



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pronúncia de JOAQUIM JOSÉ COELHO DE SOUSA RIBEIRO, Presidente do Tribunal Constitucional e do respetivo Conselho Administrativo, sobre o Relato da Auditoria do Tribunal de Contas ao Tribunal Constitucional (Processo n.º 19/2014–AUDIT)

Lisboa, janeiro de 2015

[...]

CONSIDERAÇÕES GERAIS PRELIMINARES

1. Queremos dedicar uma primeira palavra a reconhecer, de bom grado, a extrema utilidade e o relevo do minucioso levantamento, pela auditoria financeira ao Tribunal Constitucional levada a cabo pelo Tribunal de Contas, de situações – a maioria delas não consciencializadas, pelo menos a nível da presidência – que possam estar em desconformidade com os padrões aplicáveis.

2. O Tribunal Constitucional (TC) desde já assegura, pelo seu Presidente, o firme propósito de, com a brevidade possível, corrigir essas situações e seguir as recomendações concretas que venham a constar do Relatório.

Na sua realidade funcional de organização de pequena dimensão e com escassez de recursos, mormente humanos – o que, em muitos casos, explicará o não cumprimento rigoroso de exigências formais – o TC procederá aos reajustamentos necessários para aperfeiçoamento do seu sistema de controlo interno, designadamente em matéria de registos contabilísticos e financeiros.

Como se assinalará no local próprio, e na sequência do diálogo travado com a equipa de auditores, no decurso da auditoria, algumas decisões já foram tomadas e



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

alguns procedimentos adotados, nesse sentido, estando outros em vias de implementação.

3. Mas cumpre também pôr em destaque que, até ao presente, nunca as falhas e as deficiências formais de organização e controlo agora identificadas – a grande maioria delas, estamos em crer, de gravidade reduzida – deram azo a consequências que se traduzissem em perdas patrimoniais para o Estado, por conduta irregular de algum membro ou funcionário do Tribunal. A não deteção de nenhuma situação grave desse tipo foi, aliás, verbalmente realçada pelo Juiz Conselheiro que presidiu à auditoria.

4. Cumpre ainda salientar que o TC teve sempre uma prática de utilização responsável dos recursos financeiros postos à sua disposição, com permanente esforço de dispêndio racional e parcimonioso de dinheiros públicos. A nível da presidência, tanto neste mandato como no anterior (por conhecimento direto), esta linha de conduta teve e tem manifestações evidentes, por exemplo na voluntária adoção de um critério restritivo do uso pessoal da viatura.

5. Face à presente conjuntura de necessidade de contenção das despesas públicas, em vista do reequilíbrio orçamental, o Tribunal tomou, *motu proprio*, medidas de fundo, que o Relato silencia, de alcance muito significativo.

Assim, para além de medidas avulsas de racionalização das despesas de gestão corrente, foi posto termo ao contrato, com a ITAU, de fornecimento de almoços, dado que este acarretava uma comparticipação de custos; foi denunciado o contrato de arrendamento de um prédio contíguo ao Palácio Ratton, onde funcionava a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, realojada no edifício do Tribunal, com as inerentes constrições de espaço; foram renegociados os contratos de prestação de serviços de comunicações móveis, com redução anual do preço em 45,2%, e o de seguros individuais de automóvel, com a celebração de um contrato de frota automóvel, o que implicou uma redução em mais de 50% da despesa anual. Já no mandato em curso, foi feita cessar a colaboração de cinco das onze secretárias do Gabinete dos Juízes, por se ter entendido que as restantes eram suficientes para o serviço a prestar; foi renegociado o contrato de prestação



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de serviços de Internet móvel, com redução anual em 26,4%, e celebrado um novo contrato de manutenção do jardim, em vigor desde 1 do corrente mês, o qual representa uma redução de cerca de 60% de custos; foram revistos os contratos de manutenção dos equipamentos de WC.

Foi também como reflexo desta política de contenção de despesas que, na comemoração do trigésimo aniversário do Tribunal (2013), se puseram de lado quaisquer atos, cerimónias ou iniciativas que trouxessem custos elevados.

Só deste modo, com esta preocupação de sobriedade e moderação, o Tribunal pôde continuar a prosseguir em pleno os seus fins, sem qualquer défice funcional, não obstante a significativa redução de verbas do Orçamento do Estado, em comparação com orçamentos do passado.

6. Sendo esta a “cultura” institucional do TC, que o signatário tem perfeitamente interiorizada, compreender-se-á melhor o verdadeiro desgosto e a preocupação que causa o juízo que o Relato dos Auditores entende dever ser formulado sobre a conta de 2013. Seguramente *injusto* perante o que é a realidade substantiva da orientação da gestão financeira deste Tribunal, e, no essencial, da sua prática, esse juízo afigura-se-nos também, a uma primeira análise - não dispondo embora de dados comparativos que permitam uma apreciação segura -, *sem fundamento bastante*, atendendo à natureza das deficiências apontadas ao sistema de controlo financeiro e ao sistema de controlo patrimonial e ao que a seguir se diz sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes. Se a legalidade dessas operações vier a ser reconhecida, como se confia, o juízo sobre a conta repousará sobretudo na não obediência à Instrução n.º 1/2014- 2.ª S (alínea e) do n.º 180 do Relato). Mas a situação descrita nos n.ºs 68 e 69 do Relato - aliás já corrigida - filiou-se na existência de dois orçamentos, o que impossibilitou prestar contas no mesmo regime. Mesmo que tal possa ser qualificado como uma irregularidade, não se crê, todavia, que isso, só por si, comprometa a fiabilidade da conta.

7. Quanto às “eventuais irregularidades de legalidade e regularidade”, há a constatar, antes de mais, que o que está em causa são, na realidade, divergências interpretativas do regime legal, entre o Tribunal Constitucional e os auditores, sobre os procedimentos a seguir, em quatro pontos questionados, a saber:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

afetação ao uso pessoal dos magistrados de veículos do Tribunal; não dedução do subsídio de refeição nas ajudas de custo abonadas por presenças nas sessões; pagamento de suplemento de disponibilidade permanente a dois dirigentes; acumulação do pagamento a militares da GNR a desempenhar funções de motorista do suplemento por serviço nas forças de segurança e do suplemento de risco que cabe àquelas funções.

Algumas, senão todas, dessas questões revestem um apreciável grau de problematidade, decorrente, sobretudo, da dificuldade de determinação do regime aplicável e da sua eventual articulação com outros regimes.

8. Especificamente confrontado, pela primeira vez, com a questão da legalidade de situações tidas, até então, como de regularidade pacífica, através de ofícios, sem data, mas recebidos em 23 de outubro e, num caso, 27 de novembro de 2014, emanados do Juiz Conselheiro que presidiu à auditoria, com base em argumentos que foram depois analiticamente desenvolvidos no Relato da Auditoria, o Tribunal Constitucional não se furtou a assumir, em pleno, a problematidade das questões postas, tendo-lhes dedicado uma reflexão o mais possível aprofundada.

Nessa reflexão, foi feito um esforço de afastamento de qualquer precompreensão aprioristicamente condicionante do sentido das soluções – numa atitude de apreciação e de fundamentação em tudo análoga à tida nos julgamentos que caem no âmbito de competência do TC. Foi evitada a defesa, à *outrance*, de uma posição de parte interessada, privilegiando-se antes um percurso reflexivo que não silenciou argumentos em contrário, antes os expressou para os submeter dialogicamente ao crivo do contraditório. Como ponto de partida, nenhuma solução foi dada como certa, não se excluindo, nesse momento, que o Tribunal tivesse que vir a admitir que o procedimento seguido carecia, numa melhor ponderação, de base legal.

O que adiante se diz, na especialidade, sobre a “legalidade e regularidade das operações subjacentes” é o resultado dessa reflexão.

9. Esse resultado – adiante-se já – abona a legalidade dos procedimentos que, sobre as matérias em causa vêm sendo seguidos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ele traduz aquilo que, no entender do Tribunal Constitucional, corresponde à *melhor interpretação* do quadro normativo aplicável, de acordo com os cânones hermenêuticos que a ciência jurídica disponibiliza.

Mas há de convir-se que, no mínimo – e sem conceder –, as interpretações aqui perfilhadas são absolutamente plausíveis, por assentes em fundamentos objetivamente razoáveis, suscetíveis de convencer um operador jurídico que, de boa fé, pretenda saber “o que é de Direito” quanto às matérias em causa.

10. Surpreende, por isso, que o Relato se pronuncie sobre estas questões – de solução difícil, volta-se a dizê-lo, como o próprio Relato num ponto reconhece (cfr. n.º 166) – num tom apodítico, onde não perpassa a sombra de uma dúvida, num registo enunciativo de “razões de evidência” incontestáveis.

11. A nosso ver, não é estranha a esse posicionamento o que cremos ser uma *visão desfocada* do estatuto constitucional do Tribunal e do conseqüente regime a que está submetido, quanto à organização, funcionamento e estatuto dos seus membros.

Um olhar objetivo sobre o Tribunal Constitucional tem que ser *um olhar prevenido* da absoluta singularidade do seu papel na estrutura orgânica e funcional do Estado – o que, de resto, o Tribunal de Contas, tendo competências completamente distintas, também pode reivindicar.

O Tribunal Constitucional não é um tribunal supremo do sistema judicial, mas um órgão constitucional autónomo, colocado à parte dos restantes tribunais (artigos 209.º, n.º 1, 210.º, n.º 1, e 221.º da CRP), ao qual, nos termos desta última disposição, “compete especificamente administrar a justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional”. Sendo um tribunal, com específicas funções jurisdicionais – primariamente, as de fiscalização de constitucionalidade das normas jurídicas (n.º 1 do artigo 223.º) – desempenha também um conjunto de funções heterogéneas, nem sempre dessa natureza, mas que representam sempre, ainda que requerendo a aplicação de critérios jurídico-constitucionais, uma intervenção direta, de exclusiva ou última palavra, na esfera do político e no desenrolar do processo político.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. Esta característica única, no universo dos tribunais, projeta-se, com evidência, na modelação constitucional e legal do regime que lhe é aplicável, em pontos significativos diferenciado do regime das instâncias judiciais comuns.

Aponte-se apenas, sem qualquer preocupação de exaustividade, e restringindo-nos a matéria respeitante aos juízes, o processo de escolha para composição do Tribunal (artigos 222.º, n.ºs 1 e 2, da CRP e 12.º da LTC); a constituição de um Gabinete dos Juízes, nos termos do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 545/99, de 14 de dezembro; a tomada de posse perante o Presidente da República (artigo 20.º, n.º 1, da LTC); as ajudas de custo previstas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 32.º da mesma Lei; o direito a passaporte diplomático (artigo 33.º); a participação do Presidente, por inerência de funções, no Conselho de Estado (alínea c) do artigo 142.º da CRP); a sujeição à obrigação de declaração de património e rendimentos, como "titulares de cargos políticos" (alínea m) do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 4/83, de 2 de abril, alterada pela Lei n.º 25/95, de 18 de agosto, e pela Lei n.º 38/2010, de 2 de setembro).

A autonomia, em matéria disciplinar, é elevada ao seu grau máximo, na medida em que "compete exclusivamente ao Tribunal Constitucional o exercício do poder disciplinar sobre os seus juízes" (artigo 25.º, n.º 1, da LTC), e não, como em relação aos magistrados judiciais, ao Conselho Superior da Magistratura, onde têm assento maioritário representantes do poder político (artigo 218.º da CRP).

Tendo em conta esta diferença capital, não pode dizer-se, como faz o Relato, na nota 15, que o regime disciplinar é "o mesmo dos magistrados judiciais (cfr. artigo 25.º da LOFPTC)". O n.º 3 deste artigo, que manda aplicar aos juízes do Tribunal Constitucional o regime disciplinar estabelecido na lei para os magistrados judiciais, ressalva expressamente o disposto nos números anteriores, entre os quais figura o n.º 1, que consagra a plena autonomia, em matéria disciplinar, acima realçada.

13. Estas especificidades de regime quanto ao estatuto dos juízes traduzem a natureza própria do Tribunal Constitucional e a sua particular e cimeira posição institucional no aparelho do Estado – o que, de resto, o seu tratamento em título autónomo (Título VI da Parte III da Constituição), distinto do reservado aos restantes tribunais, bem espelha.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14. Considerando este estatuto diferenciado – estamos apenas a apontar uma diferença, sublinhe-se –, não pode partir-se, na apreciação das questões, de um regime geral, para depois condescender em que o regime do Tribunal Constitucional apresenta desvios, particularidades ou soluções “atípicas”, que, melhor ou pior, se têm que combinar com as disposições constantes do regime geral. Isso representaria uma inadmissível *inversão metodológica*. O percurso a seguir deve ser exatamente o oposto, tendo necessariamente como base normativa de partida o regime próprio do Tribunal Constitucional, consagrado na Constituição e na sua Lei Orgânica. Só depois, onde se façam sentir lacunas, se poderá eventualmente recorrer a preceitos de âmbito mais geral, ou por remissão expressa, ou por integração analógica, desde que o alcance desses preceitos seja compatível com o regime específico do Tribunal e o seu suporte valorativo – o que, evidentemente, deve ser cuidadosamente ponderado.

O Relato da Auditoria não segue, a nosso ver, esta metódica aplicativa, e nisso está a raiz última dos resultados interpretativos a que chega, quanto à afetação dos veículos à utilização dos magistrados e à não dedução do subsídio de refeição, o que, no local próprio, se procurará evidenciar.

15. Uma nota final, nesta parte introdutória, para a reiteração, no n.º 70 do Relato, da observação já constante do Relatório VEC n.º 1/2011 – 2ª S (e aí reportada ao Presidente do STJ), de que é “estranho que um titular de órgão de soberania com altas funções de Estado” seja “responsável financeiro por atos de gestão corrente”.

Não é apenas a razão invocada – já de si de monta – que torna questionável e, na opinião pessoal do signatário, necessitado de reponderação o desenho legal da gestão financeira do TC, em particular no que respeita às funções e responsabilidades atribuídas ao Presidente. Há que ter também em conta o peso avassalador e o caráter absorvente das funções propriamente jurisdicionais que o Presidente desempenha, o que lhe retira disponibilidade para um acompanhamento efetivo e permanente da gestão corrente. O Presidente elabora os memorandos de fiscalização abstrata sucessiva, preside a duas secções e ao plenário, tendo participação ativa no debate e votação dos processos submetidos a julgamento. Nos últimos anos, o número desses processos aumentou substancialmente, tendo-se atingido, em 2014, o número record de 1738 decisões proferidas, sendo 23 em



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

processos de fiscalização abstrata sucessiva, alguns dos quais de grande complexidade e relevo. Nas condições reais de funcionamento do TC, ao Presidente pouco mais resta do que escolher criteriosamente o Secretário-Geral – e o signatário tem consciência de o ter feito, pois a Secretária-Geral em exercício tem tido um desempenho exemplar, sob todos os pontos de vista – e estar atento a qualquer indício que possa revelar a existência de anomalias.

[...]

LEGALIDADE E REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES SUBJACENTES

Afetação de veículos ao uso pessoal dos Juízes

1.º

Por despacho de 1 de março de 2000, o Presidente do Tribunal Constitucional determinou, “ao abrigo do disposto no artigo único do Decreto-Lei n.º 561/99, de 21 de Dezembro”, que fosse «afectada ao uso pessoal de cada juiz, tal como definido no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 50/78, de 28 de Março, uma viatura automóvel da frota do Tribunal, a qual poderá ser conduzida pelo próprio, designadamente enquanto o quadro de pessoal do Tribunal não estiver dotado de um número de motoristas suficiente para a condução de cada uma dessas viaturas».

2.º

Em cumprimento do referido despacho, 11 dos veículos ao serviço do Tribunal foram efetivamente afetados, como veículos de uso pessoal, a 11 dos seus juízes, situação que persiste até ao presente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3.º

O Relato dos auditores contesta a legalidade do referido despacho, exprimindo o entendimento de que apenas o Presidente e a Vice-Presidente do TC têm direito a viatura oficial, pelo que «todos os restantes veículos da frota do TC, incluindo os atualmente distribuídos aos Juízes Conselheiros do TC (...) serão necessariamente veículos de serviços gerais (...)».

4.º

Na base desse entendimento, como argumento de primeira linha, está a asserção de que «o DL n.º 561/99 não se aplica ao TC porque o seu regime não é de autonomia administrativa e financeira» (n.º 123 do Relato), mas de «autonomia administrativa, atípico, com poderes financeiros reforçados» (n.º 47), destacando-se, de entre as razões apontadas nesse sentido, a de que «a excecionalidade do regime de autonomia administrativa e financeira, previsto na Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro (Lei de Bases da Contabilidade Pública- LBCP) e no DL n.º 155/92, de 28 de julho (RAFE), requer a satisfação de um conjunto de requisitos legais (...) que não se verificam no TC».

5.º

Este argumento não procede, pois não tem em conta que a Lei n.º 8/90 tem por objeto, de acordo com o seu artigo 1.º, n.º 1, «o regime financeiro dos serviços e organismos da Administração Central e dos institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados do Estado e dos fundos públicos», abreviadamente designados (n.º 2 do mesmo artigo) como “serviços e organismos da Administração Central”, sendo estas as entidades a que se aplica o regime excecional de autonomia administrativa e financeira fixado nos artigos 6.º e seguintes da referida Lei. O Decreto-Lei n.º 155/92, por seu turno, desenvolvendo o “regime de administração financeira do Estado a que se refere a Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro” (artigo 1.º), pelo que, necessariamente, a sua aplicação se circunscreve aos mesmos serviços e organismos por aquela Lei abrangidos, indica



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ter como objeto o “regime financeiro dos serviços e organismos da *Administração Pública*” [itálico nosso] (v. a epígrafe do Capítulo I), esclarecendo, assim, qualquer dúvida que o conceito de “Administração Central” utilizado na Lei n.º 8/90, entendido em termos amplos, como incluindo todos os órgãos do Estado, pudesse suscitar.

6.º

Ora, é por demais evidente que o Tribunal Constitucional, como órgão de soberania autónomo (Título VI da Parte III da Constituição da República Portuguesa), não pode ser considerado um órgão da Administração Pública – ainda que, para efeitos de contas públicas, se possa integrar no setor público administrativo (cfr., quanto à diferença entre os dois conceitos, SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, 4.ª ed., Coimbra, 1992, pág. 144) –, sob pena de desrespeito manifesto pela distribuição orgânica dos poderes do Estado e pelo princípio de separação que os rege.

7.º

Atendendo à sua natureza e funções, o TC goza, e deve gozar, de autonomia administrativa e financeira “*por imperativo constitucional*” (cfr. o artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 8/90), devendo a questão do concreto regime financeiro a que está submetido ser solucionada à luz do disposto na Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional (LTC), que dele trata em termos de não deixar dúvida quanto à não dependência de qualquer interferência governamental, mesmo quanto ao orçamento das dotações do Orçamento do Estado (é sintomático, nesse sentido, o disposto na parte final do n.º 1 do artigo 47.º-A).

8.º

A LTC, em disposição geral, sob a epígrafe «Regime administrativo e financeiro», consigna que «o Tribunal Constitucional é dotado de autonomia administrativa e dispõe de orçamento próprio, inscrito nos encargos gerais da Nação do Orçamento do Estado» (artigo 5.º).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.º

Este regime é concretizado e desenvolvido no Capítulo IV do Título II da mesma Lei, constituído pelos artigos 47.º-A a 47.º-F, aditado pela Lei n.º 13-A/98, de 26 de fevereiro. Desses diversos dispositivos resulta que o Tribunal, para além de dotações do Orçamento do Estado, detém receitas próprias, que incluem, designadamente, o produto de custas e multas processuais (artigo 47.º-B), aprova o projeto de orçamento que deva ser financiado pelo Orçamento do Estado e aprova o orçamento das suas receitas próprias e das correspondentes despesas e, relativamente à execução orçamental, exerce a competência ministerial comum em matéria de administração financeira (artigos 47.º-A e 47.º-C, n.º 1). Além disso, é ao Presidente do Tribunal, com possibilidade de delegação, que compete autorizar a realização de despesas até aos limites estabelecidos na lei geral para os órgãos máximos dos serviços e fundos autónomos, cabendo ao Tribunal em plenário a autorização de despesas que, pela sua natureza ou montante, ultrapassem essa competência (artigo 47.º-C, n.ºs 2 e 3). O Tribunal dispõe ainda de um conselho administrativo, ao qual cabe promover e acompanhar a gestão financeira, competindo-lhe, designadamente, elaborar projetos de orçamento e pronunciar-se sobre propostas de alteração orçamental, autorizar o pagamento de despesas e orientar a contabilidade e fiscalizar a sua escrituração (artigo 47.º-D). As importâncias que devam ser transferidas por conta da dotação global que é atribuída pelo Orçamento do Estado são requisitadas mensalmente à Direcção-Geral do Orçamento (artigo 47.º-E).

10.º

Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 545/99, de 14 de dezembro, que organiza a composição e funcionamento da secretaria e dos serviços de apoio do Tribunal Constitucional, em desenvolvimento do disposto no artigo 45.º da LTC, instituiu a Divisão Administrativa e Financeira, à qual compete, além do mais, preparar os orçamentos e contas do Tribunal, acompanhar a execução orçamental, executar os procedimentos de gestão financeira e organizar a respetiva contabilidade, arrecadar as receitas próprias e promover os pagamentos autorizados (artigo 13.º).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.º

Ainda que o artigo 5.º da LTC não faça referência expressa à autonomia financeira, a alusão à existência de orçamento próprio, que consta do segmento final do preceito, e a sua integração sistemática com as disposições dos artigos 47.º-A a 47.º-F, que desenvolvem o regime financeiro do Tribunal, apontam de modo inequívoco no sentido de que “os poderes financeiros reforçados” - que o próprio Relato dos auditores reconhece que o TC detém - integram-se, ao fim e ao cabo, no conceito material de *autonomia financeira*, preenchendo, pelo menos, a sua esfera nuclear.

12.º

Na verdade, tal como lapidarmente se exprime TEIXEIRA RIBEIRO (*Lições de Finanças Públicas*, 5.ª ed., Coimbra, 1995, pág. 69), a autonomia financeira “consiste em ter receitas próprias e orçamento próprio”. Este é o núcleo essencial do conceito, a caracterização dos seus elementos definitórios, sem os quais não pode, de todo em todo, dar-se por verificada a autonomia financeira. “Serviços com autonomia financeira” - esclarece o mesmo Autor - «são os que, além de gozarem de autonomia administrativa, dispõem de receitas próprias, o que lhes permite autorizar, com essas receitas, os pagamentos de despesas previstas em orçamento seu» (*ob. loc. cit.*).

13.º

Em termos mais analíticos, a autonomia financeira caracteriza-se pelo seguinte conjunto de critérios: orçamento privativo, ainda que condicionado em parte pelo Orçamento do Estado, e receitas próprias; administração e contabilidade privativas; atribuição da gestão financeira a um conselho administrativo e das funções operacionais a uma repartição de contabilidade; elaboração por iniciativa própria dos projetos de orçamento e de alteração orçamental; requisição de fundos que constem da dotação global ao departamento ministerial competente; transferência dos saldos da dotação não utilizados para o ano seguinte para ulterior



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aplicação de acordo com o princípio da consignação (SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, 4.^a ed., 6.^a reimpressão, Coimbra, págs. 165-166).

14.º

Não pode deixar de reconhecer-se, por tudo quanto já anteriormente se expôs, que o Tribunal Constitucional preenche todos e cada um destes requisitos, por efeito da própria caracterização do regime financeiro que se encontra gizado na lei orgânica, detendo poderes financeiros que não são, de nenhum modo, compatíveis com a mera atribuição de autonomia administrativa, sendo certo que se desconhece, tanto na doutrina como na lei, uma categoria atípica, intermédia entre esta e a de autonomia financeira.

15.º

E preenche-os, nalguns aspetos, de modo impressivo e em grau elevado, pois não só as receitas próprias atingem uma percentagem significativa das receitas globais – fundamentalmente por nelas se integrar o montante das custas judiciais, o que é um dado distintivo de todos os restantes tribunais – como também pelo facto de, nos termos do artigo 47.º-A, n.º 2, da LTC, o TC aprovar o orçamento das suas receitas próprias – faculdade, refira-se de passagem, que uma entidade como o Conselho Superior da Magistratura, a quem é expressamente atribuída autonomia financeira (artigo 1.º da Lei n.º 36/2007, de 14 de agosto), não possui, mas apenas a de aprovar o projeto de orçamento (artigo 3.º, n.º 2, do mesmo diploma), faculdade consagrada, aliás, em termos decalcados do artigo 47.º-A, n.º 1, da LTC.

16.º

Só um nominalismo extremo, contrário a todos os cânones da hermenêutica jurídica, poderá levar a pensar que a falta de uma designação expressa, de um *rótulo*, faz mudar a natureza de uma posição jurídica, tal como ela substancialmente resulta do conjunto de poderes atribuídos ao ente titular.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17.º

Independentemente do acerto e rigor das classificações utilizadas para outros fins – designadamente para inserção sistemática nos mapas contabilísticos do Orçamento do Estado – do que não resta dúvidas é de que o legislador quis incluir o Tribunal Constitucional no âmbito aplicativo do Decreto-Lei n.º 561/99, de 21 de fevereiro, representando-o como abrangido pela designação “autonomia administrativa e financeira”, pela qual recorta a previsão do diploma.

18.º

Diremos mesmo mais: todos os dados normativos e factuais apontam no sentido de que, sem prejuízo de uma previsão formulada em termos gerais e abstratos – como é timbre de uma disposição normativa – e da eventual extensão futura, expressamente contemplada, do regime a outros tribunais supremos, foi a situação do Tribunal Constitucional que o legislador especialmente teve em vista ao determinar a entidade «a quem cabe regular a utilização, pelos respetivos magistrados, dos veículos dos tribunais supremos dotados de autonomia administrativa e financeira» – era esse Tribunal o único que estava em condições fácticas de facultar a utilização de um veículo automóvel a cada um dos seus magistrados.

19.º

De facto, por decisão do poder político da época, o TC passara (ou passaria) a dispor de uma frota automóvel com um número de unidades capaz de propiciar a utilização individualizada pelos respetivos magistrados, dentro de uma lógica de estruturação orgânica e funcional dos serviços de apoio direto ao corpo dos juízes à imagem da composição dos gabinetes ministeriais, o que levou também à institucionalização de um Gabinete dos Juízes (cfr. alínea c) do artigo 18.º do Decreto-Lei 545/99, de 14 de dezembro), com atribuição a cada um de um assessor e de um secretário – notas distintivas em relação aos tribunais supremos integrantes do sistema judicial, as quais tiveram em conta a natureza própria do TC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20.º

É dentro dessa mesma lógica que a Portaria n.º 1147/2000, de 5 de agosto, veio a prever, no quadro de pessoal do TC, 18 motoristas – número absurdamente excessivo se não traduzisse a intenção de colocar um motorista ao serviço do transporte de cada juiz, o que só faz sentido com a simultânea afetação de uma viatura ao uso de cada juiz.

21.º

De resto, a tese do Relato levaria à conclusão de que o Decreto-Lei n.º 561/99 não seria aplicável de todo, nem ao Tribunal Constitucional nem a qualquer outro, por alegadamente não haver tribunais supremos com a “autonomia administrativa e financeira” necessária à aplicação do regime nele contido.

22.º

Essa conclusão é insustentável, pois significaria, nem mais, nem menos, que o legislador teria editado um diploma inútil, insuscetível de aplicação por inexistência do objeto sobre que incide, sendo certo, para mais, que nos estamos a referir a um diploma com uma previsão e uma estatuição singularmente precisas, com apenas normas remissivas, de alcance claro, constantes de um artigo único.

23.º

A diretriz do legislador razoável – que o Relato se apressou a invocar, a outro propósito (cfr. n.º 136) – opõe-se frontalmente a semelhante conclusão, pois a sua primeira decorrência é a de que as normas têm um sentido normativo útil, que o intérprete está vinculado a identificar, esgotando todos os meios hermenêuticos credenciados.

24.º



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Alguns meses após a promulgação do Decreto-Lei n.º 561/99, o Decreto-Lei n.º 177/2000, de 9 de agosto, veio estabelecer o regime jurídico da gestão administrativa dos tribunais superiores, entendendo-se como tais o Supremo Tribunal de Justiça, o Supremo Tribunal Administrativo, os tribunais da relação e os tribunais centrais administrativos, tendo definido, para o efeito, um conjunto de regras similares às dos artigos 47.º-A a 47.º-F da Lei do Tribunal Constitucional, entre as quais se inclui a atribuição de autonomia administrativa (artigo 1.º), a elaboração de orçamento próprio, que é financiado por receitas próprias e por verbas do Orçamento do Estado e dos cofres geridos pelo Instituto da Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça (artigo 2.º), a criação de um conselho administrativo com competência administrativa e financeira (artigo 3.º), a atribuição aos presidentes dos tribunais superiores dos poderes administrativos e financeiros idênticos aos que integram a competência ministerial (artigo 4.º) e a adaptação dos serviços de apoio ao regime de autonomia (artigo 7.º).

25.º

Ora, na respetiva nota preambular, para justificar a implementação desse regime legal, faz-se alusão à caracterização dos tribunais como órgãos de soberania e à conveniência de as tarefas de administração e gestão diárias deverem ser executadas pelos próprios órgãos jurisdicionais, afirmando-se ainda o seguinte:

«Com a atribuição de autonomia administrativa e financeira, na linha do que sucede já hoje com o Tribunal Constitucional e o Tribunal de Contas, visa-se confiar aos próprios tribunais uma participação activa no exercício da função administrativa, com inegáveis vantagens no que respeita à desconcentração de competências do Estado.»

26.º

Torna-se patente que o diploma pretendeu estender aos restantes tribunais superiores o regime de autonomia administrativa e financeira que o próprio legislador entendeu expressamente ser já aplicável ao Tribunal Constitucional e ao



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tribunal de Contas, admitindo implicitamente que as leis de organização e funcionamento de cada um destes tribunais corporizavam especificamente essas formas de autonomia.

27.º

Na verdade, conjugando o preâmbulo com o teor do diploma, pode concluir-se que o legislador do Decreto-Lei n.º 177/2000, de 9 de agosto, embora, no artigo 1.º, tenha feito expressa menção apenas à *autonomia administrativa*, interpretou a atribuição legal de poderes de gestão financeira, como sejam a existência de orçamento próprio e de receitas próprias, a instituição de órgãos específicos de gestão financeira e a outorga ao presidente do tribunal de poderes de gestão que integram a competência ministerial, como correspondendo a um regime de autonomia financeira, fazendo-o no pressuposto de que o Tribunal Constitucional e o Tribunal de Contas dispunham já, por efeito das respetivas leis orgânicas, de qualquer dessas formas de autonomia.

28.º

O Relato desvaloriza a caracterização que o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 177/2000 faz do objetivo do diploma, como sendo o de atribuir aos tribunais supremos a autonomia administrativa e financeira de que já gozavam o Tribunal Constitucional e o Tribunal de Contas, chamando a atenção para as «dissonâncias entre o preâmbulo e o articulado do diploma decorrentes, eventualmente, duma terminologia mais coloquial utilizada no preâmbulo» (n.º 44).

29.º

A esta observação não é possível atribuir qualquer valor argumentativo, pois não é crível que um legislador razoável, em matéria de tanto relevo como é a indicação da *ratio legis*, se exprima de forma errónea e enganadora, o que uma pretensa “terminologia mais coloquial utilizada no preâmbulo” de modo algum justificaria, pois “autonomia financeira” é uma designação com um preciso



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

significado técnico-jurídico, insuscetível de se moldar a contextos de linguagem “mais coloquial”.

30.º

Evidencia-se, por tudo o que se deixou exposto, que o Tribunal Constitucional é abrangido pelo âmbito de previsão do Decreto-Lei n.º 561/99, de 21 de dezembro, diploma ainda em vigor e que lhe é plenamente aplicável.

31.º

O Decreto-Lei n.º 561/99, de 21 de dezembro, estabeleceu o seguinte, no seu artigo único:

- 1 – Nos tribunais dotados de autonomia administrativa e financeira compete ao presidente regular, por despacho, a utilização pelos magistrados dos veículos da respectiva frota.
- 2 – À utilização a que se refere o número anterior é aplicável o disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 50/78, de 28 de Março.

32.º

Visando esclarecer “dúvidas sobre a entidade a quem cabe regular a utilização, pelos respetivos magistrados, dos veículos dos tribunais supremos dotados de autonomia administrativa e financeira”, o Decreto-Lei n.º 561/99, de 21 de dezembro, não só determina que essa competência cabe ao presidente, fixando também o seu modo de exercício (por despacho), como determina que tal utilização deve obedecer ao disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 50/78, de 28 de março – norma que, não obstante a revogação das restantes normas do Decreto-Lei n.º 50/78, se mantém em vigor, por força do disposto na alínea a) do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 170/2008.

33.º



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

O referenciado artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 50/78 contém normas gerais quanto ao uso pessoal de veículos do Estado, identificando as entidades que a ele têm direito (n.º 1) e os limites de distribuição a cada uma dessas entidades (n.º 2), dispondo, nos seus n.ºs 3 e 4, o seguinte:

«3 – O destino normal dos veículos é a sua utilização no exercício, por causa ou em proveito das funções dos seus detentores, cabendo a estes decidir do seu uso em circunstâncias excepcionais.

4 – Durante os períodos em que não sejam necessários ao serviço dos seus titulares, estes veículos poderão ser colocados como reforço dos contingentes de serviços gerais dos respetivos departamentos».

34.º

Ora, quando o n.º 2 do artigo único do Decreto-Lei n.º 561/99 manda aplicar à utilização de veículos o disposto nesse artigo 4.º, não está naturalmente a remeter para o elenco de entidades a quem podem ser atribuídos veículos de uso pessoal, nem para a quantificação desses veículos, mas para o próprio regime de utilização que consta dos transcritos n.ºs 3 e 4 desse artigo.

35.º

Isto porque a utilização que está, por força dos termos expressos do n.º 2 do artigo único do Decreto-Lei n.º 561/99, sujeita às regras do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 50/78 é a utilização a que se refere o n.º 1 do referido artigo único, ou seja, a utilização pelos magistrados dos veículos da frota do tribunal, e não a utilização pelo presidente do tribunal – a única que o n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 50/78 admitiria.

36.º

Se se pretender que a remissão para o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 50/78 se destina também a identificar os destinatários da utilização dos veículos,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

depararíamos com uma colisão entre comandos legais insertos num mesmo diploma e num mesmo artigo – os do n.º 1 e do n.º 2 do artigo único do Decreto-Lei n.º 561/99 – e o n.º 1 ficaria desprovido de qualquer efeito prescritivo útil, visto que, nessa circunstância, a afetação ficaria regulada *ex lege* e nada justificaria a intervenção do presidente do Tribunal, importando ainda sublinhar que esse diploma é, em confronto com o Decreto-Lei n.º 50/78, especial, pelo seu objeto, e o mais recente em data, pelo que merece, em caso de dúvida, preferência aplicativa.

37.º

A única forma de evitar essa contradição normativa e de salvaguardar a eficácia aplicativa do n.º 1 do artigo único do Decreto-Lei n.º 561/99 é interpretá-lo, de acordo com o seu sentido literal e a sua razão de ser, no sentido de que especificamente prevê e faculta a utilização pelos magistrados dos veículos da frota do Tribunal, deixando apenas em aberto o concreto *modo de utilização*, a regular por despacho do presidente, com observância do que, *a tal respeito*, dispõe o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 50/78.

38.º

Só esta interpretação está em consonância com o declarado objeto de regulação do diploma em apreço que, reitera-se, visa a regulação da utilização, pelos magistrados do tribunal, dos *veículos da respetiva frota*, e não a dos *veículos de representação*, já atribuída ao presidente e ao vice-presidente do Tribunal pelo artigo 31.º, n.ºs 1 e 3, da LTC.

39.º

Só este âmbito subjetivo de aplicação justifica que o diploma tenha tido em vista, em primeira linha, determinar a quem cabe a competência para regular essa utilização, revelando a lógica atribuição dessa competência ao presidente do Tribunal, como a entidade a quem cabem os poderes correntes de gestão financeira, que não está em causa a afetação dos veículos oficiais aos próprios



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Presidente e o Vice-presidente – matéria já regulada pela LTC -, mas a regulamentação do regime de utilização pelos restantes magistrados.

40.º

A conclusão do Relato da Auditoria de que “todos os restantes veículos da frota do TC” (isto é, todos os veículos que não sejam os atribuídos ao Presidente e ao Vice-Presidente) “serão necessariamente veículos de serviços gerais” (cfr. n.º 130) parte de uma categorização constante do Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de agosto, diploma que passou a definir o regime jurídico do parque de veículos do Estado, abrangendo a aquisição ou locação, a sua afetação e utilização e outros aspetos relativos à gestão dos veículos, mas que, atendendo ao âmbito fixado no seu artigo 2.º, n.º 1, não se aplica ao TC (nem, aliás, a qualquer outro órgão de soberania), prevendo-se apenas que as entidades não abrangidas possam beneficiar, mediante contrato de adesão, dos serviços prestados pela Agência Nacional de Compras Públicas (artigo 2.º, n.º 2).

41.º

De resto, mesmo que assim não fosse, destinando-se os veículos de serviços gerais a satisfazer necessidades de transporte (alínea b) do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 170/2008), não se vê que haja entre essa afetação e a determinada pelo despacho de Presidente do TC, de 1 de março de 2000, incompatibilidade, ou uma compartimentação estanque, mutuamente excludente.

42.º

Tanto não há que, em caso de necessidade, o uso pessoal fica suspenso, como tem acontecido, por exemplo, quando há necessidade de transporte por motoristas do conjunto dos juízes, para participação em atos oficiais, ou quando, não dispondo o Presidente de um veículo de substituição, é “requisitado” o veículo afeto a uma juíza residente na cidade de Lisboa, para transporte do Presidente, em situações em que o veículo oficial está indisponível por força de revisões ou reparações – o que, com a viatura anterior, dada a sua vetustez e quilometragem,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aconteceu com frequência e, por vezes, por períodos prolongados [assim se responde ao que vem dito no n.º 125 do Relato].

43.º

Observa ainda o Relato que o “direito a uso pessoal teria significativas implicações retributivas que (...) obrigariam à sua previsão no estatuto dos magistrados”, sendo certo que o EMJ, para que remete o artigo 30.º da LTC o não prevê (n.º 126), acrescentando-se que tal direito, porque integrante do estatuto remuneratório dos magistrados, não poderia ser atribuído por Despacho regulamentar, dado que a matéria constitui reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República (n.º 128).

44.º

Salvo o devido respeito, a observação assenta num equívoco, pois nunca, em momento algum, o Decreto-Lei n.º 561/99 ou o despacho em causa reconheceram aos juízes do TC o *direito* a uma viatura de uso pessoal – o que, direta ou indiretamente, teria que constar do Estatuto dos Juízes, fixado nos artigos 22.º e seguintes da LTC -, limitando-se o Presidente, no exercício da competência atribuída por aquele diploma, a afetar ao uso pessoal de cada juiz uma viatura automóvel da frota do Tribunal, com possibilidade de condução pelo próprio, em face da *situação existente* de disponibilidade de viaturas em número suficiente para tal forma de utilização, mas sem qualquer obrigação legal de constituir ou manter uma frota com esse fim.

45.º

Dispondo o Tribunal Constitucional, quando foi emitido o despacho em causa, de um número de veículos capaz de simultaneamente prover às necessidades gerais de transporte e de permitir a afetação de um veículo a cada magistrado, a possibilidade de utilização individual, com condução pelo próprio, foi a solução mais económica para o Estado, pois a alternativa seria a entrada ao serviço de mais onze motoristas – solução legalmente possível, em face do mapa



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de pessoal, mas de pesadíssimos, senão mesmo inoportáveis, custos orçamentais.

46.º

Acrescente-se, por último, que, na ausência de qualquer direito estatutário com esse objeto, não é expectável que possa continuar a ser propiciada aos juízes a utilização de veículos do Tribunal, nos moldes atualmente praticados, para além da vida útil das viaturas atualmente em serviço – cujo termo se aproxima, pois são de 2004 –, atendendo às vigentes condições orçamentais e às novas regras de *aquisição* de veículos do Estado.

47.º

Face a todo este enquadramento legal, o despacho do Presidente do Tribunal Constitucional, datado de 1 de Março de 2000, que, ao abrigo do disposto no artigo único do Decreto-Lei n.º 561/99, de 21 de dezembro, afetou «ao uso pessoal de cada juiz, tal como definido no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 50/78, de 28 de Março, uma viatura automóvel da frota do Tribunal», fez uma correta interpretação da lei aplicável, partindo do entendimento, que é o único possível, de que o Decreto-Lei n.º 561/99 se aplica ao Tribunal Constitucional, que a competência que o Presidente poderia exercer, em aplicação daquele diploma, era a relativa à regulação da utilização pelos magistrados, e que essa utilização obedece aos parâmetros do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 50/78, que são os que constam dos seus n.ºs 3 e 4.

48.º

Afastada qualquer dúvida quanto à *legalidade* do despacho de 1 de março de 2000, não é por isso que deixa de ser ponderável, num outro plano completamente distinto, a *conveniência e a justificação* de clarificações, precisões e reajustamentos quanto aos termos da utilização individualizada, com dispensa de motorista, pelos juízes, de veículos da frota do TC, também com aperfeiçoamento



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

do sistema de controlo, tendo em conta, nas circunstâncias atuais, os n.ºs 3 e 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 50/78.

Não dedução do subsídio de refeição nas ajudas de custo abonadas por presenças nas sessões

49.º

O Relato da Auditoria questiona a legalidade do processamento e pagamento, aos juízes do Tribunal Constitucional, do subsídio de refeição, nos dias em que foram abonadas ajudas de custo, a que os juízes têm direito por força do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 32.º da LTC, fazendo-o com base no entendimento de que tais ajudas de custo incluem a compensação do custo da refeição (n.º 5 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril), pelo que, em face do disposto no artigo 37.º do mesmo diploma, o quantitativo correspondente ao abono diário do subsídio de refeição deveria ser deduzido nas ajudas de custo, sob pena de duplicação de pagamentos.

50.º

Não podemos estar mais de acordo com o Relato, quando este ajuíza (n.º 166) que «a complexidade do estatuto dos Juízes do TC, que são também equiparados a titulares de cargos políticos, obriga a um difícil exercício hermenêutico para apurar se o conceito de ajuda de custo do artigo 32.º da LOFPTC é diferente do conceito homógrafo disciplinado no DL n.º 106/98 que é aplicável aos membros do Governo», mas já dele discordamos, quanto à via argumentativa seguida e à conclusão a que chega.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

51.º

O Relato reconhece que o artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 106/98 tem na sua base “a natureza da ajuda de custo de compensação de despesas de almoço, jantar e alojamento” o que também se reflete “nas regras de cálculo do artigo 8.º” (n.º 163), exprimindo-se, assim, a ideia de que as duas normas *andam a par* e *são aplicáveis em simultâneo*, por decorrentes da própria natureza das ajudas de custo contempladas no Decreto-Lei n.º 16/98, de 24 de abril, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro, e pelas Lei n.ºs 64-B/2011, de 30 de dezembro, e 66-B/2012, de 31 de dezembro.

52.º

E, efetivamente, o abono de ajudas de custo e transporte a que têm direito os trabalhadores que exercem funções públicas *quando deslocados do seu domicílio necessário por motivo de serviço público*, tal como previsto e regulado no referido diploma, tem aquela natureza, o que, designadamente, explica e justifica o regime fixado nos artigos 8.º e 37.º

53.º

No artigo 8.º, estabelecem-se as condições de atribuição e as regras de cálculo da ajuda de custo, consoante as variáveis horárias da deslocação sejam ou não determinantes de despesas de refeição e de alojamento, o que leva à fixação das seguintes percentagens, nas deslocações diárias (n.º 2 do artigo 8.º):

a) Se a deslocação abranger, ainda que parcialmente, o período compreendido entre as 13 e as 14 horas - 25%;

b) Se a deslocação abranger, ainda que parcialmente, o período compreendido entre as 20 e as 21 horas - 25%;



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c) Se a deslocação implicar alojamento - 50% (as despesas de alojamento só são consideradas nas deslocações diárias que se não prolonguem para o dia seguinte, quando o funcionário não dispuser de transportes coletivos regulares que lhe permitam regressar à sua residência até às 22 horas).

54.º

Nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 8.º do mesmo Decreto-Lei, atendendo a que as percentagens supra referidas correspondem ao pagamento de uma ou duas refeições e alojamento, não haverá lugar aos respetivos abonos quando a correspondente prestação seja fornecida em espécie e, em consonância, nos termos do artigo 37.º do mesmo diploma legal, o quantitativo correspondente ao abono diário do subsídio de refeição é deduzido nas ajudas de custo, *quando as despesas sujeitas a compensação incluírem o custo do almoço.*

55.º

O direito a estes abonos também era atribuído aos membros do Governo e dos respetivos gabinetes, pelo n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril, mas atualmente, por força da alteração introduzida neste preceito pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro, os membros do Governo e dos respetivos gabinetes apenas têm direito àqueles abonos quando deslocados ao estrangeiro e no estrangeiro.

56.º

Em face deste regime, o ponto decisivo é saber se ele é transponível para as ajudas de custo de que gozam os juízes do TC, impondo-se, para o efeito, uma ponderação reflexiva quanto à natureza e teleologia destas ajudas de custo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

57.º

O Relato dá uma resposta afirmativa ao quesito anteriormente formulado, partindo da consideração de que o "elemento interpretativo decisivo se obtém da análise das condições de atribuição das ajudas de custo aos Juízes Conselheiros do STJ" (n.º 166), e lançando mão de uma *dupla remissão*: do artigo 30.º da LTC para o artigo 32.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ) e deste para as regras de cálculo do Decreto-lei n.º 106/98 (n.º 170).

58.º

O artigo 30.º da LTC dispõe o seguinte: «Os juízes do Tribunal Constitucional têm honras, direitos, categorias, tratamento, vencimentos e regalias iguais aos dos juízes do Supremo Tribunal de Justiça».

59.º

Inserida, como está, na Lei que especificamente regula a organização e funcionamento do TC e na secção que conforma o estatuto dos respetivos juízes (artigos 22.º e segs.), tal regra tem o alcance de uma indicação de um regime subsidiário, aplicável apenas quando a falta de uma estatuição que tenha como objeto próprio o TC e os seus juízes gera uma lacuna de regulação, pelo que do artigo 30.º da LTC deve ser feita uma aplicação cuidadosa e sistematicamente integrada, sem um nivelamento automático de regimes, que poria em causa as diferenciações normativamente consagradas.

60.º

E essas diferenciações manifestam-se em múltiplos pontos, desde logo em função do estabelecido na própria LTC, como, por exemplo, em relação ao regime



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de férias dos juízes do TC – apenas 15 dias, ou 7 dias (para o Presidente e Vice-Presidente), em resultado da aplicação conjugada dos n.ºs 2 e 6 do artigo 43.º da LTC – e, também, na própria matéria em causa, em relação ao regime de abonos de custo, para o que basta confrontar o disposto no artigo 32.º da LTC com o estatuído no artigo 27.º, n.º 2, do EMJ.

61.º

As considerações anteriores abonam a ideia de que a resposta à questão *sub judicio* deve ser procurada, em primeira linha, no regime estabelecido no artigo 32.º, n.ºs 1 e 2, da LTC, que o próprio Relato designa como “regime especial” (n.º 170), nos termos dos quais os juízes do Tribunal Constitucional residentes fora dos concelhos de Lisboa, Oeiras, Cascais, Loures, Sintra, Vila Franca de Xira, Almada, Seixal, Barreiro e Amadora têm direito à ajuda de custo fixada para os membros do Governo, abonada por cada dia de sessão do Tribunal em que participem, e mais dois dias por semana, tendo os juízes residentes nestes concelhos direito, nos mesmos termos, a um terço da referida ajuda de custo.

62.º

Este regime resulta da Lei n.º 85/89, de 7 de setembro, que alterou a versão inicial do artigo 32.º da LTC (Lei n.º 28/82, de 15 de novembro), acrescentando-lhe os n.ºs 3 e 4 e dando nova redação ao n.º 1, que, naquela versão inicial, determinava que «os juízes residentes fora dos concelhos de Lisboa, Cascais, Loures, Sintra, Vila Franca de Xira, Almada, Seixal, Barreiro e Amadora têm direito a ajuda de custo fixada para a categoria A do funcionalismo público, abonada por cada dia de sessão do tribunal em que participem», sendo que o n.º 2 já estipulava que «os juízes residentes nos concelhos indicados no número anterior têm direito, nos mesmos termos, a um terço da ajuda de custo aí referida».

63.º



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A primeira versão do EMJ (Lei n.º 21/85, de 30 de julho) só previa ajudas de custo «sempre que um magistrado se desloque em serviço para fora da comarca onde se encontre sediado o respetivo tribunal ou serviço» (artigo 27.º), ou seja, ajudas de custo de natureza semelhante às abonadas ao funcionalismo público.

64.º

Os juízes do STJ só passaram a usufruir de ajudas de custo por sessão com a Lei n.º 143/99, de 31 de agosto, que introduziu a sexta alteração ao Estatuto dos Magistrados Judiciais, diploma que, no que aqui releva, mantendo em vigor o anterior artigo 27.º, como n.º 1 do mesmo artigo, lhe acrescentou um n.º 2, do seguinte teor: «Os juízes do Supremo Tribunal de Justiça residentes fora dos concelhos de Lisboa, Oeiras, Cascais, Loures, Sintra, Vila Franca de Xira, Almada, Seixal, Barreiro, Amadora e Odivelas têm direito à ajuda de custo fixada para os membros do Governo, abonada por cada dia de sessão do tribunal em que participem».

65.º

Em face deste quadro cronológico da evolução legislativa, é manifesto que o “regime especial” do artigo 32.º da LTC, nem na sua versão inicial, nem na atualmente em vigor, teve como referencial normativo inspirador o regime de ajudas de custo constante do EMJ – o inverso, no que se refere ao artigo 27.º, n.º 2, deste Estatuto, é que é, porventura, verdadeiro.

66.º

O regime do artigo 32.º da LTC foi antes, seguramente, decalcado do constante do Estatuto dos Deputados que, na sua versão inicial (Lei n.º 5/76, de 10



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de setembro) já previa (artigo 10.º, n.º 1 e 2) ajudas de custo em termos muito semelhantes aos que vieram a ser consagrados na versão originária da LTC (Lei n.º 28/82, de 15 de novembro) – designadamente com a previsão do pagamento de um terço da ajuda de custo para os residentes nos concelhos de Lisboa e concelhos limítrofes – com a única diferença de que, para além do dia de sessões, era abonada ajuda de custo por mais um dia por semana.

67.º

Essa conexão genética entre os dois regimes foi inteiramente confirmada pela evolução subsequente, pois, tendo o regime das ajudas de custo aos deputados sido alterado pelo Estatuto Remuneratório dos Titulares de Cargos Políticos (Lei n.º 4/85, de 9 de abril), logo a LTC acompanhou essa alteração, na Lei n.º 85/89, de 7 de setembro, estabelecendo-se, nos n.ºs 1 e 2 do artigo 32.º, um regime inteiramente coincidente com o dos n.ºs 1 e 2 do artigo 17.º daquele Estatuto.

68.º

O elemento histórico da interpretação opõe-se, assim, a que se considere que, pela “porta travessa” do artigo 32.º do EMJ, fiquem sujeitas às regras de cálculo do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril, ajudas de custo previstas e reguladas com anterioridade em relação a ambos os diplomas, as quais, na sua génese e conteúdo (e também, como adiante veremos, na sua natureza e função) se diferenciam das ajudas de custo contempladas no Decreto-Lei n.º 106/98 e também apresentam, em pontos relevantes para a questão, significativas notas distintivas do regime constante do artigo 27.º, n.º 2, do EMJ.

69.º



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

E não tem qualquer cabimento a invocação, em sentido favorável à aplicação ao cálculo da ajuda de custo dos juízes do TC do regime do Decreto-Lei n.º 106/98 (cfr. o n.º 168 do Relato) do Acórdão do STA, de 13 de novembro de 2002 (processo n.º 044846), pela simples, mas decisiva, razão de que estava em causa, nesse aresto, a aplicação do regime do "artigo 27.º do EMJ (Lei n.º 21/85, de 30/7)", "anterior às alterações introduzidas pela Lei n.º 143/99, de 31/8", ou seja, o regime das ajudas de custo por deslocação, hoje constante do artigo 27.º, n.º 1, do EMJ, e não o regime das ajudas de custo por participação em sessão, constante do n.º 2 do mesmo artigo – o que logo se pode ler nos n.ºs II e III do respetivo sumário.

70.º

Também não se mostra pertinente a invocação do Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 74/2005, de 19 de janeiro, feita no n.º 169 do Relato, no sentido de que "a *ratio* do artigo 32.º da LOFPTC é idêntico[a] ao [à] do artigo 27.º do EMJ", pois contendo este artigo, como se viu, duas regras distintas, é à do n.º 1 que o Parecer se refere, como logo se explicita na conclusão 1.ª (DR, II série, 16 de março de 2006, pág. 3869): «As ajudas de custo a que os magistrados têm direito sempre que se desloquem em serviço de sede da comarca onde estão colocados para a sede de outra comarca, onde também exerçam funções em regime de acumulação (artigo 27.º, n.º 1, do Estatuto dos Magistrados Judiciais e artigo 100.º do Estatuto do Ministério Público), constituem atribuições patrimoniais com uma finalidade compensatória de despesas motivadas por tais deslocações», direito esse que, naturalmente, só nasce "verificadas as condições enunciadas no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril" (conclusão 2.ª), mas que se não confunde com o direito previsto no n.º 2, de ajudas de custo por presença em cada dia de sessão do tribunal.

71.º



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Chegamos aqui ao ponto decisivo das razões que fundamentam o procedimento seguido pelo TC, de não dedução do subsídio de refeição em dias em que são abonadas ajudas de custo, e que se prende com a natureza e finalidade próprias das ajudas de custo previstas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 32.º da LTC, distintas das ajudas de custo contempladas no Decreto-Lei n.º 106/98 e no artigo 27.º, n.º 1, do EMJ, as quais se baseiam no “propósito de compensar os encargos resultantes da circunstância de se prestar serviço fora do local normal de trabalho” (cfr. o voto de vencido apostado no mencionado Parecer).

72.º

Não são essas, notoriamente, a razão de ser e a finalidade das ajudas de custo previstas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 32.º da LTC, abonadas por participação em cada dia de sessão do Tribunal e mais 2 dias por semana, e abrangendo os juízes residentes nos concelhos de Lisboa e concelhos limítrofes, ainda que, neste caso, com redução para um terço, o que não permite estabelecer um paralelismo teleológico com as ajudas de custo reguladas no Decreto-Lei n.º 106/98, de forma a coerentemente integrar, num todo harmónico, a aplicação de regras constantes deste regime.

73.º

Não permite, designadamente, estabelecer uma correspondência entre o abono da ajuda de custo e o pagamento de despesas relativas ao almoço, jantar e alojamento idêntica à efetuada no n.º 5 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril, que admitisse concluir que as ajudas de custo abonadas aos juízes do Tribunal Constitucional incluem uma compensação pelo custo do almoço, de forma a que a não dedução dê azo a uma “duplicação” de pagamentos.

74.º



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Isso porque, e desde logo, a atribuição é por participação em sessão, sem qualquer condicionamento ao período horário abrangido e à sua influência determinante em despesas de refeição e alojamento.

75.º

Acresce que não contam apenas os dias de sessão, mas ainda mais dois dias, ou seja, são abrangidos dias em que não há despesas necessárias por força da presença nas sessões, o que também acontece com os juízes residentes nos concelhos enumerados no n.º 1 do artigo 32.º da LTC, quanto ao próprio dia das sessões (pelo menos no caso de as sessões se realizarem só na parte da tarde, o que é muito frequente), o que não obsta a que, contrariamente aos juízes do STJ com idêntico local de residência, sejam também contemplados, ainda que em menor montante.

76.º

Querendo o legislador atribuir ajudas de custo de menor montante aos residentes em Lisboa ou concelhos próximos, se a causa de atribuição, obedecendo à mesma lógica da que inspira o Decreto-Lei n.º 106/98, fosse o pagamento das despesas necessárias com refeições e alojamento, seguramente que não teria abonado mais dois dias por semana a esses Juízes, nem teria fixado a redução através de uma fração do montante global a que têm direito os restantes Juízes, mas antes feito uma dedução tendo por referência as percentagens que, nos termos do artigo 8.º daquele diploma, correspondem a cada uma daquelas despesas.

77.º



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tudo isto comprova que a causa da atribuição das ajudas de custo aos juízes do TC, contrariamente às ajudas de custo previstas no Decreto-Lei n.º 106/98, não é custear especificamente gastos determinados que o beneficiário suportou em resultado de uma deslocação do seu domicílio, mas antes a participação em sessão do Tribunal, não fora, mas no local normal de trabalho, e daí que as ajudas de custo sejam devidas de plano, em função apenas do número de sessões, sem considerar as variantes possíveis, de acordo com os horários diários dessas sessões e as configurações concretas de cada participação.

78.º

Deste modo, não sendo aplicáveis as percentagens fixadas no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 106/98, uma vez que a ajuda de custo é abonada por cada dia de sessão do Tribunal em que os juízes participem, e por mais dois dias por semana, independentemente da deslocação implicar almoço, jantar ou dormida, não pode afirmar-se que, neste caso, o pagamento da ajuda de custo corresponda ao pagamento de duas refeições e alojamento, como resultaria do n.º 5 do referido artigo 8.º

79.º

Não sendo aplicável o artigo 8.º, também não o é necessariamente o artigo 37.º, dado que só à luz daquele preceito se pode ajuizar se as despesas sujeitas a compensação incluíram o custo do almoço, o que, nos termos da própria disposição, constitui requisito de aplicação do artigo 37.º

80.º

As únicas ajudas referenciáveis a custos específicos e determinados são as previstas no n.º 3 e no n.º 4 do artigo 32.º da LTC – despesas com transporte em



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

automóvel próprio entre Lisboa e a residência, e volta, no primeiro caso, e despesas de idêntico teor com deslocações dos juízes residentes nos concelhos referidos no n.º 1, com exceção do de Lisboa.

81.º

Justamente por isso, porque a identidade de razões fundamentadoras com as ajudas de custo aos funcionários públicos torna aqui possível a opção, o n.º 3 manda que o direito ao reembolso se processe “segundo o regime aplicável aos funcionários públicos” e o n.º 4 “segundo regime análogo ao dos funcionários públicos, mas tendo em conta os quilómetros efetivamente percorridos”.

82.º

Esta remissão para o regime aplicável aos funcionários públicos, *apenas no âmbito dos n.ºs 3 e 4*, fornece uma prova suplementar de que não se quis submeter as ajudas de custo previstas nos dois números anteriores – aquelas que estão aqui em questão – a idêntica transposição de regimes, remetendo-se unicamente para o montante da ajuda de custo atribuída então aos membros do Governo, fixada na Portaria n.º 1553-D/2008, de 31 de dezembro.

83.º

Não nos cabe apreciar aqui a bondade da solução legislativa, nem pronunciar, pela positiva, sobre a verdadeira natureza das ajudas de custo previstas no artigo 32.º, n.ºs 1 e 2, da LTC, sendo certo que considerar que seria “absurdo” equipará-las a uma “remuneração variável por assiduidade” (n.º 169 do Relato) releva de um juízo impressionisticamente subjetivo, num plano *de lege ferenda*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

84.º

Num plano *de lege ficta*, a que o intérprete se deve ater, basta-nos concluir que as condições de atribuição e a conformação das ajudas de custo aos juízes do TC, de acordo com o regime especial fixado nos n.ºs 1 e 2 do artigo 32.º da LTC, as diferenciam a tal ponto das ajudas de custo reguladas no Decreto-Lei n.º 106/98 que rejeitam a aplicação isolada, naquele âmbito, de uma norma deste diploma – o artigo 37.º -, a qual só faz sentido no seu contexto normativo próprio.

85.º

O que fica expresso corresponde a uma convicção firme, que se crê solidamente fundamentada, de que *não há base legal* para a dedução do subsídio de refeição, nos termos que o Relato considera legalmente exigíveis.

86.º

Mas bastaria menos do que isso, bastaria a existência de uma *dúvida legítima* a tal respeito, para que essa solução devesse ser afastada, pois, estando em causa a ablação de um direito – o subsídio de refeição - indiscutivelmente conferido por um diploma, por alegada refração do disposto num outro, não diretamente aplicável, só em face de uma *certeza* quanto ao bom fundamento dessa solução ela se encontraria devidamente justificada.

[...]