



## **ACÓRDÃO N.º 468/10**

*De 25 de Novembro de 2010*

Não julga inconstitucional a norma do n.º 1 do artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 220/2003, de 20 de Setembro – que rege para os casos de colocação, por conveniência de serviço, em estabelecimento situado em região autónoma diversa daquela em que tenham residência ou de colocação em estabelecimento situado no continente quando tenham residência numa das regiões autónomas –, emitida pelo Governo sem autorização legislativa da Assembleia da República.

**Processo:** n.º 398/10.

**Recorrente:** Particular.

**Relator:** Conselheiro Vítor Gomes.

### **SUMÁRIO:**

- I – Relativamente aos suplementos remuneratórios do pessoal da função pública, apenas a regulação das linhas fundamentais da sua atribuição se compreende na reserva relativa da competência legislativa da Assembleia da República; as condições especiais em que para um grupo de trabalhadores ou para um dado serviço se reconhece direito a determinado suplemento já não integra essa reserva, podendo o Governo legislar nesse domínio sem necessidade de autorização legislativa.
- II – A norma agora em causa contempla um caso particular e estabelece um regime especial relativamente a uma categoria de trabalhadores que exercem funções públicas, não são tratando de norma que fixa as regras e princípios fundamentais em matéria de atribuição de componente remuneratória para situações do género, razão pela qual não vê o Tribunal Constitucional razões para a censurar, por ter sido emitida pelo Governo sem autorização legislativa da Assembleia da República.

Acordam na 3.<sup>a</sup> Secção do Tribunal Constitucional:

## I — Relatório

1. O Tribunal Administrativo e Fiscal de Ponta Delgada, julgando procedente uma acção administrativa especial intentada pelos ora recorridos, recusou aplicação ao n.º 1 do artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 220/2003, de 20 de Setembro, por considerar que versa sobre matéria de competência relativa da Assembleia da República: bases do regime da função pública [artigos 165.º, n.º 1, alínea *t*), e 198.º, n.º 1, alínea *b*), da Constituição].

O Ministério Público interpôs recurso desta decisão, ao abrigo da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 70.º e do n.º 3 do artigo 72.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro (LTC).

2. Tendo o recurso sido admitido e prosseguido, o recorrente apresentou alegações que concluiu nos seguintes termos:

«1.º

O artigo 40.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 220/2003, de 20 de Setembro, não versa matéria relativa a «bases do regime e âmbito da função pública» abrangida pela reserva relativa de competência da Assembleia da República, prevista no artigo 165.º, n.º 1, alínea *t*) da Constituição.

2.º

Com efeito, a reserva relativa parlamentar, no âmbito da citada disposição da CRP, compreende o estabelecimento do quadro dos princípios básicos fundamentais e orientadores da regulação legal da função pública, o que não se verifica com a norma desaplicada que versa sobre as condições de atribuição de subsídio de residência aos funcionários do Instituto de Meteorologia.

3.º

Consequentemente, o Governo, no exercício da competência legislativa genérica e, obviamente, sem necessidade de autorização legislativa da Assembleia da República, podia legislar especificamente sobre essa matéria, como, efectivamente, aconteceu.

4.º

Assim, não se verifica a inconstitucionalidade orgânica do preceito desaplicado.

5.º

Deve, pois, ser dado provimento ao recurso.»

3. Os recorridos contra-alegaram nos seguintes termos:

«A decisão ora recorrida anulou o despacho n.º 33/CD/2009 do Conselho Directivo do Instituto de Meteorologia, I.P. Portugal, de 29 de Junho de 2009, porque com fundamento no n.º 1, do artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 220/2003, de 20 de Setembro, o qual, apreciado pelo Tribunal recorrido, foi julgado:

1 – Ilegal, porque violador do artigo 12.º do Código Civil, matéria que não foi colocada em crise nem pelo Instituto de Meteorologia, I.P., nem pelo M.I. Procurador da República, já que dela não recorreram.

2 – Inconstitucional, por violação do n.º 1, e da al. *t*) do mesmo n.º 1 do artigo 165.º, e da al. *b*) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição da República Portuguesa, que, no presente recurso, determina o seu objecto.

1. Da Inconstitucionalidade Orgânica e Formal do n.º 1, do artigo 40.º do Decreto-lei n.º 220/2003, de 20 de Setembro.

Alegaram os AA. e viram declarada na sentença ora recorrida a recusa da aplicação da norma do n.º 1, do art. 40.º do Decreto-Lei n.º 220/2003, de 20 de Setembro, com fundamento na sua inconstitucionalidade.

No entender da decisão recorrida a norma supra referida está ferida de inconstitucionalidade orgânica, por violação da alínea *t*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa, na medida em que tratando de matéria respeitante às “bases do regime e âmbito da função pública”, o diploma do qual faz parte integrante, como norma final e transitória, não foi objecto da necessária e prévia autorização legislativa da Assembleia da República, já que matéria da sua competência relativa.

A resposta à questão de constitucionalidade assim colocada passa, desde logo, pela exacta definição do que deva entender-se, para efeitos da alínea *t*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, por “bases do regime e âmbito da função pública”.

Na falta de uma lei de bases que preencha o conteúdo da reserva legislativa da Assembleia da República, a questão que se levanta é a de saber se o Governo pode editar normas que venham substituir, modificar ou derrogar normas que reconhecem direitos retributivos a funcionários públicos.

O Decreto-Lei n.º 220/2003, de 20 de Setembro é uma lei orgânica, elaborada pelo Governo no âmbito das funções legislativas e nos termos da al. *a*) do n.º 1 do art. 198.º da Constituição da República Portuguesa, que aprovou a nova orgânica do Instituto de Meteorologia, IP, onde se inclui a norma, pretensamente interpretativa e ferida de inconstitucionalidade, do n.º 1, do artigo 40.º na medida em que modifica as condições de atribuição de um subsídio de residência no âmbito do regime de contratação na função pública.

O Decreto-Lei n.º 220/2003, de 20 de Setembro, de modo encapotado e nas disposições finais e transitórias, alterou de forma inconstitucional o regime de atribuição dos subsídios de residência aos funcionários do instituto, no indicado n.º 1 do seu artigo 40.º, matéria esta da competência relativa da Assembleia da República.

Embora o objectivo nuclear do Decreto-Lei n.º 220/2003, de 20 de Setembro, seja o da aprovação da nova orgânica do Instituto de Meteorologia I.P., este diploma alterou o regime de atribuição do subsídio de residência aos funcionários do Instituto de Meteorologia colocados no arquipélago dos Açores e da Madeira, pela disposição constante do n.º 1, do artigo 40.º deste indicado diploma, matéria para a qual a Constituição da República Portuguesa atribui competência à Assembleia da República.

Em consequência, nos termos do artigo 1.º do citado diploma é sua finalidade estabelecer a natureza e as atribuições do Instituto de Meteorologia, contudo no n.º 1, do artigo 40.º está em causa matéria de estatuto remuneratório emprego público, especificamente a atribuição do subsídio de residência aos funcionários do Instituto de Meteorologia colocados no arquipélago dos Açores e da Madeira.

É aqui que o diploma está ferido de inconstitucionalidade orgânica.

Ora, está assente que o actual regime jurídico de aplicação do subsídio de residência aos funcionários do instituto, que dura há mais de 60 anos, faz depender a sua atribuição do único facto do funcionário estar colocado num estabelecimento do R. em qualquer das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, sem que haja matéria para interpretação, pois o sentido dado à norma sobre as condições de atribuição do subsídio de residência manteve-se constante e a sua interpretação pacífica ao longo de todos esses anos.

Porém, a norma em causa, apenas reconhece o direito ao subsídio de residência, nos casos em que os funcionários colocados nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira trabalhem e residam no território continental, e vice-versa, ou ainda numa das Regiões Autónomas quando trabalhem ou residam na outra Região Autónoma, o que significa que não estamos perante uma lei interpretativa, mas sim uma lei inovadora, porque derroga o direito anterior.

Da interpretação feita pelo n.º 1 do art. 40.º do enunciado diploma legal, resulta a revogação do regime vigente de atribuição do subsídio de residência e a criação de um regime novo que apenas reconhece o direito ao subsídio de residência aos funcionários que se deslocarem para as Regiões Autónomas quando trabalhem ou residam no território continental e, vice-versa, ou ainda entre as Regiões Autónomas.

O conteúdo da norma do n.º 1, do artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 220/2003, de 20 de Setembro, relaciona-se directamente com o regime de constituição, modificação e extinção do subsídio de residência atribuído aos funcionários públicos do Instituto de Meteorologia, que por sua vez integra matéria de “bases do regime e âmbito da função pública”.

A norma impugnada é organicamente inconstitucional, com fundamento em violação da reserva relativa de competência da Assembleia da República por decreto-lei não autorizado, dado que assume a natureza de bases legais respeitantes à matéria prevista na alínea *t*) do n.º 1 do artigo 165.º.

A competência legislativa em matéria de bases de regime e âmbito da função pública é atribuída, pela al. *t*) do n.º 1 do art.º 165.º da Constituição da República Portuguesa à Assembleia da República e integra o elenco das suas competências de reserva relativa, salvo autorização ao Governo.

Aliás, o que está em causa é a alteração da disciplina do estatuto remuneratório das relações jurídicas de emprego público por diplomas emanados sem autorização do órgão que relativamente a esta matéria detém competência de reserva relativa para legislar, a Assembleia da República, conferida pela Constituição da República Portuguesa.

Neste sentido, a norma do n.º 1, do artigo 40.º do Decreto-Lei no 220/2003, de 20 de Setembro, que alterou as condições de atribuição do subsídio de residência aos funcionários do instituto integra as “bases do regime e âmbito da função pública”, matéria esta da competência relativa da Assembleia da República (inconstitucionalidade orgânica) só podendo o Governo legislar com prévia e necessária autorização daquele órgão.

Neste caso, a violação das regras da competência em matéria legislativa e a preterição da autorização legislativa por parte da Assembleia da República, porque matéria da competência relativa desta, consubstancia uma inconstitucionalidade orgânica e formal, respectivamente, nos termos do corpo do n.º 1 e da al. *t*) do mesmo n.º 1, do artigo 165.º e al. *b*) do n.º 1 do art. 198.º, todos da Constituição da República Portuguesa.

O regime instituído no n.º 1, do artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 220/2003, de 20 de Setembro está, pois, viciado de inconstitucionalidade orgânica, por violação do n.º 1, e da al. *t*) do mesmo n.º 1 do artigo 165.º, e da al. *b*) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição da República Portuguesa.

Termos em que se deverá ser declarada inconstitucionalidade orgânica e formal da norma do n.º 1, do artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 220/2003, de 20 de Setembro, por violação do n.º 1, e da al. *t*) do mesmo n.º 1 do artigo 165.º, e da al. *b*) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição da República Portuguesa, por assim ser de Direito e Justiça.”»

## II — Fundamentos

4. O Conselho Directivo do Instituto de Meteorologia, IP (IM) suspendeu, na sequência de uma acção inspectiva que considerou tal atribuição ilegal face ao disposto no artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 220/2003, de 20 de Setembro, o pagamento de uma parcela retributiva que os trabalhadores do IM em serviço nas regiões autónomas vinham auferindo a título de subsídio de residência. Com isso, pôs termo a uma prática que vinha sendo adoptada desde o Decreto-Lei n.º 36 715, de 8 de Janeiro de 1948 (inicialmente para os funcionários do serviço de meteorologia colocados na ilha de Santa Maria, estendido pelo Decreto-Lei n.º 49 191, de 16 de Agosto de 1969, aos demais funcionários em serviço nos Açores e na Madeira). De acordo com o regime por último constante do artigo 89.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 633/76, de 28 de Julho, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 335/81, de 9 de Dezembro, “o pessoal do INGM colocado nos estabelecimentos dos arquipélagos da Madeira e dos Açores tem direito a subsídio de residência em conformidade com o Decreto-Lei n.º 36 715, de 8 de Janeiro de 1948, e demais legislação em vigor”. Significava isso, na forma como o regime legal vinha sendo interpretado, que o pessoal a que a norma se aplicava auferia um subsídio de residência, de montante igual a 1/3 do respectivo vencimento, que dependia, apenas, de o trabalhador estar colocado num estabelecimento (do IM ou dos organismos que o antecederam) localizado nos Açores ou na Madeira. Este entendimento foi considerado ilegal em acção de fiscalização e o Conselho Directivo do Instituto emitiu um acto administrativo em conformidade.

A sentença recorrida anulou esse acto e reconheceu o direito dos autores à percepção do referido subsídio. Para tanto recusou aplicação ao n.º 1 do artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 220/2003, que dispõe o seguinte (o Decreto-Lei n.º 220/2003 foi substituído pelo Decreto-Lei n.º 215/2007, de 27 de Abril, mas o artigo 40.º foi ressalvado):

«Artigo 40.º  
Subsídio de residência

1 – O subsídio de residência previsto no artigo 89.º do Decreto-Lei n.º 633/76, de 28 de Julho, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 335/81, de 9 de Dezembro, é unicamente aplicável aos funcionários do Instituto de Meteorologia que, por conveniência de serviço:

- a) Sejam colocados nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e trabalhem e residam no continente;
- b) Sejam colocados no continente e trabalhem e residam numa das Regiões Autónomas;
- c) Sejam colocados numa das Regiões Autónomas e trabalhem e residam na outra das Regiões Autónomas.

2 – (...).»

Segundo a fundamentação do tribunal *a quo* “ (...) não restam dúvidas sobre a indevida actuação por parte do poder executivo, por sem a necessária autorização da Assembleia da República, de competências legislativas próprias desta, já que a matéria versada incide sobre bases do regime da função pública – ver os artigos 165.º, n.º 1, alínea *t*), e 198.º, n.º 1, alínea *b*), da Constituição da República Portuguesa. A usurpação de tal competência acarreta a inconstitucionalidade orgânica do referido preceito, pelo que este tribunal o não deve aplicar. Assim sendo, continuando o réu obrigado ao pagamento do subsídio de residência ao pessoal do INMG colocado nos estabelecimentos dos arquipélagos da Madeira e dos Açores, nos termos do previsto no artigo 89.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 633/76, de 28 de Julho, deve a presente acção ser julgada inteiramente procedente”.

5. Perante esta fundamentação da decisão de recusa de aplicação normativa e a discussão travada no processo, em que não são mencionados outros parâmetros constitucionais, a única questão que no presente recurso se coloca consiste em saber se a norma do n.º 1 do artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 220/2003, atrás transcrita, se insere em matéria de reserva de competência legislativa da Assembleia da República estabelecida pela alínea *t*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição.

O Tribunal tem jurisprudência consolidada no sentido de que a reserva de competência legislativa em matéria de bases do regime e âmbito da função pública – artigo 165.º, n.º 1, alínea *t*), da Constituição –, se circunscreve à “definição das grandes linhas de inspiração da regulação legal da função pública e a demarcação do âmbito institucional e pessoal da aplicação desse específico regime jurídico. A reserva compreende, assim, o estabelecimento do quadro dos princípios básicos fundamentais daquela regulação, dos seus princípios reitores ou orientadores – princípios esses que caberá depois ao Governo desenvolver, concretizar e mesmo particularizar, em diplomas de espectro mais ou menos amplo – e dos princípios que constituirão, justamente, o parâmetro e o limite deste desenvolvimento, concretização e particularização” (cfr., por todos, Acórdão n.º 184/08). Neste âmbito, matérias reservadas ao Parlamento, salvo autorização ao Governo para sobre elas legislar, devem entender-se aquelas que, num acto legislativo, definam as opções político-legislativas fundamentais cuja concretização normativa se justifique que seja ainda efectuada por via legislativa (Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, citado, p. 755; Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, tomo V, 3.ª edição, Coimbra, p. 377; Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 261/04).

Deste modo, sendo exacto que a norma *sub judicio* foi emitida pelo Governo no uso das competências legislativas próprias e não havendo razão para rever a referida jurisprudência, importa averiguar se a matéria regulada no n.º 1 do artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 220/2003, atendendo ao seu conteúdo e âmbito de

aplicação, invade as linhas fundamentais do regime jurídico da função pública, designadamente no aspecto remuneratório porque é de uma prestação pecuniária retributiva que se trata.

Está em apreciação o regime respeitante a uma prestação pecuniária integrante daquela categoria de componentes da retribuição que na doutrina tradicional se designava por remunerações acessórias e que a legislação actual relativa ao regime jurídico da relação de emprego público (cfr. artigos 67.º e 73.º e segs. da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro), tal como a que imediatamente o precedeu (cfr. artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho e diplomas complementares), designa por suplementos remuneratórios.

De modo genérico, os suplementos remuneratórios são componentes retributivas devidas pelo exercício de funções em posto de trabalho que apresente condições mais exigentes relativamente a outros postos de trabalho caracterizados por idêntico cargo ou por idênticas carreira e categoria (cfr. n.º 1 do artigo 73.º da referida Lei). De acordo com o regime geral, os suplementos são devidos quando os trabalhadores, em postos de trabalho determinados, suportem no exercício das suas funções, condições de trabalho mais exigentes. Designadamente, no que especificamente respeita ao subsídio de residência, quando os trabalhadores sejam transitoriamente chamados a prestar serviço fora do local normal de trabalho ou, de forma permanente, em zonas periféricas (n.º 3 do citado artigo 73.º).

Com observância das regras e princípios gerais, os suplementos remuneratórios são criados e regulamentados por lei e, no caso das relações jurídicas de emprego público constituídas por contrato, por acordo colectivo de trabalho (n.º 7 do artigo 73.º da Lei n.º 12-A/2008).

Ora, à data da publicação do Decreto-Lei n.º 220/2003, os “princípios gerais em matéria de emprego público remunerações e gestão de pessoal da função pública” constavam do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, publicado no uso da autorização legislativa concedido pela Lei n.º 114/88, de 30 de Dezembro. Entre os suplementos remuneratórios aí previstos figurava o subsídio de residência que poderia ser concedido para compensar despesas feitas que se fundamentassem em transferência para local diverso [artigo 19.º, n.º 2, alínea c), do referido Decreto-Lei]. E determinava-se nesse diploma legal, tal como actualmente se determina, que as condições de atribuição de cada um dos suplementos fossem depois definidas por lei, em desenvolvimento desse regime geral (cfr. artigo 19.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 184/89 e artigo 73.º, n.º 7, da Lei n.º 12-A/2008).

Relativamente aos suplementos remuneratórios, apenas a regulação das linhas fundamentais da sua atribuição se compreende na reserva relativa da competência legislativa da Assembleia da República. As condições especiais em que para um grupo de trabalhadores ou para um dado serviço se reconhece direito a determinado suplemento já não integra essa reserva, podendo o Governo legislar nesse domínio sem necessidade de autorização legislativa.

É o que se verifica com a norma agora em causa. Rege para uma situação particular, a dos trabalhadores do Instituto, contemplando a sua situação particular em caso de colocação, por conveniência de serviço, em estabelecimento situado em região autónoma diversa daquela em que tenham residência ou de colocação em estabelecimento situado no continente quando tenham residência numa das regiões autónomas. Trata-se de norma que contempla um caso particular e estabelece um regime especial relativamente a uma categoria de trabalhadores que exercem funções públicas, não de norma que fixa as regras e princípios fundamentais em matéria de atribuição de componente remuneratória para situações do género.

Assim, reafirmando o entendimento acerca da reserva relativa de competência legislativa constante da alínea j) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição expresso na referida jurisprudência, não vê o Tribunal Constitucional razões para censurar a norma do n.º 1 do artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 220/2003, de 20 de Setembro, por ter sido emitida pelo Governo sem autorização legislativa da Assembleia da República. Consequentemente, não pode manter-se o juízo de inconstitucionalidade orgânica que levou à recusa de aplicação dessa norma pela sentença recorrida.

## 6. Decisão

Pelo exposto, concedendo provimento ao recurso, o Tribunal Constitucional decide não julgar inconstitucional a referida norma e determinar a reforma da sentença recorrida em conformidade com o agora decidido quanto à questão de constitucionalidade.

Sem custas.

Lisboa, 25 de Novembro de 2010. – *Vitor Gomes – Ana Maria Guerra Martins – Maria Lúcia Amaral – Carlos Fernandes Cadilha – Gil Galvão.*

### **Anotação:**

Os Acórdãos n.ºs 261/04 e 184/08 estão publicados em *Acórdãos*, 59.º e 71.º Vols., respectivamente.