

ção invoca, de resto, a seu favor, qualquer argumento jurídico.

Se a regra, em matéria contra-ordenacional, deveria ser a da punibilidade da negligência, o que poderá ser desejável para alguns <sup>(4)</sup>, é questão a considerar em sede de *iure constituendo*, posto que, face à letra da lei, sustentar que o regime sancionatório estabelecido no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 197/2002, de 25 de Setembro, abarca as condutas previstas nos preceitos aí referidos, a título de negligência, é ir além do texto legal, em clara violação do princípio da legalidade consagrado nos artigos 29.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa e 2.º do RGCOG <sup>(5)</sup>.

Quando é unívoco o sentido da lei não cabe ao intérprete outra posição que não seja a de obedecer ao pensamento legislativo claramente definido. (Acórdão da Relação de Coimbra de 11 de Julho de 1984, CJ, Ano IX, t. 4, p. 74)

Ou, como referem Simas Santos e Lopes de Sousa (ob. cit., p. 88), «Pouco importa que alguém haja cometido um facto anti-social, merecedor da reprovação pública, francamente lesivo dos interesses que o direito penal e contra-ordenacional têm por função assegurar, com as suas sanções: se tal facto escapou à previsão do legislador, se não corresponde, precisamente, a uma das figuras anteriormente recortadas em abstracto pela lei, o agente não deve contas à justiça repressiva, pois não ultrapassou a esfera da licitude penal e contra-ordenacional».

7 — Nesta conformidade, acordam no pleno das Secções Criminais do Supremo Tribunal de Justiça em:

a) Fixar a seguinte jurisprudência:

«Os factos previstos pelo artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 197/2002, de 25 de Setembro, apenas são puníveis quando praticados com dolo»;

b) Revogar o acórdão recorrido para que, em reenvio do processo, nos termos do disposto no artigo 445.º, n.º 2, do Código de Processo Penal, outro seja proferido em conformidade com a jurisprudência ora fixada.

Cumpra-se o disposto no artigo 444.º, n.º 1, do Código de Processo Penal.

<sup>(1)</sup> Não há alterações ao regime do CP de 1886 — artigos 44.º, n.º 7, e 110.º, este segundo a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 39 688, de 5 de Julho de 1954. A reforma de 1954 revogou o assento de 20 de Março de 1936, que pusera termo a um largo dissídio em torno da punição dos crimes culposos, ao estabelecer que a culpa, em matéria penal, era punida, salvo quando a lei excluísse a punição — cf. Maia Gonçalves, *Código Penal Português (de 1886) na Doutrina e na Jurisprudência*, 2.ª edição, Almedina, 2007, anotação 2 ao artigo 110.º; Teresa Pizarro Beza, *Direito Penal*, 2.º vol., *Lições policopiadas*, AAFDL, pp. 565-566; e Figueiredo Dias, *Velhos e Novos Problemas da Doutrina da Negligência em Direito Penal, Estudos dedicados ao Prof. Doutor Mário Júlio de Almeida Costa*, 1.ª edição, 2002, Universidade Católica Portuguesa, pp. 665-666.

<sup>(2)</sup> «No domínio da legislação, o expresso só pode ser tradução na matéria prima de que as leis são feitas: as palavras. O expresso é, assim, o dito-por-palavras, é o comunicado por aquelas palavras, com o seu limitado conteúdo social ou técnico de significações. Não poderá, por conseguinte, pretender-se incluir no ‘expressamente’ os sentidos implícitos ou de 2.º grau, como os dedutíveis por analogia ou através da construção jurídica. Se assim fosse, estaríamos a inutilizar a palavra que a lei emprega, através de uma contradição interna: o expresso passaria a abranger o implícito, ou seja, como vimos, o inexpresso» — cf. Teresa Pizarro Beza, *Direito Penal*, 1, *Lições Policopiadas*, AAFDL, 2.ª edição revista e actualizada, 1985, pp. 422-423.

<sup>(3)</sup> Pelo contrário, o Decreto-Lei n.º 244/2003, de 7 de Outubro, que revogou aquele diploma, e lhe sucedeu no estabelecimento do regime a que ficam sujeitas as entidades geradoras de subprodutos animais relativamente à sua recolha, transporte, armazenagem, manuseamento, transformação e utilização ou eliminação, bem como as regras de financiamento do sistema de recolha de cadáveres de animais mortos na exploração (SIRCA), prevê especial e expressamente, no seu artigo 10.º, n.º 3, a punibilidade da negligência.

<sup>(4)</sup> Como Taipa de Carvalho, segundo decorre do excerto supracitado.

<sup>(5)</sup> Uma das decorrências deste princípio é o da determinabilidade do tipo legal — que a lei seja certa e determinada — ou seja, «importa que a descrição da matéria proibida e de todos os outros requisitos de que dependa em concreto uma punição seja levada até a um ponto em que se tornem objectivamente determináveis os comportamentos proibidos e sancionados e, conseqüentemente, se torne objectivamente e dirigível a conduta dos cidadãos» — cf. Figueiredo Dias, *Direito Penal, Parte Geral, t. I, Questões Fundamentais, A doutrina Geral do Crime*, Coimbra Editora, 2004, pp. 173-174.

14 de Janeiro de 2009. — José Vítor Soreto de Barros (relator) — Armindo dos Santos Monteiro — Arménio Augusto Malheiro de Castro Sottomayor — José António Henriques dos Santos Cabral — António Jorge Fernandes de Oliveira Mendes — José Adriano Machado Souto de Moura — Eduardo Maia Figueira da Costa — José Eduardo Reino Pires — António Pires Henriques da Graça — Raul Eduardo do Vale Raposo Borges — Jorge Henrique Soares Ramos — Fernando Manuel Cerejo Fróis — José António Carmona da Mota — António Pereira Madeira — Manuel José Carrilho de Simas Santos — José Vaz dos Santos Carvalho — António Silva Henriques Gaspar — António Artur Rodrigues da Costa — Luís António Noronha Nascimento (presidente).

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 26/2009

Processo n.º 1030/08

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional:

I — *Relatório*.

1 — O Representante da República para a Região Autónoma da Madeira veio requerer, nos termos do disposto nos artigos 278.º, n.ºs 2 e 3, da Constituição da República Portuguesa e 51.º, n.º 1, e 57.º, n.º 1, da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro (Lei do Tribunal Constitucional), que o Tribunal aprecie preventivamente a constitucionalidade das normas constantes dos artigos 1.º e 2.º do Decreto Legislativo Regional intitulado «Alteração à Lei Orgânica da Assembleia Legislativa», por eventual violação do disposto nos artigos 164.º, alínea *h*), 227.º, n.º 1, alínea *a*), 228.º, n.º 1, 2.º, 3.º, n.º 3, e 13.º, todos da Constituição.

O pedido de fiscalização de constitucionalidade apresenta a seguinte fundamentação:

#### «II — O decreto legislativo regional de [a]lteração à Lei Orgânica da Assembleia Legislativa»

1 — No preâmbulo do decreto sob sindicância começa por se destacar como sua razão de ser essencial, ‘proceder à adaptações da Lei Orgânica da Assembleia Legislativa da Madeira à nova realidade parlamentar regional, decorrente das alterações operadas pela nova lei eleitoral e aclarar, com sentido interpretativo, os artigos 46.º e 47.º daquela Lei Orgânica relativos ao financiamento dos partidos com assento parlamentar’.

E, após um longo e laborioso excurso na senda das diversas implicações decorrentes das alterações introduzidas naquelas normas pelo Decreto Legislativo Regional n.º 14/2005/M, nomeadamente das consequências concretas resultantes da interpretação que lhes foi dada pelas forças parlamentares regionais e também por força do posicionamento a respeito de tal matéria assumido pelo Tribunal de Contas, a Assembleia Legislativa uma vez mais veio conceder nova redacção àqueles preceitos, aprovando ainda como preceito complementar daqueles uma disposição transitória indispensável à sua inteligibilidade.

Constituem assim estes dois artigos, o primeiro subordinado à epígrafe ‘Alterações à estrutura orgânica da Assembleia Legislativa da Madeira’ e o segundo à epígrafe ‘Disposição transitória’, o objecto do presente pedido.

O artigo 1.º, para além de alterar o título do capítulo VII, que passou a referir ‘[a]poios aos partidos’ em lugar da antecedente denominação ‘Apoio aos partidos e grupos parlamentares’, estabelece nova redacção para os artigos 46.º e 47.º, cujo dispositivo foi fixado do modo seguinte:

#### ‘Artigo 46.º

##### **Gabinetes dos partidos na Assembleia**

1 — Os partidos com representação parlamentar dispõem, para a utilização de gabinetes constituídos por pessoal da sua livre escolha, nomeação e exoneração, de uma verba anual calculada nos seguintes termos:

a)  $4 \times 14$  I. A. S. (indexante de apoios sociais/mês/número de deputados).

2 — O Presidente da Assembleia Legislativa fixa, por despacho, o quadro de pessoal de cada gabinete, por proposta vinculativa de cada partido.

3 — Caso o encargo com o respectivo gabinete exceda a verba a que tem direito, nos termos do n.º 1, o partido suportará o excedente, designadamente, por via da subvenção prevista no artigo 47.º

4 — É aplicável aos membros dos gabinetes dos partidos, na Assembleia, o disposto no artigo 11.º do presente diploma.

5 — O pessoal referido neste artigo tem direito a uma indemnização mensal equivalente a 8% da remuneração actualizável da categoria que teve nos últimos três anos ou, quando exercendo funções há menos tempo, da categoria que durante mais tempo exerceu, por cada ano completo de desempenho de funções e durante o mesmo número de meses em que esteve afecto ao respectivo gabinete.

6 — A indemnização referida no número anterior só tem lugar após a cessação de funções comprovada pelo respectivo partido e tem como limite máximo 80% da remuneração referida.

7 — O direito à indemnização referido no n.º 5 suspende-se quando o pessoal que a ele tem direito auferir qualquer tipo de remuneração da função pública.

8 — A aplicação do disposto neste artigo não prejudica a situação existente em cada gabinete dos partidos com assento parlamentar nem a fixação do quadro previsto no n.º 2 prejudica a utilização, pelo respectivo partido, da totalidade do montante referido no n.º 1 do presente artigo.

9 — Os membros dos gabinetes dos partidos com assento parlamentar são portadores de um cartão de identidade, conforme o anexo III do presente diploma.

10 — O processamento dos vencimentos do pessoal dos gabinetes dos partidos bem como as despesas com os encargos sociais e respectivo processamento são da responsabilidade da Assembleia Legislativa com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2009.

11 — As contas relativas à subvenção referida no n.º 1 são entregues pelos grupos parlamentares às respectivas direcções regionais dos partidos a fim de serem anexas às que a estrutura regional elabora, para integrarem as contas nacionais a apresentar, anualmente, ao Tribunal Constitucional.

#### Artigo 47.º

##### **Subvenção aos partidos**

1 — É atribuída uma subvenção anual aos partidos com representação parlamentar na Assembleia Legislativa da Madeira, calculada nos seguintes termos:

a)  $16 \times 12$  I. A. S. (indexante de apoios sociais/mês) (12 meses  $\times$  número de deputados).

2 — A subvenção referida no número anterior é paga em duodécimos, por conta de dotações especiais inscritas no orçamento da Assembleia Legislativa e entregue às estruturas regionais dos partidos com assento parlamentar.’

Por seu turno, o artigo 2.º do decreto *sub judice*, complemento obrigatório à compreensão e aplicação do artigo 1.º, dispõe do modo seguinte:

#### ‘Artigo 2.º

##### **Disposição transitória**

1 — O indexante de apoios sociais agora adoptado como unidade de referência para o cálculo das subvenções destinadas aos partidos e aos gabinetes dos partidos com assento parlamentar só tem aplicação quando o mesmo atingir o valor do salário mínimo nacional fixado para a Região no ano de 2008.

2 — Enquanto a convergência a que se refere o número anterior não ocorrer, os montantes das subvenções públicas do financiamento dos partidos, incluindo os gabinetes dos partidos com representação na Assembleia Legislativa, são calculados com base no valor da retribuição mínima mensal garantida fixada no ano de 2008 para a Região.

3 — O disposto no presente diploma, no tocante à fiscalização financeira das subvenções aos partidos, incluídas as destinadas aos gabinetes dos partidos com assento na Assembleia Legislativa, tem natureza interpretativa.’

Uma leitura atenta da exposição preambular do decreto em análise permite concluir que este visou, primordialmente, aclarar, com sentido interpretativo, os artigos 46.º e 47.º da orgânica da Assembleia Legislativa, na redacção que lhes foi conferida pelo Decreto Legislativo Regional n.º 14/2005/M, por forma a esclarecer que as dotações a que se referem aqueles artigos, tanto a devida aos grupos parlamentares como a destinada directamente aos partidos, são ambas subvenção pública de financiamento partidário.

É especialmente elucidativa a este respeito a passagem daquele exórdio quando ali se consignou expressamente: ‘Por isso, introduziu-se no presente projecto de decreto legislativo regional uma distinção clara entre a dotação destinada aos grupos parlamentares, órgãos partidários, e a dotação directamente atribuída aos partidos com assento na Assembleia Legislativa, através das suas estruturas regionais. Deixa-se igualmente claro que tanto a dotação para os grupos parlamentares como a destinada directamente aos partidos são ambas subvenção pública de financiamento partidário.’ (Itálico acrescentado.)

E mais adiante: ‘Assim, claro é que, como meros órgãos partidários que são, não dotados de qualquer personalidade jurídica, as subvenções públicas que lhes são destinadas sempre foram tratadas como *financiamento partidário* pois, na Região, foram sempre anexadas às contas anuais dos partidos, apresentadas ao Tribunal Constitucional, as contas dos grupos parlamentares, como estruturas autónomas, em conformidade com o n.º 4 do artigo 12.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho.’ (Itálicos acrescentados.)

Procurando cumprir o desiderato explicitado preambularmente, para além das já referidas substituições nas epígrafes do capítulo VII e no artigo 46.º das expressões ‘partidos e grupos parlamentares’ por ‘partidos políticos’, cabe especialmente destacar a modificação introduzida na redacção em vigor do n.º 1 do artigo 47.º de forma a que onde se lia ‘[à]s representações parlamentares é atribuída uma subvenção mensal para encargos de assessoria, contactos com os eleitores e outras actividades correspondentes aos respectivos mandatos [...]’ passou a ler-se ‘é atribuída uma subvenção anual aos partidos com representação parlamentar na Assembleia Legislativa da Madeira [...]’, sendo que tal subvenção será entregue ‘às estruturas regionais dos partidos com assento parlamentar’.

A redacção agora conferida a estes preceitos, quando confrontada com a formulação anterior, denuncia a *alteração da substância e da natureza* que a Assembleia Legislativa agora lhes pretendeu atribuir, o que é desde logo revelado pelo elemento interpretativo a extrair das considerações preambulares.

Com efeito e contrariamente às normas sobre as quais o Tribunal Constitucional se pronunciou no Acórdão n.º 376/2005, o presente diploma, de modo expresso e assumido, concede às verbas ali atribuídas a título de ‘apoio aos partidos’ a natureza de subvenção aos partidos inscrita no âmbito do ‘financiamento dos partidos políticos’.

Refira-se, a título complementar, que a substituição do valor de referência ‘salário mínimo nacional em vigor na Madeira’ por ‘indexante de apoios sociais’, para cálculo das subvenções referidas, operada pelo decreto em epígrafe, é a solução que consta do Decreto n.º 257/X, da Assembleia da República, que aprova o Orçamento de Estado para 2009, e que vem alterar a Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho, sendo que o ‘indexante dos apoios sociais’ foi criado pela Lei n.º 53-B/2006, de 29 de Dezembro.

### III — A matéria do financiamento público para a realização dos fins próprios dos partidos políticos e a competência legislativa do parlamento regional

1 — Como já antecedentemente se deixou referido a propósito da argumentação aduzida no pedido que

culminou na prolação do Acórdão n.º 376/2005, e que, por inteiro, se confirma as regras respeitantes aos requisitos e limites do financiamento público dos partidos políticos, enquanto elementos nucleares do seu funcionamento, dos seus direitos e obrigações, à luz da preeminência que detêm no sistema constitucional, hão-de, por imposição do princípio do Estado de direito e do princípio democrático, integrar o âmbito da reserva do parlamento.

2 — Na delimitação do âmbito da reserva parlamentar em matéria de financiamento dos partidos políticos, haverá ainda de considerar que o artigo 51.º, n.º 6, da Constituição, como sublinha Gomes Canotilho, in *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., p. 321, ‘dá guarida a uma concepção estadualista de financiamento público, pois neste financiamento cabem não só os financiamentos das campanhas eleitorais [financiamento estadual imediato] mas também os chamados financiamentos estaduais mediatos [atribuição de subsídios aos partidos representados no parlamento]’.

3 — E o mesmo autor, acompanhado por Vital Moreira, igual entendimento sustenta na *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. 1, Coimbra Editora, 2007, p. 688, quando ali se considera que ‘[a] Constituição estabelece uma imposição legislativa ao conferir à lei (da Assembleia da República) a definição das regras do *financiamento dos partidos políticos*, bem como das exigências de publicidade referente ao património e às contas’.

4 — A natureza constitucional dos partidos políticos, o seu âmbito nacional e os condicionamentos impostos aos actos normativos que lhes digam respeito reclamam a conclusão de que o regime do seu *financiamento público* bem como *das actividades eleitorais em que participem*, há-de ser obrigatoriamente estabelecido por lei da Assembleia da República.

5 — Deste modo, adquirido que a *matéria do financiamento dos partidos políticos* e *das actividades das campanhas eleitorais*, entre estas se incluindo as respeitantes às *Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas*, integra obrigatoriamente a reserva absoluta da competência legislativa da Assembleia da República, deve concluir-se ser vedado às Regiões Autónomas legislar sobre esta matéria.

6 — A autonomia legislativa das Regiões Autónomas incide sobre as matérias enunciadas no respectivo Estatuto Político-Administrativo ‘que não estejam reservadas aos órgãos de soberania’ (artigo 228.º, n.º 1), decorrendo também este *limite negativo da competência legislativa regional* do artigo 227.º, n.º 1, alínea *a*), da Constituição.

7 — Integrando as matérias em causa o âmbito da reserva absoluta da Assembleia da República, resulta manifesto que o parlamento regional *não dispõe de competência legislativa* para aprovar actos normativos respeitantes a essa disciplina jurídica.

### IV — As normas objecto do pedido e os princípios constitucionais da igualdade e da proporcionalidade

1 — Mesmo quando se reconheça ao parlamento regional competência legislativa para aprovar as normas postas em crise à luz do *enquadramento orgânico* referido, sempre caberá indagar, agora numa perspectiva e num *enquadramento material*, se para tanto goza de

inteira disponibilidade ou se, pelo contrário, tal competência deverá ser exercida no quadro de determinados parâmetros condicionadores, atendo-se a critérios de igualdade e proporcionalidade que não briguem com a *unidade legislativa do ordenamento jurídico nacional*.

2 — Pese embora a revisão constitucional de 2004 haver eliminado os princípios fundamentais das leis gerais da República como limite condicionador da competência legislativa regional, acha-se esta ainda vinculada ao princípio da unidade do Estado e do sistema legislativo bem como aos princípios constitucionais que daquela são tradução, entre estes avultando os princípios da proporcionalidade, decorrente do Estado de direito democrático, e da igualdade (cf. artigos 2.º, 3.º, n.º 3, e 13.º).

3 — O reconhecimento do princípio da igualdade como valor constitucional *converte-o em critério geral que modela o ordenamento jurídico no seu conjunto e releva como elemento de interpretação e de integração* desse mesmo ordenamento, logo, por isso, também *da própria Constituição* (cf. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 400/91, *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 20.º vol., pp. 137 e segs.).

4 — Ora, no sistema regional em vigor, a subvenção a que se reporta a redacção concedida aos artigos 46.º e 47.º da orgânica da Assembleia Legislativa conduziu a uma diferenciação retributiva considerável, por confronto com o montante devido por aplicação das regras em vigor em matéria de subsidiação dos grupos parlamentares da Assembleia da República, *órgão de soberania* (artigo 46.º da Lei n.º 28/2003), revelando-se altamente desfavorável para estes.

5 — E o sistema que agora se pretende instituir através da nova redacção que o decreto em crise confere àqueles preceitos, muito em especial ao artigo 47.º, quando confrontado com a redacção vigente, *vem agravar manifestamente* a diferenciação actual, traduzindo uma realidade tanto no plano material como no plano jurídico, distinta da que foi contemplada no Acórdão n.º 376/2005.

6 — Na verdade, de acordo com a nova redacção dada ao artigo 47.º, ‘é atribuída uma subvenção anual aos partidos com representação parlamentar na Assembleia Legislativa da Madeira, calculada nos seguintes termos: *a) 16 × 12 I. A. S.* (indexante de apoios sociais/mês) (12 meses × número de deputados)’, sendo que, enquanto não se atingir uma convergência entre o valor do indexante de apoios sociais e o valor do salário mínimo nacional, os montantes das subvenções públicas são calculados com base no valor da retribuição mínima mensal garantida fixada no ano de 2008 para a Região (cf. artigo 2.º, n.º 2, do decreto em apreço). Sucede que, nos termos do artigo 47.º da orgânica em vigor, a subvenção devida aos partidos corresponde ‘ao valor de dois terços do salário mínimo nacional aplicável nesta Região Autónoma (SMNR) por deputado eleito, mais a ponderação dos seguintes factores: *a) representação de um só deputado e grupos parlamentares — 1 SMNR × número de deputados*’.

7 — Todavia, o diploma em causa não invoca qualquer justificação material fundada para um tratamento legislativo desigualitário com o que *vigora no plano nacional*.

8 — Por outro lado, como se extrai das normas em causa quando observadas no contexto global dos pre-

ceitos e do sistema em que se integram, não foi acrescentado qualquer *acréscimo de funções, de competências, de actividades*, susceptíveis de servir de suporte e fundamento ao reforço do ‘apoio aos partidos’ através das verbas concedidas aos ‘gabinetes dos partidos na Assembleia’ e aos ‘partidos’.

9 — Deste modo, e seja qual for a natureza e o destino da subsidiação a que se reportam as normas impugnadas, *tem-se por altamente duvidoso* que se verifique a existência de *particularidades ou especificidades regionais* justificativas de tão grande diferenciação de tratamento, recordando-se que o regime dos partidos políticos é *unitário e uniforme no todo nacional*, achando-se *constitucionalmente vedada* a existência de partidos com índole ou âmbito regional.

10 — E, por fim, cumpre ter presente como princípio matricial que, se hoje em dia o financiamento público aos partidos políticos e aos grupos parlamentares é pacificamente aceite, não apenas relativamente às campanhas eleitorais, como, em geral, à indispensável manutenção de uma estrutura administrativa permanente, desde logo no âmbito parlamentar, importa acentuar que tal financiamento público ‘se deve conter dentro de certos limites, para que não se crie uma dependência em relação ao Estado, que se repercute depois sobre a liberdade dos próprios partidos’.»

2 — O Representante da República conclui e requer o pedido de fiscalização de constitucionalidade nos seguintes termos:

«Na sequência do que vem de se expor, o Representante da República para a Região Autónoma da Madeira requer ao Tribunal Constitucional a apreciação preventiva da constitucionalidade das normas anteriormente especificadas — artigos 1.º e 2.º do Decreto em apreço — por eventual violação do disposto nos artigos 164.º, alínea *h)*, 227.º, n.º 1, alínea *a)*, 228.º, n.º 1, 2.º, 3.º, n.º 3, e 13.º da Constituição.»

3 — O requerimento deu entrada neste Tribunal em 26 de Dezembro de 2008, tendo o pedido sido admitido na mesma data.

4 — Notificado para o efeito previsto no artigo 54.º da Lei do Tribunal Constitucional, o Presidente da Assembleia Legislativa da Madeira veio apresentar resposta com o seguinte teor:

«1.º O artigo 10.º, n.º 2, da CRP estabelece que os partidos políticos concorrem para a organização e para a expressão da vontade popular, no respeito pelos princípios da independência nacional, da unidade do Estado e da democracia política.

2.º O artigo 51.º, n.º 6, da lei fundamental preceitua: ‘A lei estabelece as regras de financiamento dos partidos políticos, nomeadamente quanto aos requisitos e limites do financiamento público, bem como às exigências de publicidade do seu património e das suas contas.’

3.º É ainda a CRP que no artigo 164.º, alínea *h)*, considera que é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre ‘associações e partidos políticos’.

4.º Por sua vez, o artigo 227.º, n.º 1, alínea *a)*, da CRP confere às Regiões Autónomas o poder de ‘legislar no âmbito regional em matérias enunciadas no respectivo

Estatuto Político-Administrativo que não estejam reservadas aos órgãos de soberania’.

5.º A Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho, estabeleceu como norma transitória, e no que à Região Autónoma da Madeira diz respeito, o recurso ao disposto no artigo 40.º do Estatuto Político-Administrativo vigente.

6.º Resulta, desde logo, da consagração constitucional da autonomia político-administrativa da Madeira e dos Açores que a referência à unidade do Estado constante do transcrito n.º 2 do artigo 10.º da CRP não equivale a unicidade nem, necessariamente, a uniformidade.

7.º As questões suscitadas pelo Representante da República quanto à constitucionalidade dos artigos 1.º e 2.º do decreto legislativo agora em causa não podem, pois, ser apreciadas e valoradas sem ter presente que a Constituição, no seu todo, concilia-se e, em nenhuma circunstância, se exclui a si própria.

8.º A este princípio fundamental devem, naturalmente, associar-se a história e os antecedentes do diploma em apreço nestes 32 anos de autonomia e de democracia constitucional.

9.º O preâmbulo do diploma em causa tem, aliás, uma referência mais ou menos detalhada à evolução, em sede da Lei Orgânica da Assembleia Legislativa da Madeira, do financiamento público partidário, na Região, por via ou associadamente aos grupos parlamentares com assento na Assembleia Legislativa.

10.º Seria fastidioso repetir aqui tal evolução legislativa e as *nuanças* ou variantes que esta componente da subvenção pública aos partidos vem registando tal qual acontece, sem qualquer sobressalto constitucional ou especulação mediática, na Região Autónoma dos Açores.

11.º Na Madeira, tal teve início com o Decreto Regional n.º 4/77/M, de 19 de Abril, ocorrendo agora a sua nona alteração, por via do diploma cuja apreciação preventiva da constitucionalidade é suscitada nos autos.

12.º Registe-se que, a nível da República, esta componente do financiamento público partidário, associada, directa ou indirectamente, aos grupos parlamentares, remonta à Lei n.º 32/77, de 25 de Maio, e consta da actual Lei n.º 77/88, de 1 de Julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 28/2003, de 30 de Julho.

13.º Tendo a Constituição instituído para os Açores e para a Madeira um regime de autonomia político-administrativa, e incluído entre os órgãos de governo próprio as Assembleias Legislativas, eleitas por sufrágio universal e directo, competindo-lhes, em cada uma das Regiões e relativamente aos Governos Regionais, o papel que, na República, cabe ao Parlamento Nacional relativamente ao governo central, fácil é perceber que há, e muitas, especificidades regionais na actividade partidária e nos seus custos.

14.º É a compreensão dessa circunstância, que não pode ser, obviamente, negada, passados 30 anos sobre a democracia e a autonomia, que levou sempre, a par e passo com a Assembleia da República, que as impropriamente designadas Leis Orgânicas dos Parlamentos Regionais (Açores e Madeira) tenham contemplado, desde sempre, associadamente aos grupos parlamentares, ou por via deles, esta componente do financiamento público partidário.

15.º Aliás, o preâmbulo do diploma em apreço tem o cuidado de explicar, com algum desenvolvimento, o

custo acrescido que a maior envolvimento política dos partidos, na Madeira e nos Açores, por razões da própria autonomia, necessariamente implica, importando especificidades com repercussão directa na competência das Assembleias Legislativas para legislar, como sempre têm legislado, sobre a matéria.

16.º Com isto se quer dizer, com todo o respeito pelo requerente, que a referência do n.º 6 do artigo 51.º da CRP à ‘lei’ tem um sentido amplo ou material, de diploma de natureza legislativa e não, necessária e restritamente a ‘lei’ da Assembleia da República e, menos ainda, da sua reserva exclusiva.

17.º Acresce que a prática legislativa da Assembleia da República e das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas nesta matéria é absolutamente inequívoca, no sentido de que a referência da alínea *h*) do artigo 164.º da CRP às ‘associações e partidos políticos’, e ao contrário do que sustenta o requerente, respeita tão-só à sua criação, extinção e regras gerais de organização e funcionamento, mas não já à questão adjectiva ou instrumental do seu financiamento.

18.º Se dúvidas houvesse, bastaria ver a forma de votação do texto que conduziu à aprovação da Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho, adoptada pelo Plenário da Assembleia da República, que a votou como lei geral comum e não como lei orgânica, exactamente por não se incluir na reserva absoluta da Assembleia da República, pois, em tal caso, teria de ser votada, na especialidade, no Plenário (artigo 168.º, n.º 4) e ter-se-ia de proceder à votação por maioria qualificada (artigos 166.º e 168.º, n.ºs 2 e 5), sendo que na acta do Plenário da Assembleia da República em que se votou aquele diploma, em votação final global, consignou-se o seguinte: ‘Neste caso, o entendimento geral é que não se trata de uma lei orgânica mas, sim, de uma lei geral.’

19.º Ao invés, já relativamente à Lei dos Partidos Políticos — Lei Orgânica n.º 2/2003, de 2 de Agosto —, observou-se quer na elaboração quer na votação o disposto na alínea *h*) do artigo 164.º, conjugado com os artigos 166.º, n.º 2, e 168.º, n.ºs 4 e 5, todos da CRP.

20.º De outra forma, ter-se-ia de concluir que todos os diplomas, sem excepção, que a Assembleia da República tem aprovado em matéria de financiamento partidário seriam inconstitucionais uma vez que jamais revestiram a forma de lei orgânica e nunca foram submetidos à tramitação e às maiorias qualificadas próprias desta forma de acto legislativo.

21.º Sendo que jamais foi colocada em causa a constitucionalidade desses diplomas nem a legalidade dos financiamentos que os partidos têm auferido por seu intermédio.

22.º Aliás, levado às últimas consequências, com o devido respeito, o raciocínio que se desenvolve no pedido de apreciação prévia de constitucionalidade em causa levaria a concluir que a Assembleia Legislativa não disporia sequer de competência para aprovar a lei da sua própria organização (correntemente designada como lei orgânica).

23.º Naturalmente que, reconduzindo-se esta matéria à alínea *vv*) do artigo 40.º do Estatuto Político-Administrativo da RAM em vigor (Lei n.º 13/91), pode entender-se como razoavelmente exigível que se desenvolvam e expliquem as especificidades e os antecedentes históricos que justificam a particular configuração regional desta matéria, o que se fez, com detalhe, no

preâmbulo do diploma em causa, para o qual se remete e aqui se dá por integralmente reproduzido.

24.º Acresce que o próprio comportamento do legislador da República tem sido sempre exemplar, no sentido de respeitar o espaço de intervenção próprio das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas nesta matéria.

25.º Na verdade, a Lei do Financiamento dos Partidos, salvo no tocante ao financiamento das campanhas eleitorais, jamais se ocupou das subvenções a auferir pelos partidos, a nível das suas estruturas regionais e dos grupos parlamentares com assento nos parlamentos regionais, deixando, ao longo de mais de 30 anos, tal matéria para as Leis Orgânicas das Assembleias Legislativas.

26.º É que no respeitante à subvenção pública, a nível nacional, há uma simultânea previsão nos artigos 5.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho, e 47.º da Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República.

27.º Por sua vez, o artigo 3.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho, prevê na alínea *c*) do n.º 1 como receitas próprias dos partidos políticos ‘as subvenções públicas, nos termos da lei’, e não, como seria se estivesse a excluir, à partida, outra sede para prever tais subvenções, ‘nos termos da presente lei’.

28.º Reconhece-se, assim, pelo menos implicitamente, na Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais em vigor a possibilidade de diploma regional se ocupar desta matéria.

29.º Com o devido respeito, o diploma em apreço não exorbita das competências legais, estatutárias e constitucionais das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas e, conseqüentemente, não invade o âmbito da reserva, seja absoluta seja relativa, da Assembleia da República.

30.º Registe-se, aliás, a alusão que se faz à auditoria da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas decorrente do equívoco que não se podia deixar que continuasse a subsistir de se confundirem as verbas estritamente destinadas aos grupos parlamentares com as directamente destinadas aos partidos sem prejuízo da clara natureza de subvenção pública partidária de ambas as verbas.

31.º Como se considera dignificador da democracia, da autonomia e do Estado de direito clarificar, de uma vez por todas, que, estando em causa financiamento partidário, a fiscalização da sua utilização com vista a assegurar a sua legalidade e transparência cabe exclusivamente ao Tribunal Constitucional.

32.º Seria, aliás, absurdo que o Tribunal Constitucional, fiscalizando, há largos anos, as contas dos partidos, nunca tivesse considerado ou referido que a Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho, enfermava de inconstitucionalidade, o mesmo acontecendo relativamente às disposições das Leis Orgânicas das Assembleias Legislativas relativas ao financiamento público dos partidos.

33.º Bem pelo contrário, nos seus acórdãos e, designadamente, no Acórdão n.º 376/2005, de 8 de Julho, e em várias declarações de voto se lembra que estas dotações atribuídas aos partidos a nível das Regiões Autónomas, conferidas pelas Leis Orgânicas das Assembleias Legislativas, são incluídas e aditadas pelas estruturas regionais nas contas que os partidos apresentam anualmente ao Tribunal Constitucional.

34.º Acresce que, se quanto às Leis Orgânicas das Assembleias Legislativas jamais se colocou a questão da inconstitucionalidade, seria, de todo, incompreensível que se considerasse tal ocorrer, agora, depois da revisão constitucional de 2004 e do alargamento, reforço e clarificação de competências que a mesma importou para as Assembleias Legislativas.

35.º De forma sintética, poder-se-á dizer que, no presente caso, a especificidade que fundamenta e justifica a plena competência das Assembleias Legislativas, nesta matéria, repete-se, desde sempre respeitada pelo legislador da República, se resume à existência da incontornável realidade constitucional que é a existência de parlamentos regionais e a autonomia político-administrativa dos Açores e da Madeira.

36.º Lembre-se que as Regiões Autónomas, funcionando em democracia de base partidária, têm toda a problemática das eleições nacionais, com grandes diferenciações nas estruturas autárquicas, sejam municípios sejam freguesias, a que acrescem as eleições legislativas regionais.

37.º E como consta do preâmbulo do diploma em apreço, ‘nas Regiões Autónomas os partidos estruturam-se em termos de, a nível regional, acompanhar, na sua organização interna, o quadro constitucional da autonomia política’.

38.º No tocante à alegada violação dos princípios da igualdade e da proporcionalidade e salvo o devido respeito, tais violações não ocorrem.

39.º Em primeiro lugar, o princípio da igualdade pressupõe tratar de forma igual o que é igual mas tem, necessariamente, como reverso tratar de forma diferente o que é efectivamente diferente.

40.º É que como resulta da jurisprudência constitucional: ‘A igualdade consiste no tratar por igual o que é essencialmente igual e em tratar diferentemente o que essencialmente for diferente. A igualdade não proíbe, pois, o estabelecimento de distinções; proíbe isso sim, as distinções arbitrárias ou sem fundamento material bastante.’ (Acórdão TC n.º 433/87).

41.º No mesmo sentido, v. o Prof. Jorge Miranda, que, referindo-se ao sentido positivo do princípio da igualdade, ensina que este compreende ‘tratamento desigual em situações desiguais mas substancial e objectivamente desiguais e não criadas ou mantidas artificialmente pelo legislador’.

42.º Quem tiver o mínimo de vivência da especificidade que a autonomia política comporta na intervenção partidária e nos custos acrescidos que o esforço que aos partidos é exigido a nível das Regiões, e sem falar no mais elevado custo de vida que a insularidade implica, percebe bem qualquer eventual diferença que o diploma em causa possa comportar, mas sempre dentro de parâmetros da maior razoabilidade.

43.º Acresce que, com o devido respeito, a contabilidade comparativa do requerente não é a adequada e correcta, uma vez que, na Assembleia da República, e para calcular a dotação partidária propriamente dita, toma-se por base o número de votos obtidos pelos respectivos partidos, enquanto que, no diploma em apreço, reporta-se ao número de deputados eleitos, por cada partido, para a Assembleia Legislativa.

44.º Por outro lado, na Assembleia da República, esta assume, nos termos do artigo 46.º da Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da AR, os encargos com

o pessoal dos grupos parlamentares, aos quais é ainda atribuída uma subvenção para assessoria (cf. n.º 4 do citado artigo 46.º).

45.º Ora, no diploma em apreciação, é através da dotação atribuída aos grupos parlamentares que estes custeiam integralmente o seu funcionamento, o que o requerente não teve em devida conta.

46.º Aliás, o Tribunal Constitucional, no já referido Acórdão n.º 376/2005, e a propósito da comparação para efeitos do princípio da igualdade entre a Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da AR e a Lei Orgânica da Assembleia Legislativa da Madeira, a propósito das disposições agora alteradas, chamava a atenção no sentido de que ‘as realidades normativas que se pretendem comparar são substancialmente diferentes [...] e trata-se de diferentes realidades porque a Assembleia da República e a Assembleia Legislativa da Região Autónoma têm diferentes atribuições e poderes legislativos constitucionalmente reconhecidos e desenvolvem a sua actividade legislativa dentro de um quadro jurídico e de facto diferentes. Na verdade, enquanto nas Regiões Autónomas o poder legislativo está atribuído apenas à Assembleia Legislativa já no que importa ao âmbito nacional que, fora do domínio da reserva absoluta ou relativa da Assembleia da República, uma concorrência de poderes legislativos entre o Parlamento e o Governo, demonstrando a prática que a maior parte da legislação é produzido por este.’

47.º Assim sendo, como é, não decorre do diploma em causa qualquer ofensa aos princípios da igualdade e da proporcionalidade que o possa nem de perto nem de longe afectar por inconstitucionalidade.

48.º Conclui-se, pois, que as disposições do decreto legislativo regional que procede à alteração à Lei Orgânica da Assembleia Legislativa não enfermam de qualquer inconstitucionalidade, devendo, assim, improceder as questões suscitadas pelo Representante da República nos presentes autos.»

Elaborado o memorando a que se refere o artigo 58.º, n.º 2, da Lei do Tribunal Constitucional e tendo este sido submetido a debate, cumpre agora decidir de acordo com a orientação que o Tribunal fixou.

II — *Fundamentação.*

#### A — Do objecto

5 — A questão a resolver nos autos prende-se com as alterações aos artigos 46.º e 47.º da estrutura orgânica da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, criada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 24/89/M, de 7 de Setembro, com as alterações introduzidas pelos Decretos Legislativos Regionais n.ºs 2/93/M, de 20 de Fevereiro, 11/94/M, de 28 de Abril, 10-A/2000/M, de 27 de Abril, e 14/2005/M, de 5 de Agosto. Para além das referidas alterações, integra ainda o objecto do pedido a disposição transitória relativa à entrada em vigor do indexante de apoios sociais, que passa a constituir a unidade de referência para o cálculo das subvenções destinadas aos partidos e aos gabinetes parlamentares, bem como à natureza interpretativa do que se consagra no diploma de alteração quanto à competência para a fiscalização financeira das subvenções aos partidos previstas na referenciada estrutura orgânica. Este é o objecto dos presentes autos, e não qualquer outro, nomeadamente os diplomas referidos pelo autor da norma na sua resposta.

6 — Não é a primeira vez que o Tribunal Constitucional é chamado a analisar a conformidade jus-constitucional de alterações a normas da estrutura orgânica da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira. Com efeito, no Acórdão n.º 376/2005 (publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 19 de Agosto de 2005), o Tribunal, a requerimento do então Ministro da República para a Região Autónoma da Madeira, em processo de fiscalização preventiva da constitucionalidade, debruçou-se sobre normas constantes de decreto legislativo regional que alteravam precisamente os artigos 46.º e 47.º de tal diploma orgânico — os mesmos preceitos cujas alterações vêm agora questionadas pelo requerente.

Nesse aresto, tirado com quatro votos de vencido, o Tribunal Constitucional pronunciou-se pela não inconstitucionalidade das normas contidas nos artigos 29.º e 30.º, do que veio a ser publicado como Decreto Legislativo Regional n.º 14/2005/M, de 5 de Agosto, face às invocadas desconformidades constitucionais. Entendeu então o requerente que os preceitos em causa respeitavam a matérias integradas na reserva, aliás absoluta, da Assembleia da República e, adicionalmente, enfermavam de inconstitucionalidade material por violação dos princípios da igualdade e da proporcionalidade.

O Tribunal decidiu que as subvenções em causa nas alterações então apreciadas constituíam financiamento em virtude e por causa da actividade parlamentar desenvolvida. A decisão assentou no facto de, atendendo ao *fundamento subvencional* em análise, não estarem em questão financiamentos aos partidos *qua tale*, isto é, afectos à realização dos seus fins próprios, mas sim subvenções geneticamente fundadas no exercício da actividade parlamentar. No exercício desta actividade residia, portanto, não só a justificação constituinte de tais subvenções públicas como também o limite material último à respectiva disposição por parte dos partidos e grupos parlamentares beneficiários. V. os seguintes excertos do citado aresto, ilustrativos do que se acabou de dizer:

«Recortado o quadro legislativo, ficam desenhados os traços que permitem, numa primeira consideração, adivinhar já uma destriça entre as subvenções em causa no presente pedido de constitucionalidade e as que são outorgadas aos partidos políticos independentemente do desenvolvimento de uma concreta actividade de natureza parlamentar. [...]

Nesta linha de pensamento, não pode desconsiderar-se o facto de o regime aplicável ao financiamento dos partidos políticos *qua tale* assumir como fundamento subvencional do financiamento público a realização dos seus fins próprios independentemente da afectação de recursos relativos à prossecução de uma actividade parlamentar. Na verdade, ainda que a representatividade na Assembleia da República seja assumida como *critério* do montante subvencional a atribuir pelo Estado, é manifesto que a *ratio*, subjacente a tal financiamento, não tem a natureza instrumental da subvenção que é concedida para realização de fins estritamente parlamentares e que a estes está funcionalmente condicionada. [...] Contudo, é igualmente inegável que o sistema constitucional reserva aos partidos políticos um importante papel ao nível da ‘participação no funcionamento do sistema de governo constitucionalmente instituído’ — aí se integrando a ‘que se efectua através dos órgãos de soberania, a que se exerce noutros órgãos do Estado e ainda a que respeita aos órgãos de governo próprio das

Regiões Autónomas' (cf. Marcelo Rebelo de Sousa, *Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português*, cit., p. 446). E, nessa participação, vai assumido um conjunto de 'diferenças sensíveis' que demarcam a actuação dos partidos *solus ipse* da que é institucionalmente enquadrada como dimensão componente — e constitutiva — do funcionamento dos próprios órgãos do Estado.

Por outro lado, acentuando agora a especificidade da representação de cariz parlamentar, não deixa de resultar dos pertinentes dados constitucionais que a intervenção dos partidos, nesta sede, é, em boa medida, mediatizada pelos grupos parlamentares que assim se configuram como específicos sujeitos da actividade, organização e funcionamento do órgão parlamentar [...] E dessa estruturação orgânica [...] decorrerá, também entre nós, uma forçosa ponderação diferenciadora entre as condições de funcionamento dos partidos — a que concernem as subvenções outorgadas no seio do artigo 5.º da Lei n.º 19/2003 — e as condições de funcionamento dos órgãos de natureza parlamentar, norteadas pelo *quid specificum* de estarem instrumentalizadas, vinculadas e predispostos ao funcionamento desse complexo orgânico. E, assim, enquanto as primeiras são compreendidas no âmbito de uma escolha opção (*sic*) legiferante na composição de um modelo de financiamento da actividade partidária, as segundas não podem deixar de ser reclamadas pela própria natureza das coisas, não só em função do exercício da função parlamentar mas igualmente atendendo às exigências materiais que aí vão assumidas e que são vistas como condição de dignidade desse exercício e dos seus resultados.»

7 — O objecto do presente pedido versa, de igual modo, sobre as alterações aos artigos 46.º e 47.º da estrutura orgânica da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, juntamente com a disposição transitória inerente à entrada em vigor do novo critério referencial de cálculo das subvenções atribuídas aos partidos com representação naquele órgão. Tal não significa que se possa concluir, sem mais, pela aplicabilidade aos presentes autos do que foi então decidido no Acórdão n.º 376/2005.

Na verdade, e face ao disposto no artigo 180.º, n.º 3, da Constituição, respeitante aos grupos parlamentares, entendeu-se que de tal norma não poderia deixar de decorrer a faculdade de o órgão parlamentar «prover à existência dos meios humanos e materiais por el[e] considerados necessários para o cabal exercício dos mandatos parlamentares, máxime através da intervenção dos grupos parlamentares». E, embora esse preceito, integrado no capítulo III do título II referente à Assembleia da República se reporte directamente a este órgão, aplica-se de igual modo às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, nos termos do artigo 232.º, n.º 4. Terá portanto de se reconhecer às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, tal como à Assembleia da República, uma «legítima faculdade de autoconformação do seu próprio funcionamento» (cf. Acórdão n.º 85/2008, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, de 11 de Março de 2008), de modo a lograr a efectivação dos direitos dos grupos parlamentares e dos deputados não integrados em grupos parlamentares nos termos do referido artigo 180.º, n.º 3.

Assim, considerando quer o disposto no artigo 232.º, n.ºs 3 e 4, quer o teor do artigo 227.º, n.º 1, alínea *a*), ambos da Constituição, decidiu então o Tribunal não se pronun-

ciar pela inconstitucionalidade orgânica das alterações que vieram posteriormente a ser aprovadas pelo Decreto Legislativo Regional n.º 14/2005/M. Confrontadas tais alterações com os restantes parâmetros invocados e atinentes aos princípios da igualdade e da proporcionalidade, concluiu-se de igual modo pela não verificação de qualquer violação constitucional.

8 — É agora o Tribunal Constitucional confrontado com novas alterações às mesmas normas. Metodologicamente impõe-se que se proceda à averiguação e qualificação da matéria versada no projecto legislativo por forma a apreciar a questão de inconstitucionalidade orgânica invocada pelo requerente.

8.1 — O artigo 1.º do decreto começa por alterar a epígrafe do capítulo VII da estrutura orgânica, eliminando a referência aos grupos parlamentares, o qual passa a dispor, apenas, sobre «apoios aos partidos». Também na epígrafe do artigo 46.º é suprimida a expressão «grupos parlamentares», limitando-se agora a referir «Gabinetes dos partidos na Assembleia». Aliás, todas as menções posteriores aos «grupos parlamentares» são eliminadas do corpo de tal preceito, voltando a mesma a surgir apenas no novo n.º 11, referente às contas relativas à subvenção atribuída nos termos do n.º 1 desse artigo. Deste modo, onde, à luz da redacção em vigor, se lê «grupo» ou «grupos parlamentares» passa a ler-se, com as alterações em análise, «gabinete» (n.º 2), «gabinete dos partidos» (n.ºs 4 e 10) e «gabinetes dos partidos com assento parlamentar» (n.ºs 8 e 9). Também na alínea *a*) do n.º 1 é suprimida a referência ao «deputado único/partido e grupos parlamentares», sendo igualmente alterado o critério de referência para o cálculo da subvenção em causa.

8.2 — Já o artigo 47.º, mantendo a mesma epígrafe, vê o seu n.º 1 alterado, prevendo-se agora a atribuição de uma subvenção anual aos partidos com representação parlamentar no valor de 16 × 12 I. A. S., em vez da anterior subvenção mensal às *representações parlamentares (de um só deputado e grupos parlamentares) para encargos de assessoria* (no valor de um SMN × número de deputados). Por outro lado, no n.º 2, prevê-se agora que tal subvenção seja entregue às estruturas regionais dos partidos com assento parlamentar.

8.3 — Importa portanto apreciar, em primeira linha, o tipo de subvenções previstas nos citados artigos 46.º e 47.º, face às alterações introduzidas, de forma a aferir se a respectiva qualidade face ao que já se adiantou relativamente a subvenções públicas atribuídas com base no critério do exercício da actividade parlamentar. Só daqui se poderá então avançar para a questão da competência do órgão autor das normas para a respectiva normação.

8.4 — Para melhor esclarecimento do sentido das alterações ora impugnadas, saliente-se desde já a *intentione legislatoris* expressamente assumida e visada pelo autor da norma no preâmbulo do diploma que agora foi submetido à apreciação do Tribunal:

«Importa, porém, fazer um pouco de história, a nível nacional e a nível regional, da evolução legislativa desta componente do financiamento público partidário, por via dos grupos parlamentares, dos partidos com assento nas Assembleias.

É o que passamos a fazer.

É público e sabido que a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas vem adoptando uma interpretação que considera que as dotações atribuídas aos partidos com assento parlamentar, incluindo as destinadas aos

grupos parlamentares, órgãos dos partidos, não teria a natureza de financiamento partidário e, como tal, a sua fiscalização não caberia ao Tribunal Constitucional.

Admite-se que a Lei Orgânica da Assembleia Legislativa, e mais precisamente os seus artigos 46.º e 47.º, não tenham, na sua redacção actual, a clareza desejável e permitam uma leitura diferente daquela que o próprio legislador lhe atribuiu.

A demonstração do carácter controverso dessa redacção está patente no parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de 25 de Setembro de 2008.

Efectivamente, começou por ser relator daquele parecer o procurador José Luís Paquim Pereira Coutinho, que elaborou um projecto de parecer que sustentava, e bem, que as dotações previstas nos artigos 46.º e 47.º da Lei Orgânica da Assembleia Legislativa constituíam financiamento partidário e, como tais, estavam subordinadas à fiscalização do Tribunal Constitucional e da Entidade de Contas e Financiamentos Políticos, que assessora aquele Tribunal.

Porém, com uma votação que dividiu o Conselho em dois blocos, fez vencimento a tese de que tais dotações não assumiriam natureza de financiamento partidário.

Compreender-se-á que, se a mais elevada instância de aconselhamento jurídico do Estado, como é o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, que integra a ‘nata’ dos procuradores, está dividida quanto ao alcance e sentido de normas de diploma regional, tão melindroso como o que regula matéria de financiamento partidário intrinsecamente ligado aos grupos parlamentares, órgãos partidários que integram a Assembleia Legislativa de uma Região Autónoma, demonstrada está a necessidade imperiosa de uma clarificação interpretativa desta matéria, em sede legislativa.

É este, pois, o momento e o local próprio para o fazer com a mais elevada responsabilidade institucional e com o sentido de Estado que a matéria do financiamento partidário exige, dignificando-se, a um tempo, a democracia e a autonomia.

Na verdade, não é bom para a democracia que superiores instâncias do Estado, com relevantes responsabilidades fiscalizadoras, que devem ser respeitadas e dignificadas, alimentem conflitos inúteis e desgastantes com outros órgãos com funções políticas, não menos relevantes, no âmbito da autonomia regional, como é o caso da Assembleia Legislativa que se quer, igualmente, respeitada e dignificada.

Por isso, introduziu-se no presente projecto de decreto legislativo regional uma distinção clara entre a dotação destinada aos grupos parlamentares, órgãos partidários e a dotação directamente atribuída aos partidos com assento na Assembleia Legislativa, através das suas estruturas regionais.

Deixa-se, igualmente, claro que tanto a dotação para os grupos parlamentares como a destinada directamente aos partidos são ambas subvenção pública de financiamento partidário.»

8.5 — Notoriamente, foi intenção do autor das normas legislar sobre *financiamento público partidário*. Isto mesmo veio posteriormente a ser confirmado pela resposta que o mesmo apresentou ao pedido formulado pelo requerente. E, ainda que o preâmbulo e a resposta fossem omissos quanto a este desiderato, do teor das alterações não

resultaria conclusão diversa. É que, mais do que modificações de letra, as alterações que se pretendem introduzir afectam materialmente a natureza das subvenções previstas nos artigos 46.º e 47.º Vejamos:

8.6 — Quanto ao artigo 46.º, a repetida eliminação das referências aos grupos parlamentares do corpo do preceito, aliada às alterações de epígrafe do artigo e do capítulo em que a norma se insere, tem como consequência a supressão do nexó fundamentante da subvenção, assente no exercício da actividade parlamentar. Com efeito, a subvenção aí prevista deixa de estar incindivelmente afecta ao exercício da actividade parlamentar para passar a encontrar nesta, tão-somente, a sua fonte criadora, isto é, o respectivo critério ou pressuposto legal de atribuição. Daqui não pode deixar de resultar, portanto, a conclusão de que se trata de um financiamento à actividade partidária e independente do concreto exercício da actividade parlamentar, na esteira, aliás, da vontade expressa do legislador regional que constitui um importante elemento de análise interpretativa particularmente tendo em atenção a natureza preventiva dos autos *sub judicio*.

Idêntica asserção se retira quanto à subvenção contemplada no artigo 47.º, a qual, aliás, de acordo com a proposta em análise, passa a ser directamente entregue às próprias estruturas regionais dos partidos com assento parlamentar. Para além disso, a supressão da parte inicial do n.º 1 de tal artigo elimina, por completo, a conexão que, na redacção em vigor, tal subvenção apresenta com o exercício da actividade parlamentar, deixando de existir a condicionante relativa à utilização de tais verbas com encargos de assessoria, o que significa que as mesmas passariam a poder ser utilizadas para quaisquer outros tipos de despesas, nomeadamente aquelas totalmente alheias à vida parlamentar e que fazem parte do quotidiano de qualquer partido (tais como materiais de propaganda política).

8.7 — É inquestionável, portanto, que as alterações introduzidas aos artigos 46.º e 47.º do Decreto Legislativo Regional n.º 14/2005/M dizem respeito a matéria de financiamento partidário. Aqui chegados, cumpre agora averiguar da competência legislativa do autor das normas.

#### B — Do mérito

9 — O próprio decreto, ora em análise, invoca como base jurídica da sua aprovação o artigo 227.º, n.º 1, alínea a), da Constituição, isto é, dele retirando a competência para legislar sobre a matéria constante daquelas normas.

Importa, assim, verificar se tal ocorre. Ora, conforme se exarou no Acórdão n.º 423/2008 (publicado no *Diário da República*, 1.ª série, de 17 de Setembro de 2008), relativamente à competência legislativa própria dos órgãos regionais na sequência da revisão operada pela Lei Constitucional n.º 1/2004, encontra-se a mesma delimitada pela operância de restrições de três ordens. Vejamos:

«O direito constitucional regional sofreu profundas alterações na revisão constitucional de 2004, que não têm sido ignoradas pela jurisprudência deste Tribunal.

Com efeito, nos Acórdãos n.ºs 246/2005, de 10 de Maio, 258/2006, de 18 de Abril, e 258/2007, de 17 de Abril, o Tribunal teve oportunidade de salientar que, entre as alterações introduzidas na revisão constitucional de 2004, se deve contar a simplificação dos parâmetros em que o poder legislativo regional se pode exercer, o que tem como consequência o alargamento dos poderes legislativos das Regiões Autónomas.

Mais ainda, o Tribunal verificou o desaparecimento da categoria de leis gerais da República, bem como da submissão dos diplomas regionais aos seus princípios fundamentais (antigo n.º 5 do artigo 112.º da Constituição), e ainda a eliminação da necessidade de existência de interesse específico regional na matéria regulada pelas Regiões, enquanto pressuposto ou requisito do exercício da competência legislativa destas últimas (v. o n.º 4 do artigo 112.º da CRP, na sua actual redacção).

Além disso, desta jurisprudência do Tribunal decorre ainda que o exercício do poder legislativo das Regiões Autónomas se continua a enquadrar pelos fundamentos da autonomia das Regiões consagrados no artigo 225.º da CRP e que deve, em face do disposto no n.º 4 do artigo 112.º, na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 227.º e no artigo 228.º, n.º 1, da Constituição, respeitar cumulativamente três requisitos: *i*) restringir-se ao âmbito regional; *ii*) estarem em causa as matérias enunciadas no respectivo estatuto político-administrativo; *iii*) *as matérias não estarem reservadas à competência dos órgãos de soberania.*»

Neste contexto, tendo presente o último «item» apontado (*as matérias não estarem reservadas aos órgãos de soberania*), importa considerar que desde cedo o Tribunal Constitucional (v. Acórdão n.º 258/2007, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, de 15 de Maio de 2007) rejeitou uma interpretação restritiva ou literal da competência própria dos órgãos de soberania, isto é, uma interpretação que confinasse essa competência ao elenco taxativo das competências constitucionalmente reservadas, de forma explícita, à Assembleia da República ou ao Governo. Nessa competência reservada incluem-se, também, «todas as matérias que reclamam a intervenção do legislador nacional».

Mais recentemente, pelo Acórdão n.º 402/2008 (publicado no *Diário da República*, 1.ª série, de 18 de Agosto de 2008), este Tribunal teve o ensejo de afirmar:

«O iniludível alargamento do âmbito de competência legislativa das Regiões, resultante da revisão constitucional de 2004, não põe em causa a intangibilidade das competências dos órgãos nacionais, associados ao exercício de funções de soberania, sem que isso importe, de modo algum, a revivescência de previsões constitucionais restritivas eliminadas por aquela revisão. Daí a obrigatoriedade de intervenção do legislador parlamentar ou governamental [...] relativamente a matérias que reclamem a intervenção do legislador nacional.»

10 — Neste contexto, e tendo presente o financiamento público dos partidos políticos, salientem-se os preceitos constitucionais que deverão ser convocados:

«Artigo 10.º

**Sufrágio universal e partidos políticos**

- 1 — .....
- 2 — Os partidos políticos concorrem para a organização e para a expressão da vontade popular, no respeito pelos princípios da independência nacional, da unidade do Estado e da democracia política.

**Artigo 51.º**

**Associações e partidos políticos**

- 1 — .....
- 2 — .....
- 3 — .....
- 4 — Não podem constituir-se partidos que, pela sua designação ou pelos seus objectivos programáticos, tenham índole ou âmbito regional.
- 5 — .....
- 6 — A lei estabelece as regras de financiamento dos partidos políticos, nomeadamente quanto aos requisitos e limites do financiamento público, bem como às exigências de publicidade do seu património e das suas contas.»

Como se depreende do disposto no artigo 10.º, n.º 2, da Constituição, os partidos políticos, constituindo formas de organização e expressão da vontade popular, devem respeitar «os princípios da independência nacional, da unidade do Estado e da democracia política».

Por seu lado, o artigo 51.º, n.º 4, ao determinar que «não podem constituir-se partidos políticos que, pela sua designação ou pelos seus objectivos programáticos, tenham índole ou âmbito regional», estabelece um princípio de proibição de partidos regionais, o que quer dizer que a actividade política partidária, também a nível das Regiões Autónomas, só pode ser travada por organizações necessariamente de vocação nacional.

Ainda por força do n.º 6 deste preceito, a Constituição estabelece uma imposição legislativa ao confiar à lei a definição «das regras de financiamento dos partidos políticos, nomeadamente quanto aos requisitos e limites do financiamento público [...]». Do que resulta não só uma implícita obrigação estadual de financiamento público mas também a obrigatoriedade da fixação de um montante máximo para a atribuição de subvenções públicas partidárias, tendo como finalidade a necessidade de assegurar o pluralismo partidário e garantir a todas as formações organizadas como partidos políticos o suporte económico-financeiro indispensável à efectivação do princípio da igualdade de oportunidades. (Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. 1, 4.ª ed., p. 689).

A proibição constitucionalmente imposta relativamente à existência de partidos regionais, por um lado, e a concomitante exigência constitucional do estabelecimento dos requisitos e limites ao financiamento partidário, por outro, revela que a regulamentação legal primária desta matéria não pode ser exercida concorrentemente por órgãos legislferantes, nacionais e regionais, em termos que pudessem implicar a adopção de regimes jurídicos conflituantes, e evidencia que estamos perante competência reservada dos órgãos de soberania.

O que aponta para considerar que a credencial legislativa conferida pelo artigo 51.º consagra, não genericamente uma reserva de acto legislativo, mas, especificamente, uma reserva de lei estadual.

11 — Não se encontrando preenchido um dos requisitos da competência legislativa atrás referenciada, não poderia, pois, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira legislar sobre a invocada matéria. Assente a existência de inconstitucionalidade, com base em violação das regras de competência, torna-se desnecessário indagar dos restantes fundamentos invocados, bem como das inconstitucionalidades materiais arguidas pelo requerente.

III — *Decisão.*

12 — Pelos motivos expostos, o Tribunal Constitucional pronuncia-se pela inconstitucionalidade, por violação do disposto no artigo 227.º, n.º 1, alínea *a*), da Constituição, das normas contidas nos artigos 1.º e 2.º do Decreto Legislativo Regional, aprovada na sessão plenária de 16 de Dezembro de 2008 da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, intitulado «Alteração à Lei Orgânica da Assembleia Legislativa».

Lisboa, 20 de Janeiro de 2009. — *José Borges Soeiro — Ana Maria Guerra Martins — Joaquim de Sousa Ribeiro — Mário José de Araújo Torres — Carlos Fernandes Cadilha — Benjamim Rodrigues — Maria Lúcia Amaral — Maria João Antunes — Gil Galvão — João Cura Mariano — Vitor Gomes — Carlos Pamplona de Oliveira* (com declaração) — *Rui Manuel Moura Ramos*.

**Declaração de voto**

Vencido quanto à fundamentação adoptada.

Entendo, na verdade, que estando em causa saber se a Assembleia Legislativa da RAMadeira tem poderes para editar as normas impugnadas, a resposta a esta questão deve ser procurada no disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 227.º da CRP, norma que, em conjugação com o disposto no n.º 1 do artigo 232.º da CRP, habilita aquele órgão regional a legislar em matérias enunciadas no respectivo Estatuto, não reservadas aos órgãos de soberania. Impor-se-ia, em consequência, averiguar se a matéria em causa está elencada no artigo 40.º do Estatuto Político Administrativo da RAM, conforme determina a disposição transitória adoptada no artigo 46.º da Lei Constitucional

n.º 1/2004. Com efeito, diversamente do caso tratado no Acórdão n.º 376/2005, em que estavam em causa subvenções relativas a organização parlamentar, abrangidas na competência legislativa das Assembleias Legislativas das Regiões por força de norma especial contida no n.º 3 do artigo 232.º da CRP, de resto em perfeita harmonia com o que se dispõe nos artigos 175.º, alínea *a*), e 180.º, n.º 3, da CRP quanto à Assembleia da República, a natureza do financiamento no caso em presença arrasta a análise desta matéria para a sede geral da competência legislativa regional. Devia, portanto, concluir-se que a Assembleia Legislativa da RAM não detém poderes para legislar sobre esta matéria, nos termos conjugados dos artigos 229.º, n.º 1, alínea *a*), da CRP, 46.º da Lei Constitucional n.º 1/2004 e 40.º do EPARAM.

A tese perfilhada no acórdão, ao pretender ligar a competência para disciplinar a matéria a uma «reserva de lei estadual», alegadamente decorrente do n.º 6 do artigo 51.º da CRP, não encontra — salvo o devido respeito — qualquer apoio no texto da Constituição. Na verdade, o que se dispõe no n.º 1 do artigo 112.º da CRP afasta claramente a existência de uma tal espécie legislativa denominada lei estadual, por contraposição com os «actos legislativos regionais», uma vez que a Constituição fixou como limites negativos ao poder legislativo regional apenas as matérias reservadas aos órgãos de soberania, ou seja, na prática (excepto quanto ao caso previsto no n.º 2 do artigo 198.º da CRP), as matérias reservadas à competência da Assembleia da República. Não é, assim, possível descortinar, para além deste, outro limite negativo de competência legislativa regional, denominado «reserva de lei estadual». — *Carlos Pamplona de Oliveira*.