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira das regras relativas ao regime das subvenções vitalícias aí concomitantemente estabelecidas;

c) Não declarar a inconstitucionalidade das normas do artigo 77.º da Lei n.º 83-C/2013 e das normas dos artigos 9.º e 10.º da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, na redação dada pelo n.º 1 do artigo 78.º da Lei n.º 83-C/2013, que determinam a aplicação aos ex-titulares e aos titulares dos órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira das regras relativas ao regime das subvenções vitalícias aí concomitantemente estabelecidas.

Lisboa, 24 de fevereiro de 2015. — *João Pedro Caupers — Maria José Rangel de Mesquita — Pedro Machete — Lino Rodrigues Ribeiro — Fernando Vaz Ventura — Carlos Fernandes Cadilha — João Cura Mariano — Ana Guerra Martins — Maria Lúcia Amaral — Catarina Sarmento e Castro — Maria de Fátima Mata-Mouros* (vencida nos termos de declaração junta) — Tem voto de conformidade do Conselheiro Cunha Barbosa que não assina por não estar presente. — *Joaquim de Sousa Ribeiro*.

Declaração de Voto

1 — Vencida quanto às alíneas a), b) e c) da decisão.

2 — Não posso acompanhar, quanto à alínea a) da decisão, o não conhecimento do pedido, por ilegitimidade do requerente, quanto à declaração da inconstitucionalidade material, por violação do princípio da proteção da confiança. Não aceito a metodologia seguida de verificar o pressuposto da legitimidade do requerente constante da alínea g) do n.º 2 do artigo 281.º da Constituição pela verificação de um elenco típico de fundamentos invocáveis pelos representantes das Regiões.

Na linha das minhas declarações de voto nos Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 645/2013, 767/2013 e 465/2014, penso que a metodologia deveria passar por identificar a invocação de um direito da região que possa estar em causa através da análise e interpretação do pedido formulado. Em caso afirmativo, deve concluir-se pela legitimidade do requerente para o pedido, pelo que este deve ser conhecido (o que não significa que mereça ser deferido).

No presente caso, o pedido, que é um só, recai sobre a fiscalização da constitucionalidade (e legalidade) dos artigos 77.º e 78.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, na parte aplicável às subvenções dos políticos na Região Autónoma da Madeira. É invocado o direito da região de o Estatuto Político-Administrativo regular o «*estatuto dos titulares dos órgãos de governo próprio das regiões*» (artigo 231.º, n.º 7, da Constituição). Justificada, a legitimidade do requerente, com esta base, cabe-lhe, num segundo momento, alegar as normas constitucionais que podem fundar a inconstitucionalidade da norma em causa. Deve-se considerar que é neste contexto que surge a invocação do princípio da proteção da confiança. Uma vez reconhecida a legitimidade dos requerentes para o pedido de fiscalização da constitucionalidade formulado, por estar em causa um direito da região, nada impede o Tribunal Constitucional de declarar a inconstitucionalidade com fundamento em violação de quaisquer normas ou princípios constitucionais, inclusivamente normas ou princípios constitucionais diversos dos que foram invocados, no respeito designadamente do disposto no artigo 51.º, n.º 5, da LTC.

O Tribunal Constitucional, no entanto, recusa este raciocínio, procedendo a uma análise da suscetibilidade de invocação de cada norma constitucional indicada como parâmetro de controlo. De acordo com esta lógica, cada parâmetro invocado deverá ser reconduzido a um direito da região, sob pena de ilegitimidade quanto à sua invocação. Desta forma, o Tribunal confunde o requisito da legitimidade — do requerente, que apenas pode trazer ao conhecimento do Tribunal normas que alegadamente violam direitos da Região — com o parâmetro constitucional invocado ou invocável face ao qual a norma deve ser confrontada pelo Tribunal Constitucional. Mas são coisas diferentes. Existe uma limitação da legitimidade ativa do requerente para pedir a fiscalização da constitucionalidade de normas; não existe qualquer limitação dos poderes de fiscalização pelo Tribunal. Para além disso, a metodologia do acórdão permite criar situações (como a presente) em que o Tribunal Constitucional, perante uma mesma norma e um mesmo pedido, apesar de reconhecer a legitimidade do requerente, admitindo estar em causa um direito da região, quanto à fiscalização face a determinado parâmetro, recusa essa legitimidade face a outro parâmetro. Reconhece legitimidade, num primeiro momento, para a recusar, num segundo, quando já se encontra a apreciar os parâmetros de validade. Assim, acaba por excluir da sua apreciação determinadas normas e princípios constitucionais, como o princípio da tutela da confiança, por os deputados regionais não terem legitimidade para os invocar (reservando a sua invocação para os requerentes enumerados nas outras alíneas do n.º 2 do artigo 281.º da Constituição). Ora, uma tal limitação não resulta da Constituição.

A metodologia que defendo tem a vantagem de evitar esta incongruência de, diante de um só pedido formulado (no caso, a fiscalização da

inconstitucionalidade dos artigos 77.º e 78.º da Lei n.º 83-C/2013), o Tribunal Constitucional conhecer, quando é invocado um determinado fundamento de inconstitucionalidade (a reserva de estatuto) — alínea *c*) da decisão — e não conhecer, quando é invocado outro fundamento (a violação da proteção da confiança) — a alínea *a*) da decisão.

3 — Afasto-me igualmente da interpretação que é feita do preceito do Estatuto Político-Administrativo (o artigo 75.º do EPARAM) como contendo uma “*remissão material*”, que justifica as alíneas *b*) e *c*) da decisão.

A Constituição, ao remeter a matéria do «*estatuto dos titulares dos órgãos de governo próprio das regiões*» (artigo 231.º, n.º 7, da Constituição) para os Estatutos Político-Administrativo das Regiões procedeu à inclusão desta matéria na reserva de Estatuto (cf., e.g., Acórdão n.º 637/95, n.º 17). Nessa medida, esta deve ser concretizada por norma estatutária, aprovada de acordo com um procedimento legislativo reforçado. De facto, a aprovação ou alteração dos Estatutos depende, entre outros, da iniciativa legislativa reservada da Assembleia Legislativa da Região Autónoma em causa (artigo 226.º, n.º 1 e 4, da Constituição). Por esse motivo, não são de admitir normas estatutárias “em branco”, que não cumpram o mandato constitucional de regular efetivamente esta matéria, remetendo o preenchimento do seu conteúdo normativo para outro ato.

Como o Acórdão admite, a remissão constante do n.º 19 do artigo 75.º do EPARAM pode assumir uma dupla natureza: *estática* ou *material*, por um lado, ou *dinâmica* ou *formal*, por outro. A Assembleia Legislativa tem vindo a interpretar o n.º 19 do artigo 75.º como contendo uma remissão *estática* ou *material*, conforme se retira da sua participação no âmbito de auditoria às subvenções vitalícias e subsídios de reintegração pagos aos respetivos ex-deputados no decurso do ano de 2011, realizada com vista a suportar a emissão do Parecer do Tribunal de Contas nos termos da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (cf. Relatório n.º 10/2014 — FS/SRMTTC, pp. 11-12). O Tribunal de Contas não acompanhou este entendimento. Existe, assim, divergência interpretativa quanto a este aspeto.

Ora, admitir uma interpretação do preceito em causa, como uma “*remissão dinâmica* ou *formal*”, como proposto pelo Acórdão, seria o equivalente a permitir ao legislador estatutário remeter uma parcela significativa da regulação deste regime para outro ato legislativo da República, abdicando do exercício da sua competência e desconsiderando a forma reforçada necessária para o fazer. Esta interpretação teria, assim, como consequência a inconstitucionalidade da norma do Estatuto, pois a competência é indisponível e a forma tem de ser respeitada. Assim, independentemente do esforço interpretativo que o Tribunal procede, havendo que optar entre uma interpretação do preceito em causa — a que o interpreta como contendo uma “*remissão dinâmica* ou *formal*” —,

que é inconstitucional — e uma interpretação que não o é — a “*remissão estática* ou *material*” —, manda o princípio da interpretação conforme à Constituição que se opte por esta última. Só a interpretação da norma como integrando uma “*remissão estática*” respeita a qualificação desta matéria como reserva de Estatuto e a forma agravada de aprovação do ato legislativo que a regula que isso implica (em especial, a iniciativa regional, mas também o papel desempenhado pelos Deputados da Assembleia da República que o aprovam). O Acórdão defende que nada é violado — nem os Estatutos, nem a Constituição — dado que é a própria norma estatutária que, afinal, tudo deixa em aberto. Mas é justamente isso que eu questiono como sendo possível.

Uma coisa é a equiparação do estatuto dos titulares de órgãos de governo regionais aos titulares de órgãos nacionais, expressa em certas normas do Estatuto, outra, bem diferente, é a remissão para um regime concreto e todos os que se lhe sucederem. Esta última hipótese (que traduz a interpretação do artigo 75.º, n.º 19, do EPARAM que o presente Acórdão aceita) esvazia não só a necessidade de concretização estatutária desta matéria (que afinal é regulada por outra lei) como o poder de iniciativa regional para a aprovação e alteração dos Estatutos.

Assim sendo, tenho que concluir pela inconstitucionalidade dos artigos 77.º e 78.º da Lei n.º 83-C/2013 por violação da reserva de Estatuto constante do artigo 231.º, n.º 7, da Constituição, que abrange a matéria por si regulada. Não será necessário pronunciar-me quanto à ilegalidade, por esta se encontrar consumida pela respetiva inconstitucionalidade, ou por qualquer outro fundamento de inconstitucionalidade, por ser desnecessário. — *Maria de Fátima Mata-Mouras*.

208509864

CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Despacho (extrato) n.º 3493/2015

Nos termos do disposto da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 54.º do Decreto-Lei n.º 343/99, de 26 de agosto, que aprovou o Estatuto dos Funcionários de Justiça, e obtida a anuência da Direção-Geral da Administração da Justiça, nomeio, em comissão de serviço, o escrivão auxiliar Jorge Humberto Moreira Farinha, para o exercício de funções neste Conselho Superior da Magistratura, com efeitos a 18 de fevereiro de 2015.

11 de fevereiro de 2015. — O Juiz-Secretário do Conselho Superior da Magistratura, *Joel Timóteo Ramos Pereira*.

208546954



PARTE E

ESCOLA SUPERIOR DE ENFERMAGEM DE COIMBRA

Aviso n.º 3678/2015

Na sequência do procedimento concursal de seleção para provimento do cargo de direção intermédia de 3.º Grau, de Coordenadora de Serviço — Área Académica, do mapa da Escola Superior de Enfermagem de Coimbra, aberto por aviso n.º 13265/2014, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 231, de 28 de novembro e publicitado na Bolsa de Emprego Público, nomeio, em comissão de serviço, nos termos do n.º 9 do artigo 21.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto e alterada e republicada pela Lei n.º 64/2011 de 22 de dezembro, e do artigo 4.º e n.º 7 do artigo 8.º do Despacho n.º 13615/2012, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 203, de 19 de outubro, pelo período de três anos, Rosa Isabel Moreira Martins, no cargo de Direção Intermédia de 3.º grau, de Coordenadora de Serviço — Área Académica.

O presente provimento produz efeitos à presente data.

Síntese Curricular

Dados Pessoais

Nome: Rosa Isabel Moreira Martins

Data de Nascimento: 03 de outubro de 1977

Habilitações Académicas

Licenciatura em Gestão Pública e Autárquica

Experiência Profissional

Na continuidade ao desenvolvimento das suas competências profissionais integrou a partir de 07 de janeiro de 2005, a Escola Superior de Enfermagem de Coimbra (ex-Escolas de Enfermagem Bissaya Barreto e Dr. Ângelo da Fonseca), na área Académica, tendo em 01 de outubro de 2010, assumido a Coordenação da referida área.

Nos anos de 2010, 2011 e 2012, no âmbito da parceria entre a ESEnFC, a Universidade de Coimbra e o IPC, para o Gabinete de Acesso e Ingresso ao Ensino Superior de Coimbra, assumiu a sua coordenação.

Durante o período em causa, tem realizado o controlo e acompanhamento da execução de toda a informação prestada pela instituição para com as entidades legais.

Tem colaborado ativamente com a Comissão de Monitorização do Plano de Gestão de riscos e Infrações Conexas e com o Gabinete de Auditoria e Controlo Interno da ESEnFC.

Tem vindo a realizar diversas ações de formação com vista a manter uma constante atualização dos conhecimentos já adquiridos na área Académica.

05 de fevereiro de 2015. — A Presidente, *Maria da Conceição Saraiva da Silva Costa Bento*.

208512374