

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 641/95 — Processo n.º 489/91

Acordam no Plenário do Tribunal Constitucional:

I — Relatório

1 — O Procurador-Geral da República, ao abrigo do disposto no artigo 281.º, n.º 1, alínea a), e n.º 2, alínea g), da Constituição da República Portuguesa, veio requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade de todas as normas contidas na Portaria n.º 820/89, de 15 de Setembro.

Para fundamentar o seu pedido alega que na elaboração da referida portaria «não foi assegurada a participação das associações sindicais representativas dos trabalhadores interessados, como é imposto pelo artigo 56.º, n.º 2, alínea a), da Constituição da República Portuguesa, na versão actualmente vigente», sendo que «a Portaria n.º 820/89 constitui verdadeira legislação do trabalho, pois disciplina matérias nucleares das relações jurídico-laborais dos trabalhadores das instituições de previdência social, designadamente carreiras e categorias profissionais, regime de recrutamento e selecção, regras de mobilidade profissional e geográfica, duração e horário de trabalho, férias, faltas e licenças, regime disciplinar, etc.».

Notificado para se pronunciar, querendo, sobre o pedido, veio o Primeiro-Ministro oferecer o mérito dos autos.

Nada obstando a que se conheça do pedido, importa apreciar e decidir.

II — Fundamentos

2 — A Portaria n.º 820/89, de 15 de Setembro, insere-se numa cadeia longa de vários instrumentos normativos de natureza infralegislativa iniciada com o Decreto Regulamentar n.º 68/77, de 17 de Outubro, a que logo se sucedeu a Portaria n.º 38-A/78, de 19 de Janeiro. Foi aquele decreto elaborado e publicado sob invocação do disposto no n.º 4 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 164-A/76, de 28 de Fevereiro, na redacção que lhe fora dada pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 887/76, de 29 de Dezembro, e é nele que expressamente se funda a portaria agora questionada.

Segundo o artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 68/77, «a regulamentação de trabalho dos trabalhadores das instituições de segurança social será fixada por portaria conjunta dos Ministérios das Finanças, do Trabalho e dos Assuntos Sociais e da Secretaria de Estado da Administração Pública». O preâmbulo do diploma informa sobre o alcance desta opção normativa — ter-se-á entendido que as instituições de segurança social deveriam assumir a natureza de institutos públicos porque prosseguiram fins públicos próprios do Estado e por essa razão o regime dos respectivos trabalhadores não deveria continuar a identificar-se com o regime aplicável aos trabalhadores do sector privado.

Na verdade, enquanto o Decreto-Lei n.º 164-A/76, de 28 de Fevereiro, que regulava em termos gerais a matéria das convenções colectivas de trabalho, ainda mantinha no seu âmbito de aplicação as instituições da previdência social — «as instituições da previdência social ficarão submetidas às normas deste diploma, sem prejuízo das alterações que lhes vierem a ser introduzidas em decretos regulamentares a publicar pelos Mi-

nistérios do Trabalho e dos Assuntos Sociais», conforme se lia no n.º 4 do seu artigo 1.º —, foi outra a opção do Decreto-Lei n.º 887/76, de 29 de Dezembro, que veio alterar o primeiro. Por força do diploma de Dezembro de 1976, «o regime jurídico da regulamentação colectiva de trabalho para os trabalhadores das instituições de previdência social será objecto de diploma específico dos Ministérios da Administração Interna, das Finanças, do Trabalho e dos Assuntos Sociais» (n.º 4 do artigo 1.º). No plano legal, é esta a formulação que ainda hoje subsiste, dada por norma com a mesma numeração e artigo, constante do Decreto-Lei n.º 519-C1/79, de 29 de Dezembro.

Do contexto descrito e dos próprios termos do Decreto Regulamentar n.º 68/77 retira-se que o regime de trabalho do pessoal das instituições de previdência social passaria a ser fixado por portaria, com vista à definição de um regime transitório que, tendo em conta o novo enquadramento daquelas instituições, não perdesse de vista toda uma realidade já existente, que era, no dizer do respectivo preâmbulo, a regulamentação em vigor de natureza contratual, que se afastava em muitos aspectos do regime jurídico aplicável à função pública.

Com os seus 179 artigos a que acrescem vários anexos, parcial mas extensamente alterados pela agora questionada Portaria n.º 820/89, a Portaria n.º 193/79, de 21 de Abril, constituiu um quadro normativo sistematizado e pormenorizado, que se traduziu numa aproximação em aspectos importantes e significativos ao regime da função pública, «acentuando-se deste modo a irreversibilidade do processo» (transcrito do preâmbulo). Passou também a constituir a sede julgada mais adequada para a inserção de sucessivas alterações e aditamentos, ora porque entretanto ocorriam modificações no regime geral da função pública que se entendia deverem ser aplicadas neste domínio, ora porque aos trabalhadores abrangidos se determinava que passasse a aplicar-se o regime da função pública quanto a aspectos que até então tinham continuado a ser regulados pelo regime transitório, sempre numa via de aproximação ao objectivo pretendido de identificação com o regime da função pública.

3 — Não parece indispensável para a apreensão do objecto e alcance do pedido enumerar todas as portarias que vieram modificar o texto original. Até à entrada em vigor da portaria questionada terão sido elas em número de quatro — tantas são as referidas no artigo 1.º da Portaria n.º 820/89 — a que outras se somaram, de carácter extravagante. E mesmo posteriormente, a Portaria n.º 100/91, de 4 de Fevereiro, veio regular aspectos do regime remuneratório do pessoal abrangido, transpondo para este domínio os princípios do regime aplicável na função pública.

Contudo, terá interesse assinalar uma outra vertente no contexto normativo em que se inscreve o instrumento em apreciação e que é expressão do reforço da opção em favor da inclusão dos trabalhadores da previdência social no regime geral da função pública.

4 — Adquirida a irreversibilidade do processo, quando sucessivamente foi sendo dirigida a estrutura unificada de enquadramento orgânico das instituições de previdência, geraram-se situações de diferenciação de regimes jurídicos aplicáveis, por em determinados serviços passarem a trabalhar lado a lado funcionários e agentes abrangidos por diversos regimes de trabalho. O preâmbulo do Decreto-Lei n.º 278/82, de 20 de Julho, descreve as dificuldades criadas: o regime da fun-

ção pública aplicava-se ao pessoal dos quadros dos centros regionais de segurança social criados pelo Decreto n.º 79/79, de 2 de Agosto, mas aos trabalhadores permanentes dos serviços anteriormente existentes e que foram integrados nos centros, incluindo as caixas de previdência e o Instituto das Obras Sociais, aplicava-se o estatuto de origem, que era o da Portaria n.º 193/79. A estes últimos trabalhadores, como se prescreve no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 515/79, de 28 de Dezembro, foi permitido optar pelo regime da função pública até à data de entrada em vigor dos respectivos quadros de pessoal. No entanto, muitos deles não terão exercido essa faculdade, como se verá da exposição subsequente.

Refira-se entretanto a propósito que os centros regionais de segurança social constituem um dos níveis organizativos do sistema, que compreende também os níveis central e local, e estão dotados de personalidade jurídica e de autonomia administrativa e financeira, conforme ficou disposto no Decreto-Lei n.º 549/77, de 31 de Dezembro (artigos 3.º e 21.º). Esses centros integram os órgãos, serviços e instituições do sector na respectiva área (artigo 19.º do decreto-lei citado, não alterado pela Lei n.º 55/78, de 27 de Julho, que ratificou com emendas esse diploma), área essa que corresponde ao distrito (artigo 20.º daquele decreto-lei).

5 — O já referido Decreto-Lei n.º 278/82 veio então determinar que «o pessoal dos centros regionais de segurança social e do Centro Nacional de Pensões oriundo das instituições de previdência de inscrição obrigatória e suas federações e o pessoal da Comissão de Equipamentos Colectivos da Segurança Social e da Federação das Caixas de Previdência e Abono de Família fica abrangido pelo regime jurídico dos funcionários e agentes da Administração Pública» (n.º 1 do artigo 1.º). Por sua vez, e segundo o artigo seguinte, «o disposto no presente diploma será também aplicável ao pessoal que vier a ser integrado nos centros regionais de segurança social por força da extinção ou regionalização de instituições de previdência de inscrição obrigatória e suas federações ou ao abrigo do disposto no artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 4/82, de 11 de Janeiro, bem como ao pessoal da Caixa Central dos Trabalhadores Migrantes ou de qualquer outra instituição de previdência que venha a ser integrado num departamento central da segurança social por força da extinção do organismo a que pertencia». O artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 4/82, aqui mencionado, previu a integração do pessoal das casas do povo adstrito à execução de tarefas do âmbito de qualquer regime de previdência, objectivo que só mais tarde veio a ser levado à prática.

De qualquer forma, o que neste momento interessa pôr em destaque é que o regime da função pública passou a constituir o *regime regra* do pessoal das instituições de previdência que até então tinha sido aquele que fora estatuído pela Portaria n.º 193/79. Este último passou a ser o regime especial aplicável apenas aos trabalhadores que expressamente tivessem declarado que desejavam manter o regime de trabalho pelo qual se vinham regendo (no mesmo sentido já apontara o Decreto-Lei n.º 515/79 já referido) no prazo de 30 dias a contar da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 278/82 (cf. n.º 3 do artigo 1.º).

6 — A evolução legislativa posterior não deixa de confirmar esta orientação.

Assim, o Decreto-Lei n.º 245/90, de 27 de Julho, prevê a criação dos serviços locais de segurança social e estabelece no seu artigo 6.º que «à medida da efec-

tiva criação de cada serviço local e em conformidade com as correspondentes necessidades, o pessoal que, a quaisquer título, esteja ao serviço das casas do povo do município onde os mesmos sejam implantados, afecto à execução de tarefas do âmbito dos regimes da segurança social, é integrado nos quadros dos centros regionais de segurança social dos respectivos distritos [...] ficando abrangido pelo regime jurídico dos funcionários e agentes da Administração Pública» (n.º 1). No entanto, «ao pessoal abrangido pela Portaria n.º 193/79, de 21 de Abril, integrado nos termos dos números anteriores, é aplicável o disposto no Decreto-Lei n.º 278/82, de 20 de Julho» (n.º 4). Com este regime se harmoniza o Decreto-Lei n.º 246/90, também de 27 de Julho, que regula aspectos do regime das casas do povo (n.º 1 do artigo 3.º).

De regime regra, o regime jurídico da função pública passa a ser regime preferencial com o Decreto-Lei n.º 106/92, de 30 de Maio, cujo preâmbulo reconhece que a faculdade de integração proporcionada pelo Decreto-Lei n.º 278/82 usou um escasso número de trabalhadores «alguns dos quais têm, todavia, solicitado a sua revogação, bem como a consequente integração no regime da função pública». A intenção do legislador traduz-se com clareza no artigo 1.º do diploma. Este determina que o pessoal abrangido pelos artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 278/82, já citado, que optou pelo regime de origem — ou seja, pelo regime que era regido pelo estatuto contido em portarias — é integrado no regime jurídico da função pública, salvo quanto aos trabalhadores que expressamente declararem desejar manter o actual regime de trabalho (artigo 1.º, n.ºs 1 e 2), concedendo um prazo de 30 dias para apresentação da correspondente declaração (n.º 3 deste artigo 1.º).

Finalmente, deverá ser feita referência ao diploma que veio reformar a estrutura orgânica e funcional da segurança social. O Decreto-Lei n.º 260/93, de 23 de Julho, reduz de 18 para 5 o número de centros regionais de segurança social, introduz o nível intermédio dos serviços sub-regionais e mantém a figura dos serviços locais. Quanto ao respectivo pessoal, determina que lhe seja aplicado o regime da função pública, salvo quanto àquele que tenha optado, ao abrigo dos Decretos-Leis n.ºs 278/82 e 106/92, «pela legislação em vigor nas caixas de previdência» (cf. o n.º 1 do artigo 26.º e o n.º 2 do artigo 32.º).

7 — Verifica-se da exposição antecedente que a posição relativa do regime, dito, originariamente, transitório, instituído pela Portaria n.º 193/79, à qual várias outras se foram sucedendo, entre elas a agora questionada Portaria n.º 820/89, de 15 de Setembro, sofreu modificações ao longo da sua vigência. Inicialmente, tratou-se de um regime paralelo ao da função pública destinado a um universo de trabalhadores cujo âmbito se encontrava determinado por via normativa. Após o Decreto-Lei n.º 278/82, de 20 de Julho, passa a ser um regime excepcional aplicado apenas aos trabalhadores que tivessem optado pela sua aplicação. Após o Decreto-Lei n.º 106/92, de 30 de Maio, mesmo a estes últimos trabalhadores passa a aplicar-se o regime da função pública: o regime da portaria é agora claramente residual, pois a sua aplicação depende de nova declaração que nesse sentido vier a ser feita pelo trabalhador interessado.

A ponderação global da descrição antecedente aponta para que a convergência de regimes foi procurada por

duas vias: a primeira corresponde a uma aproximação dos respectivos conteúdos; a segunda corresponde à redução do âmbito de aplicação pessoal do regime diferenciado ou específico. Esta última será a tendência que vem prevalecendo.

8 — Será agora altura para uma descrição tão sucinta quanto possível do conteúdo da portaria sindicada, ao mesmo tempo que se fará menção das normas do regime da função pública que terão determinado a introdução dos novos regimes, limitadamente aos aspectos mais gerais e sem preocupações de exaustão e de comparação, ponto por ponto e com indicação de eventuais diferenças, pois a intenção é meramente a de ilustrar a intenção do legislador.

8.1 — Começando pela parte em que são alteradas normas da Portaria n.º 193/79, verifica-se que, depois de definido no artigo 1.º o âmbito de aplicação do regime que se pretende modificar, com a nova redacção dada aos artigos 7.º-A e 8.º se dispõe sobre estruturação dos quadros, carreiras do pessoal e categorias existentes em cada uma delas, com vista a, fazendo fé no que vem referido no preâmbulo, acolher as novas regras e princípios que para a função pública resultaram do regime contido no Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho.

8.2 — As alterações introduzidas nos artigos 13.º e 14.º consubstanciam-se em meras actualizações da designação de serviços.

8.3 — Com a nova redacção dos artigos 17.º, 18.º, 18.º-A, 18.º-B, 19.º, 20.º, 21.º e 22.º, modificam-se aspectos substantivos do regime de provimento de lugares, também com incidência em matéria de concursos e em ligação com a classificação de serviço. Neste campo, a fonte afigura-se ser o Decreto-Lei n.º 41/84, de 23 de Fevereiro, quanto a instrumentos de mobilidade, e o Decreto-Lei n.º 248/85 já citado, na parte restante.

8.4 — Os artigos 24.º, 25.º, 26.º, 26.º-A, 28.º, 29.º, 31.º, 33.º, 52.º, 53.º, 56.º, 57.º, 58.º, 59.º, 60.º, 61.º, 63.º-B a 63.º-H, 65.º a 71.º, 74.º, 77.º, 78.º, 79.º, 81.º, 81.º-A a 81.º-C, 82.º e 82.º-A prevêm a área de recrutamento de certas categorias do pessoal — casos dos chefes de repartição e dos chefes de secção a que dizem respeito os artigos 24.º e 25.º —, prevêm as condições em que poderão ser criados lugares de chefia do pessoal operário (artigo 82.º-A) e dispõem sobre a área de recrutamento e processos de selecção do pessoal integrado em cada uma das categorias pertencentes às carreiras que são objecto de cada um desses artigos. Com a nova redacção consagram-se ou adaptam-se regras do regime geral das carreiras da função pública, estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 248/85 e pelo Decreto-Lei n.º 265/85, de 28 de Julho, este respeitante à carreira técnica superior, ou provenientes de diplomas de natureza especial aplicáveis a carreiras não comuns a toda a função pública, editados na sequência do regime geral.

8.5 — O Decreto-Lei n.º 498/88 terá determinado a nova redacção dos artigos 83.º a 85.º sobre concursos de habilitação.

8.6 — Segue-se todo um conjunto de normas sobre duração e forma de prestação do trabalho e respectivo horário, bem como sobre férias (artigos 98.º, 99.º, 101.º, 103.º, 106.º, 107.º, 109.º, 110.º, 111.º, 115.º e 118.º), que acolhem ou adaptam o regime que para a função pública foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 187/88, de 27 de Maio, em matéria de horário de trabalho, e pelo Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro, quanto a férias.

8.7 — A Portaria n.º 820/89 altera também o regime da substituição (artigo 131.º), remete para o regime geral dos trabalhadores-estudantes (artigo 135.º) e para o regime geral da maternidade, paternidade e adopção, com especificidades (artigo 136.º), dispõe sobre direito disciplinar (artigos 147.º e 150.º) e sobre complementos do subsídio de doença e de pensões (artigos 169.º e 170.º), bem como sobre benefícios sociais e resolução de dúvidas e integração de casos omissos.

8.8 — Até agora têm sido referidas normas que alteram disposições já constantes da Portaria n.º 193/79, na sua redacção originária ou entretanto alterada. Um segundo corpo de normas corresponde a aditamentos.

Os artigos 17.º-A a 17.º-D respeitam ao regime dos concursos e mostram claras afinidades com o regime do Decreto-Lei n.º 498/88. No artigo 18.º-C disciplina-se o regime de estágio nas carreiras técnica superior e técnica em paralelo com o que fora estabelecido no Decreto-Lei n.º 265/88. O artigo 18.º-D regula aspectos relativos ao regime de intercomunicabilidade de carreiras, que também encontra paralelo na lei geral (Decreto-Lei n.º 248/85). São introduzidas novas carreiras com as respectivas categorias pelos artigos 81.º-D a 81.º-F e 82.º-B. Igualmente são aditadas normas de carácter ou complementar ou inovador, mas com inspiração na lei geral, em matéria de férias, licenças e faltas (artigos 106.º-A, 114.º-A e 169.º-A).

8.9 — Depois de um muito pormenorizado regime de transição, a portaria em causa contém um terceiro bloco de normas com o qual se modifica a Portaria n.º 974/80, de 13 de Novembro, substituindo algumas das suas normas ou aditando-lhe outras. Com a Portaria n.º 974/80, de 13 de Novembro, esclareça-se, foi estabelecido o enquadramento jurídico do pessoal de informática abrangido pela Portaria n.º 193/79, de 21 de Abril. Neste contexto, a Portaria n.º 820/89 veio modificar o regime da carreira dos técnicos superiores de informática e criar a carreira de programadores.

A portaria questionada termina com dois anexos, contendo várias tabelas com quadros indicativos do grupo de retribuição.

9 — É perante o enquadramento descrito que há que tomar posição e, adiante-se desde já, ela não poderá deixar de ser no sentido da inconstitucionalidade das normas que são objecto do pedido do Procurador-Geral da República.

É que o Tribunal poderá declarar a inconstitucionalidade das normas em apreciação com fundamento na violação de normas ou princípios constitucionais diversos daqueles cuja violação foi invocada (n.º 5 do artigo 51.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro), circunstância que, no caso presente, tornará dispensável uma análise mais pormenorizada das normas questionadas.

10 — Conforme ficou referido inicialmente, a Portaria n.º 820/89, de 15 de Setembro, funda-se no Decreto Regulamentar n.º 68/77, de 17 de Outubro, que expressamente invoca. Este, por sua vez, baseia-se em norma constante de acto legislativo — n.º 4 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 164-A/76, de 28 de Fevereiro, na redacção que lhe foi dada pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 887/76, de 29 de Dezembro.

Tenhamos presente que as normas em apreciação se contêm em um regulamento sob a simples forma de portaria, em um contexto em que imediatamente se verifica que o poder regulamentar da administração recebeu e vem exercendo poderes muitíssimo amplos de conformação do regime a aplicar aos trabalhadores abrangidos. Desde logo, e como decorre da descrição

a que se procedeu nos n.ºs 4 a 7 supra, a Administração não foi constituída na obrigação estrita de transpor para o regime do antigo pessoal da previdência toda e qualquer alteração que ocorra no regime da função pública. Daqui decorre que ficou e continua na sua disponibilidade o momento de actuar, mas também o juízo sobre a extensão com que deve transpor esse mesmo regime. Atente-se, porém, em que não só a transposição pode não ser integral como também não tem de ser uma transposição fiel, porque a lei não impõe que o regime destes trabalhadores tem de ser igual ao da função pública na parte transposta. Daí que se venha assistindo — e esta portaria não é excepção — à constituição de um regime atípico, algures entre o regime da função pública e o regime do contrato individual de trabalho, sempre mantendo o carácter transitório com que originariamente foi denominado.

Neste plano, no plano de sistema em que devem ser ponderadas todas as normas da Portaria n.º 820/89, de 15 de Setembro, elas constituem expressão de uma intenção normativa dirigida a um específico e determinado objectivo, porquanto estatuem sobre a configuração abstracta do conteúdo da relação laboral dos trabalhadores das instituições de previdência.

A portaria em causa é um *regulamento independente*. De facto, ela foi editada ao abrigo do preceituado no n.º 4 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 164-A/76, de 28 de Fevereiro, na redacção do Decreto-Lei n.º 887/76, de 29 de Dezembro, e esta norma — a norma habilitante — limita-se a definir a competência subjectiva e objectiva para a sua emissão.

11 — Qualificada, assim, a Portaria n.º 820/91 como regulamento independente, importa apurar a sua regularidade constitucional.

A matéria em causa, vertida na portaria, pode, por força da legislação citada de 1976, continuar a ser tratada por via regulamentar. Com efeito e conforme se decidiu no Acórdão n.º 56/95 deste Tribunal (que aqui se segue de perto), publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 28 de Abril de 1995, a regularidade formal dos actos normativos «rege-se sempre pelas normas constitucionais que estiverem em vigor à data da respectiva formação e que lhes digam respeito. E outro tanto se diz quanto às regras de competência que igualmente digam respeito à formação dos actos».

De facto, embora o n.º 6 do artigo 115.º da Constituição tenha sido introduzido na lei fundamental pela revisão de 1982, ou seja, já depois da entrada em vigor das disposições legais que consentiram o exercício do poder regulamentar nesta matéria, o certo é que o que nele se dispõe não pode deixar de reger para os actos normativos regulamentares editados posteriormente. Rege, por isso, para as normas em apreciação, sendo irrelevante que a Portaria n.º 820/89 se proponha alterar normas de portaria anterior.

Não está em causa, no presente processo de fiscalização abstracta de constitucionalidade, a apreciação da conformidade constitucional do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 164-A/76, de 28 de Fevereiro, na redacção do Decreto-Lei n.º 887/76, de 29 de Dezembro, nem a do artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 68/77, de 17 de Outubro.

Em causa está tão-somente a questão da constitucionalidade da Portaria n.º 820/89, de 15 de Setembro.

Ora, tendo uma dada norma procedido à deslegalização de determinada matéria, numa altura em que isso era constitucionalmente legítimo, essa matéria pode continuar a ser tratada através do modelo normativo fixado pela lei habilitadora.

Ponto essencial é que essa matéria pudesse continuar a ser objecto de deslegalização, isto é, que se não estivesse no *domínio de reserva natural de lei*. Porém, esta questão tem já que ver com a constitucionalidade do artigo 1.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 164-A/76, de 28 de Fevereiro, na redacção do Decreto-Lei n.º 887/76, de 29 de Dezembro — e não com a da portaria —, mas, como atrás se refere, a primeira questão não constitui objecto do presente processo.

No caso em apreço, foi a norma do Decreto-Lei n.º 164-A/76 (artigo 1.º, n.º 4, na redacção do Decreto-Lei n.º 887/76, de 29 de Dezembro) que determinou a submissão das instituições de previdência às normas desse diploma, «sem prejuízo das alterações que lhes vierem a ser introduzidas em *decretos regulamentares*», permitindo que tal matéria (as relações colectivas de trabalho entre trabalhadores e entidades patronais, no caso, as instituições de previdência) passasse a ser regulada através de regulamento (*sublinhado agora*).

Assim, aceitando-se — como se aceita — que, tendo determinada matéria sido validamente deslegalizada antes da revisão constitucional de 1982, ela pode continuar a ser tratada por via regulamentar e, no caso dos autos, suposto que a matéria a que se reporta a Portaria n.º 820/89 pode ser objecto de regulamento — questão que não tem de ser aqui tratada —, então tal regulamento não podia deixar de revestir a forma de *decreto regulamentar* e não a forma que veio a ser utilizada de portaria (em contradição expressa, aliás, com o que se determina no preceito deslegalizador, que fala em *decretos regulamentares a publicar pelos Ministérios do Trabalho e dos Assuntos Sociais*).

Ora, após a revisão constitucional de 1982, por força do que se preceitua no n.º 6 do artigo 115.º da Constituição, os regulamentos do Governo, no caso de serem regulamentos independentes, devem revestir a forma de *decretos regulamentares*.

Assim, em vez de uma portaria, em 1989, o Governo deveria ter editado um decreto regulamentar, que é a forma imposta pelo n.º 6 do artigo 115.º da Constituição para os regulamentos independentes do Governo.

Tem, portanto, de se concluir pela inconstitucionalidade das normas constantes na Portaria n.º 820/89, de 15 de Setembro, por violação do n.º 6 do artigo 115.º da Constituição.

12 — A declaração de inconstitucionalidade acarreta em regra a cessação da vigência das normas declaradas inconstitucionais com efeitos *ex tunc* (artigo 282.º, n.º 1, da Constituição). No que diz respeito porém às normas da presente portaria, não se afigura conforme às exigências da segurança jurídica destruir retroactivamente os efeitos produzidos pelas suas normas, atendendo a que tais efeitos se repercutiram na esfera jurídica de trabalhadores, cuja vida profissional se tem vindo a pautar pelo regime nela consagrado, e nela se integraram.

Torna-se por conseguinte aconselhável que o Tribunal, usando da faculdade conferida pelo n.º 4 do artigo 282.º da Constituição, e por razões de segurança jurídica e de equidade, fixe os efeitos da inconstitucionalidade com alcance mais restrito do que o previsto no n.º 1 daquele artigo, de molde a ressaltar as situações já constituídas nos termos das normas em questão.

III — Decisão

Nos termos do exposto, o Tribunal Constitucional decide:

- a) Declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, por violação do artigo 115.º,

- n.º 6, da Constituição da República Portuguesa, de todas as normas constantes da Portaria n.º 820/89, de 15 de Setembro;
- b) Determinar que os efeitos da inconstitucionalidade agora declarada, pelas razões de segurança jurídica e de equidade referidas, se produzam apenas a partir da publicação destes acórdão no *Diário da República*.

Lisboa, 15 de Novembro de 1995. — *Vítor Nunes de Almeida — Armino Ribeiro Mendes — Antero Alves Monteiro Dinis — Messias Bento — José de Sousa e Brito — Maria da Assunção Esteves — Alberto Tavares da Costa — Bravo Serra* (com a declaração de que, quanto a determinados aspectos constantes da portaria em causa, que possam unicamente revestir aspectos de pormenor, manteria as dúvidas que formulei na declaração aposta no Acórdão n.º 56/95) — *Guilherme da Fonseca* [vencido, por entender não se verificar o fundamento da inconstitucionalidade formal a que aderi o presente aresto, essencialmente pelas razões adiantadas no voto de vencido junto ao Acórdão n.º 56/95, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 28 de Abril de 1995, e assim deveria antes declarar-se a inconstitucionalidade de todas as normas contidas na Portaria n.º 820/89, de 15 de Setembro, por violação do artigo 56.º, n.º 2, alínea a), da Constituição, tal-qualmente vinha peticionado pelo requerente] — *Luís Nunes de Almeida*.

Acórdão n.º 637/95 — Processo n.º 139/93

Acordam no plenário do Tribunal Constitucional:

1 — O Ministro da República para a Região Autónoma da Madeira veio requerer, em 2 de Março de 1993, a apreciação da legalidade, em processo de fiscalização abstracta, ao abrigo da alínea g) do n.º 2 do artigo 281.º da Constituição, das normas constantes dos quatro artigos do Decreto Legislativo Regional n.º 1/93/M, de 5 de Fevereiro, face ao disposto no artigo 28.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, aprovado pela Lei n.º 13/91, de 5 de Junho.

Esse pedido apoia-se numa fundamentação contida nos 122 artigos do respectivo requerimento, onde se analisam detalhadamente os regimes remuneratórios dos Deputados à Assembleia da República e dos deputados regionais.

Transcreve-se apenas a síntese conclusiva do pedido:

- a) O artigo 1.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/93/M não corresponde a uma adaptação, prevista no artigo 28.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira (EPA), do regime legal do estatuto remuneratório dos Deputados à Assembleia da República — nomeadamente do disposto no artigo 16.º da Lei n.º 4/85, de 9 de Abril —, mas cria um estatuto remuneratório próprio dos deputados regionais, incorrendo, assim, em *vício de ilegalidade*, por violação do mencionado normativo do EPA;
- b) O artigo 2.º ao criar, para os vice-presidentes da Assembleia Legislativa Regional da Madeira, um vencimento mensal próprio, sem correspondência no estatuto remuneratório dos Deputados à Assembleia da República, não procede

- à adaptação deste estatuto, e, por conseguinte, também viola o disposto no artigo 28.º do EPA;
- c) O n.º 1 do artigo 3.º, inobservando o enquadramento legislativo que devia respeitar (nomeadamente o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 15.º da Lei n.º 3/85, de 13 de Março, na redacção dada pela Lei n.º 94/89, de 29 de Novembro), não fixa nem estabelece qualquer conexão com as disposições legais que determinam os subsídios dos Deputados à Assembleia da República, violando, por isso, para além do normativo referenciado, ainda o artigo 28.º do EPA;
- d) O n.º 2 do mesmo artigo 3.º, ao estatuir que os princípios gerais a que obedece a atribuição dos subsídios aos deputados são fixados por deliberação da Mesa da Assembleia Legislativa Regional, inobserva o quadro normativo atrás citado, violando, da mesma forma, o artigo 28.º do EPA;
- e) O artigo 4.º, ao atribuir o direito à remuneração, para o exercício das funções de deputado da nova Assembleia Legislativa Regional, em relação a um período em que ainda não se tinha dado início a tais funções, ofende o princípio geral do direito à remuneração, consagrado no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, que, inevitavelmente, integra o estatuto remuneratório dos Deputados à Assembleia da República, e, assim, viola o estatuto no artigo 28.º do EPA;
- f) E ainda que se defendesse que a adaptação a fazer não é a do estatuto remuneratório dos Deputados à Assembleia da República, no sentido exposto, mas antes uma mera adaptação de resultado — quantidade remuneratória —, também nessa óptica se afigura que, para além dos vícios já apontados, o disposto nos artigos 1.º, 2.º e 3.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/93/M, na forma como foram ali determinadas as componentes retributivas dos deputados regionais, desrespeitou os princípios gerais da proporcionalidade, da equidade e da harmonia remuneratória, integrantes daquele estatuto, violando, com isso, o estatuto no artigo 28.º do EPA;
- g) Aliás, mesmo a entender-se — o que parece de excluir — que o disposto nos artigos 1.º e 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/93/M, pelo seu teor, integra-se num campo legítimo de actuação, na medida em que consubstancia uma definição do estatuto remuneratório dos deputados e dos vice-presidentes da Assembleia Legislativa Regional da Madeira, feita com base na analogia ao regime legal vigente para a generalidade dos titulares de cargos políticos, tal, porém, não caberia no âmbito da competência legislativa da Assembleia Legislativa Regional, mas sim no do exercício do seu poder de iniciativa estatutária, consagrado nos artigos 228.º, n.º 1, e 229.º, n.º 1, alínea e), da lei fundamental. Consequentemente, a inclusão daquelas normas no diploma legislativo regional, em ultrapassagem ao limite traçado pelo artigo 28.º do EPA da Região, ainda estaria a infringir o disposto na alínea f) do artigo 167.º e no n.º 5 do artigo 233.º, ambos da Constituição, e, com isso, a ofender a reserva absoluta de competência da Assembleia da República.