

Auditoria ao pagamento de subvenções mensais vitalícias a ex-deputados da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, pela Caixa Geral de Aposentações, IP

Relatório n.º 9/2018

2.ª SECÇÃO



TC TRIBUNAL DE
CONTAS



Processo n. °05/2017 – Audit – 2ªS

Auditoria ao pagamento de subvenções mensais vitalícias a ex-deputados da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, pela Caixa Geral de Aposentações, IP

Relatório

Mai 2018



O presente relatório é o resultado de uma auditoria à **legalidade e regularidade dos pagamentos efetuados pela Caixa Geral de Aposentações, IP, em 2011, de subvenções mensais vitalícias a deputados da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, em acumulação com pensões de aposentação ou reforma.** Estes pagamentos foram referenciados no Relatório de Auditoria n.º 10/2014 – da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas concluiu pela inexistência de factos constitutivos de responsabilidade financeira.

Por um lado, verificou-se que **os ex-deputados da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira estavam em situação de elegibilidade para a atribuição da subvenção mensal vitalícia:** estando em funções à data da entrada em vigor da Lei n.º 26/95, beneficiaram do regime transitório previsto na referida Lei, que previa a aplicação das condições previstas na Lei n.º 4/85, de 9 de abril.

Por outro lado, concluiu-se que **os pagamentos de subvenções mensais vitalícias em acumulação com pensão de aposentação ou reforma, efetuados aos deputados referenciados, não estavam sujeitos a qualquer limite.**

O direito destes ex-deputados à subvenção mensal vitalícia havia sido reconhecido ao abrigo da Lei n.º 4/85, de 9 de abril.

A componente subvencional do regime remuneratório dos titulares de cargos políticos foi eliminada com a entrada em vigor da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, com as salvaguardas previstas quanto a direitos adquiridos.



ÍNDICE

Índice de quadros	8
Índice de figuras	8
Relação siglas	9
Ficha técnica – recursos humanos, coordenação e supervisão.....	10
I – Sumário	11
1. Conclusões e Observações de Auditoria	11
II – Introdução	16
2. Antecedentes, objeto e âmbito da auditoria	16
3. Método e procedimentos.....	17
4. Condicionantes e limitações	17
5. Exercício do contraditório	17
III – Desenvolvimento da auditoria	19
6. Enquadramento	19
6.1 Da matéria de facto	19
6.2 Do processo legislativo.....	20
6.3 Processamento e pagamento da subvenção mensal vitalícia	25
7. Interpretação do quadro normativo (SMV)	26
7.1 – Direito transitório	26
7.2 – Sujeição a limite na acumulação da SMV com Pensões	30
8. Informação prestada pela Caixa Geral de Aposentações, IP	33
IV – Emolumentos	35
V – Determinações finais	35
ANEXO I – Figura e Quadro.....	37
ANEXO II - ALEGAÇÕES.....	41
I Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	43
II Caixa Geral de Aposentações, IP.....	44
ANEXO III - EMOLUMENTOS	45



ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Interpretação do quadro normativo.....	26
Quadro 2 – Aplicação do direito transitório	29
Quadro 3 – Contagem de tempo – norma aplicável.....	30
Quadro 4 – Valor anual pago de SMV e valor anual corrigido por aplicação do limite de acumulação	31
Quadro 5 – Identificação nominal e funcional dos responsáveis pela autorização da despesa e do pagamento	39

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Evolução do regime das subvenções dos titulares de cargos políticos	38
--	----



RELAÇÃO SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
CCPGR	Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República
CGA	Caixa Geral de Aposentações, IP
CRP	Constituição da República Portuguesa
EA	Estatuto da Aposentação
EPARAM	Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira
INTOSAI	<i>International Organisation of Supreme Audit Institutions</i>
LOE	Lei do Orçamento de Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MSESS	Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social
PGR	Procuradoria-Geral da República
RAM	Região Autónoma da Madeira
TC	Tribunal Constitucional
TDC	Tribunal de Contas
SMV	Subvenção Mensal Vitalícia
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas



FICHA TÉCNICA – RECURSOS HUMANOS, COORDENAÇÃO E SUPERVISÃO

Coordenação e Supervisão

Auditor Coordenador

José António Carpinteiro

Auditor Chefe

Pedro Fonseca

Equipa de Auditoria

Ana Bravo de Campos

(Auditora)

João Luís Lima de Morais

(Técnico Superior)



I – SUMÁRIO

Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2ª Secção do Tribunal de Contas (TdC) para 2018¹, realizou-se uma **auditoria de conformidade, orientada ao apuramento de eventuais infrações financeiras**².

A presente auditoria teve como objetivo apreciar a legalidade e regularidade dos pagamentos efetuados pela Caixa Geral de Aposentações, IP (CGA, IP), em 2011, de subvenções mensais vitalícias (SMV) a deputados da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, em acumulação com pensões de aposentação ou reforma. Foi realizada no seguimento do Relatório de Auditoria n.º 10/2014 – FS/SRMT³.

1. Conclusões e Observações de Auditoria

Não existem factos suscetíveis de configurar eventuais infrações financeiras.

(Cfr. Ponto 7.2)

1. Os pagamentos de subvenções mensais vitalícias pela Caixa Geral de Aposentações, IP, aos deputados da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, referenciados no Relatório de Auditoria n.º 10/2014 – da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, não são suscetíveis de configurar eventuais infrações financeiras, conclusão que resulta da verificação dos factos e da sua sujeição às normas em vigor.

O Estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos, aprovado pela Lei n.º 4/85, de 9 de abril, foi objeto de várias modificações entre 1985 e 2005, que suscitaram interpretações divergentes.

(Cfr. Ponto 6.2)

2. A Lei n.º 4/85, de 9 de abril, estabeleceu o direito à atribuição de subvenções aos titulares de cargos políticos que tivessem exercido os cargos ou desempenhado funções após 25 de abril de 1974.
3. Os titulares de cargos políticos que exerceram funções políticas durante um mínimo de 8 anos (consecutivos ou interpolados) e que cessaram os respetivos mandatos beneficiaram de uma subvenção mensal vitalícia⁴. Este requisito viria a ser alterado para

¹ Aprovado pela Resolução n.º 3/18-2ª S, de 25 de janeiro.

² A presente ação transitou da Área de Responsabilidade VII – Segurança Social para a Área de Responsabilidade V – Setor Social.

³ No Relatório de Auditoria n.º 23/2014 –FS/SRMT à Conta da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira – 2013, na pág. 24 pode ler-se: “Referir, finalmente, que a apreciação da legalidade das subvenções mensais vitalícias pagas durante o ano de 2013 não foi abordada na presente auditoria por se ter entendido que essa verificação seria extemporânea dado ter sido enviado para apreciação pela 2ª Secção do Tribunal de Contas o ‘Relatório n.º 10/2014-FS/SRMT – auditoria às subvenções vitalícias e subsídios de reintegração pagos a ex-deputados da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira – 2011’”.

⁴ A SMV consiste numa prestação pecuniária mensal, de carácter vitalício, a favor de todos quantos tivessem exercido determinadas funções em cargos políticos durante um certo período de tempo, de natureza não contributiva.



12 anos, sendo cumulativamente previsto o limite de idade de 55 anos⁵.

4. O art.º 27.º, da Lei n.º 4/85 estabeleceu a cumulabilidade da subvenção mensal vitalícia com pensão de aposentação ou reforma, em termos a regulamentar pelo Governo. Essa regulamentação veio a ocorrer pela publicação do Decreto-Lei n.º 334/85, de 20 de agosto, que sujeitou a acumulação ao limite estabelecido no Decreto-Lei n.º 410/74, de 5 de setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 607/74, de 12 de novembro, ficando assim, por remissão, a acumulação sujeita ao limite da remuneração base do cargo de ministro.
5. O regime da subvenção mensal vitalícia dos titulares de cargos políticos foi objeto de várias modificações. Entre 1985 e 2005, este regime teve seis versões distintas⁶, tendo sido posteriormente alterado por sucessivas leis do Orçamento do Estado.
6. O Decreto Legislativo Regional n.º 14/85/M, de 28 de junho, adaptou o regime da subvenção mensal vitalícia aos titulares de cargos políticos da Região Autónoma da Madeira. Posteriormente, a alteração ocorrida ao Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira⁷ contemplou o regime de subvenções de cargos políticos aos deputados da Assembleia Legislativa Regional e aos membros do Governo Regional.
7. A componente subvencional do regime remuneratório dos titulares de cargos políticos foi eliminada com a entrada em vigor da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, com as salvaguardas previstas quanto a direitos adquiridos⁸.

⁵ Por via das alterações ocorridas com a publicação da Lei n.º 26/95, de 18 de agosto.

⁶ Lei n.º 16/87, de 1 de junho; Lei n.º 102/88, de 25 de agosto; Lei n.º 26/95, de 18 de agosto; Lei n.º 3/2001, de 23 de fevereiro e Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro.

⁷ Através da Lei n.º 130/99, de 21 de agosto. Vg. n.º 19, do art.º 75.º

⁸ Foram salvaguardados os direitos adquiridos dos ex-políticos que, no momento da revogação, já tivessem adquirido o direito a beneficiar desse regime (n.º 2, do art.º 7º) e dos titulares de cargos políticos cujos mandatos se encontravam em curso e que, até ao fim desse mandato, reunissem os requisitos para beneficiar dos direitos conferidos pelas disposições alteradas ou revogadas (art.º 8º).



As competências para o reconhecimento, processamento e pagamento da subvenção mensal vitalícia a deputados da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira foi inicialmente da Caixa Geral de Aposentações, IP, tendo transitado em 2013, para a Assembleia Legislativa Regional.

(Cfr. Ponto 6.3)

Apurou-se que os ex-deputados da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira estavam em situação de elegibilidade para a atribuição da subvenção mensal vitalícia.

(Cfr. Pontos 7.1 e 7.2)

8. Em 2011, a Caixa Geral de Aposentações, IP, procedeu ao pagamento das subvenções mensais vitalícias aos ex-deputados da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira⁹.
9. Com a alteração da estrutura orgânica da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, por via do Decreto Legislativo Regional n.º 16/2012/M, de 13 de agosto, a competência para deliberar sobre a atribuição da subvenção mensal vitalícia aos ex-deputados passou a ser da responsabilidade do Conselho de Administração da Assembleia Legislativa Regional¹⁰.
10. A partir de 1 de janeiro de 2013, o Conselho de Administração da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira passou ainda a efetuar o processamento e pagamento da subvenção mensal vitalícia, sendo o encargo com este tipo de subvenção suportado pelo respetivo orçamento¹¹.
11. A alteração dos requisitos para atribuição da subvenção mensal vitalícia referida no §3, que ocorreu com a publicação da Lei n.º 26/95, de 18 de agosto, previu norma de direito transitório¹² para garantia dos direitos adquiridos.
12. A 5.ª revisão do Estatuto dos Deputados, operada pela Lei n.º 3/2001, de 23 de fevereiro, no seu art.º 5.º, com a redação dada pela Declaração de Retificação n.º 9/2001, de 13 de março, clarificou a norma de direito transitório para efeito de contagem do tempo no exercício de funções dos titulares de cargos políticos.
13. Assim, para os titulares de cargos políticos em exercício de funções à data da entrada em vigor da Lei n.º 26/95 (lei nova), é aplicável o regime previsto na Lei n.º 4/85, de 9 de abril, exigindo

⁹ Em cumprimento do previsto no n.º 3, do art.º 27.º da Lei n.º 4/85, na redação dada pela Lei n.º 16/87 e do art.º 97.º, n.º 1 do Estatuto da Aposentação que estipula que “1. Concluída a instrução do processo, a administração da Caixa, se julgar verificadas as condições necessárias, proferirá resolução final sobre o direito à pensão de aposentação e sobre o montante desta, regulando definitivamente a situação do interessado.”

¹⁰ Cfr. Alínea d), artigo 14.º da Estrutura Orgânica da Assembleia Legislativa Regional, contida no Decreto Legislativo Regional n.º 24/89/M, de 7 de setembro, na redação dada Decreto Legislativo Regional n.º 16/2012/M, de 13 de agosto.

¹¹ Cfr. Art.º 61.º-A do Decreto Legislativo Regional n.º 42/2012/M, de 31 de dezembro (Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2013).

¹² Cfr. Art.º 3.º (Disposição transitória) da Lei n.º 26/95, de 18 de agosto.



8 anos (seguidos ou interpolados) no exercício de funções para adquirir o direito à subvenção mensal vitalícia.

14. Com este enquadramento normativo, apurou-se estarem em situação de elegibilidade os ex-deputados da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira¹³ identificados no Relatório de Auditoria n.º 10/2014 – FS/SRMTC.

A não sujeição a limite da subvenção, em acumulação com a pensão de aposentação ou reforma, aplica-se aos ex-deputados a quem foi reconhecido o direito à subvenção mensal vitalícia, ao abrigo da Lei n.º 4/85, de 9 de abril.

(Cfr. Pontos 7.1 e 7.2)

15. A Lei n.º 16/87, de 1 de junho, que alterou o Estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos, incorporou no art.º 27.º a regulamentação que havia sido feita pelo Decreto-Lei n.º 334/85, de 20 de agosto, passando a prever expressamente a existência de limite à acumulação da subvenção mensal vitalícia com pensão de aposentação ou reforma e a estabelecer como limite o constante dos **Decretos-Leis n.ºs 410/74, de 5 de setembro e 607/74, de 12 de novembro.**
16. Estes **diplomas haviam sido, no entanto,** anteriormente revogados pelo Decreto-Lei n.º 203/87, de 16 de maio.
17. Apesar de haver intenção do legislador em sujeitar a um limite a acumulação da subvenção mensal vitalícia com pensão de aposentação ou reforma, não o fez de forma expressa, quantificando esse limite por remissão.
18. As conclusões proferidas pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas no Relatório de Auditoria estão em conformidade com a letra da lei. Contudo, ao não valorar devidamente o elemento lógico na interpretação da lei, fragilizou a sua fundamentação face aos argumentos invocados pela Caixa Geral de Aposentações, IP, e, posteriormente, subscritos no Parecer n.º 13/2016 do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, que sustentam de forma mais consistente a não aplicação das normas revogadas pelo Decreto-Lei n.º 203/87, de 16 de maio.
19. Assim, a não sujeição a limite da subvenção, em acumulação com a pensão de aposentação ou reforma, aplica-se aos ex-deputados

¹³ Cfr. Quadro 3 do presente Relatório.



a quem foi reconhecido o direito à subvenção mensal vitalícia, ao abrigo da Lei n.º 4/85, de 9 de abril.

As abundantes alterações legislativas e o desenvolvimento simultâneo, mas não alinhado, de dois processos legislativos, introduz incerteza na aplicação da lei, pondo em causa a segurança e a estabilidade normativa.

(Cfr. Ponto 7.2)

20. Entende-se não existir, no texto da Lei n.º 16/87, de 1 de junho, a intenção de revogar a norma revogatória constante do Decreto-Lei n.º 203/87, nem a vontade expressa do legislador em reprimir os diplomas já revogados.
21. O quadro normativo em apreço, em que a publicação das alterações legislativas sobre a matéria - Lei n.º 16/87 e Lei n.º 203/87 - se distanciam apenas por 15 dias, gera dificuldades interpretativas, retira clareza nos direitos constituídos e nas expectativas jurídicas criadas, introduz incerteza na aplicação da lei, pondo em causa a segurança e a estabilidade normativa.



II – INTRODUÇÃO

2. Antecedentes, objeto e âmbito da auditoria

A Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRTCM) realizou, em 2012, uma auditoria às subvenções vitalícias e subsídios de reintegração pagos a ex-deputados da Assembleia Legislativa da Região da Madeira¹⁴, que “(...) *teve como único objetivo a apreciação da legalidade e regularidade das SMV e dos subsídios de reintegração suportados pelo orçamento da ALM [Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira] em 2011*”¹⁵.

Tendo em conta o papel da CGA, IP¹⁶, no circuito de atribuição e pagamento de SMV, foi esta entidade também objeto de observações no relato de auditoria, sobre eventuais infrações financeiras pelo pagamento indevido de SMV a ex-deputados da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira. O procedimento de contraditório envolveu, assim, não só os responsáveis da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, mas também responsáveis da CGA, IP.

Por ter sido suscitada a incompetência territorial da SRMTC¹⁷, nas alegações apresentadas pelos diretores de serviço da CGA, IP, em sede de contraditório, o Relatório de Auditoria foi remetido pela SRMTC, a 26 de maio de 2014, à 2.ª Secção do Tribunal de Contas¹⁸.

A realização da presente auditoria de conformidade, orientada ao apuramento de eventuais infrações financeiras, foi prevista no Programa de Fiscalização da 2ª Secção do Tribunal de Contas (TdC) para 2018¹⁹.

A auditoria teve como objetivo apreciar a legalidade e regularidade dos pagamentos efetuados pela Caixa Geral de Aposentações, IP (CGA, IP), em 2011, de subvenções mensais vitalícias (SMV)

¹⁴ Relatório de Auditoria n.º 10/2014 – FS/SRMTTC. A auditoria foi desenvolvida no seguimento da auditoria à Conta de 2011 da ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA, inscrita no Programa Anual de Fiscalização da SRMTC para o ano de 2012, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 14 de dezembro de 2011, através da Resolução n.º 2/2011-PG.

¹⁵ Vg. Ponto 6.1 do presente relatório.

¹⁶ A Caixa Geral de Aposentações, I.P., é um instituto público de regime especial, com sede em Lisboa, que se rege pelo Decreto-Lei n.º 131/2012, de 25 de junho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 28/2015, de 10 de fevereiro, o qual procedeu à sua reestruturação no âmbito do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), e está sujeita aos poderes de superintendência e de tutela do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (vg. art.º 22.º do Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro – Organização e funcionamento do XXI Governo Constitucional).

¹⁷ Os diretores de serviço da CGA, IP, argumentaram que a CGA, IP, é um instituto público com sede em Lisboa, que não exerce atividade nas Regiões Autónomas, e que o critério previsto no artigo 4.º, n.º 2, da LOPTC, para atribuir competência às Secções Regionais do Tribunal de Contas em matéria de responsabilidade financeira e de multa é o da sede da entidade e o do local da atividade exercida. Assim sendo, a instância legalmente competente, no caso, seria o Tribunal de Contas.

¹⁸ Com a seguinte tramitação processual:

Data	Evento
28/05/2014	Entrada na Sede do Tribunal
29/05/2014	Entrada na Secretaria do Tribunal
03/07/2014	Criação do Processo PECQ n.º 166/2014
04/07/2014	Entrada no DVIC
01/10/2014	Entrada no DAVII – Segurança Social
13/02/2015	Inserção no Programa de Fiscalização da Área VII – Segurança Social, da Auditoria orientada ao apuramento de eventuais responsabilidades financeiras por pagamentos indevidos pela Caixa Geral de Aposentações a deputados e ex-deputados da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira
11/01/2017	Atribuição do número de Processo de Auditoria 05/2017-Audit 2.ªS
01/01/2018	Transição para a Área de Responsabilidade V – Setor social, nos termos da Resolução n.º 01/2017 – 2.ª Secção do Tribunal de Contas, de 23 de novembro de 2017, que procedeu à reorganização das áreas de responsabilidade da 2.ª Secção do Tribunal de Contas.

¹⁹ Aprovado pela Resolução n.º 3/18-2ª S, de 25 de janeiro.



a deputados da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, em acumulação com pensões de aposentação ou reforma, no seguimento do Relatório de Auditoria n.º 10/2014 – FS/SRMTC²⁰.

Como horizonte temporal da auditoria foi definido o ano de 2011, o respeitante às situações identificadas no Relatório de Auditoria n.º 10/2014 – FS/SRMTC.

A auditoria enquadra-se na jurisdição e no âmbito das competências do Tribunal de Contas, previstos nos art.º 1.º, n.º 1, art.º 2.º, n.º 1, alínea d) e art.º 5.º, n.º 1, al. f), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.

3. Método e procedimentos

A metodologia de trabalho definida para a presente auditoria baseia-se nos *Standards* e nas *Guidelines* da INTOSAI²¹, acolhidos pelo Tribunal de Contas nos manuais de auditoria: *Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais*, *Manual de Auditoria e de Procedimentos* e *Manual de Auditoria de Resultados*.

Tendo em conta o carácter orientado da auditoria, bem como os seus antecedentes, o método da auditoria baseou-se em procedimentos substantivos, dirigidos às situações já identificadas pelo Relatório de Auditoria n.º 10/2014 – FS, da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas.

Assim, nesta auditoria foi recolhida evidência adicional sobre os pressupostos de atribuição das subvenções mensais vitalícias, bem como dos pagamentos realizados pela CGA, e efetuada uma análise jurídica ajustada aos factos apurados.

4. Condicionantes e limitações

Realça-se a disponibilidade demonstrada, no decurso da auditoria, na disponibilização da documentação e na prestação dos esclarecimentos solicitados, pelos dirigentes contactados da entidade envolvida.

5. Exercício do contraditório

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos dos artigos 13º e 87º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, foram instadas as entidades abaixo identificadas para se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Auditoria:

²⁰ No Relatório de Auditoria n.º 23/2014 –FS/SRMTC à Conta da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira – 2013, na pág. 24 pode ler-se: “Referir, finalmente, que a apreciação da legalidade das subvenções mensais vitalícias pagas durante o ano de 2013 não foi abordada na presente auditoria por se ter entendido que essa verificação seria extemporânea dado ter sido enviado para apreciação pela 2ª Secção do Tribunal de Contas o ‘Relatório n.º 10/2014-FS/SRMTC – auditoria às subvenções vitalícias e subsídios de reintegração pagos a ex-deputados da ALM – 2011’”.

²¹ Sendo de destacar: as ISSAI 400 - *Fundamental Principles of Compliance Auditing* e 4000 – *Compliance Audit Standard*.



- * Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
- * Presidente do Conselho Diretivo da Caixa Geral de Aposentações, IP.

Ambas as entidades exerceram o seu direito de resposta, apresentando, em sede de contraditório, as respetivas alegações, que constam, na íntegra, do Anexo II.

A Chefe de Gabinete do Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, informa que “o Sr. Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social se revê nas conclusões e observações do Relato de Auditoria constantes do seu Sumário, tendo ainda presente que esta posição se mostra alinhada com a do Parecer n.º 13/2016, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, oportunamente homologado por membro do atual Governo, por corresponder à melhor interpretação do quadro legal aplicável.”

A Presidente do Conselho Diretivo da Caixa Geral de Aposentações, IP, informa que a CGA considera “(...) que o Relato efetua um enquadramento jurídico objetivo e tecnicamente competente da matéria que analisa, que é de indiscutível complexidade, e revê-se, por isso, nas Conclusões e Observações de Auditoria (...)”.



III – DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA

6. Enquadramento

6.1 Da matéria de facto

No seguimento da auditoria à Conta de 2011 da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, inscrita no Programa Anual de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRTCM) para o ano de 2012²², realizou-se uma auditoria às subvenções vitalícias e subsídios de reintegração pagos a ex-deputados da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira²³, que “(...) *teve como único objetivo a apreciação da legalidade e regularidade das SMV e dos subsídios de reintegração suportados pelo orçamento da ALM [Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira] em 2011*”²⁴.

A Caixa Geral de Aposentações, IP²⁵ (CGA), como entidade responsável pela atribuição do direito à subvenção mensal vitalícia (SMV) e pelo respetivo processamento e pagamento, foi também objeto de observações no relato de auditoria, em face de situações identificadas, nomeadamente pagamentos indevidos de SMV a ex-deputados da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira no ano de 2011, suscetíveis de configurarem a prática de eventuais infrações financeira.

Neste âmbito, para efeitos do exercício de contraditório em observância do preceituado no art.º 13.º da LOPTC, foram ouvidos o Presidente do Conselho Diretivo da CGA, IP e os diretores de serviço responsáveis²⁶, desde 2005, pela atribuição das SMV a ex-deputados da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira.

Nas alegações apresentadas pelos diretores de serviço da CGA, IP, é suscitada a incompetência territorial da SRMTC.

Concluindo que “*Ocorre incompetência territorial da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, que determina o envio dos autos à instância legalmente competente, no caso, o Tribunal de Contas, que determinará em que medida as diligências realizadas pela Secção Regional são suscetíveis de aproveitamento.*”

Em face do referido, a SRMTC decidiu, em sessão ordinária de 16 de maio de 2014 “*Remeter uma cópia autenticada deste relatório à 2ª Secção do Tribunal de Contas, tendo a exceção de apreciar a competência territorial invocada neste processo pelos responsáveis da CGA no âmbito do ponto 3.3.2.2. A deste documento*”, conforme consta da alínea c) das Determinações Finais do Relatório de Auditoria.

De acordo com o determinado, o Relatório de Auditoria n.º 10/2014 – FS/SRMTC é remetido pela SRMTC, a 26 de maio de 2014, à 2ª Secção do Tribunal de Contas.

²² Aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 14 de dezembro de 2011, através da Resolução n.º 2/2011-PG.

²³ Relatório de Auditoria n.º 10/2014 – FS/SRMTC.

²⁴ Tal como consta do Ponto 2.1 Fundamento, âmbito e objetivos do Relatório de Auditoria n.º 10/2014 – FS/SRMTC.

²⁵ A Caixa Geral de Aposentações, I.P., rege-se pelo Decreto-Lei n.º 131/2012, de 25 de junho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 28/2015, de 10 de fevereiro, o qual procedeu à sua reestruturação no âmbito do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), e está sujeita aos poderes de superintendência e de tutela do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (vg. Decreto-Lei n.º 246/2015, de 17 de dezembro – Organização e funcionamento do XXI Governo Constitucional).

²⁶ No uso das competências delegadas pelo Conselho Diretivo da CGA.



6.2 Do processo legislativo

O Estatuto Remuneratório dos titulares de cargos políticos foi aprovado pela Lei n.º 4/85, de 9 de abril, estabelecendo o direito à atribuição de subvenções aos titulares de cargos políticos, que tenham exercido os cargos ou desempenhado as respetivas funções após 25 de abril de 1974. O diploma define dois tipos de subvenção, distinguindo entre a subvenção mensal vitalícia e o subsídio de reintegração.

O regime da subvenção mensal vitalícia dos titulares de cargos políticos previstos na referida Lei, foi objeto de várias modificações. Entre 1985 e 2005 (vd. figura -1, em anexo), este regime teve seis versões distintas²⁷, tendo sido posteriormente alterada também por sucessivas Leis do Orçamento do Estado.

O n.º 1, do art.º 24.º e o n.º 1, art.º 31.º, ambos da Lei n.º 4/85, de 9 de abril²⁸, estabelecem o seguinte:

Artigo 24.º

(Subvenção mensal vitalícia)

1 — Os membros do Governo, os deputados à Assembleia da República e os juizes do Tribunal Constitucional que não sejam magistrados de carreira têm direito a uma subvenção mensal vitalícia desde que tenham exercido os cargos ou desempenhado as respectivas funções após 25 de Abril de 1974 durante 8 ou mais anos, consecutivos ou interpolados.

Artigo 31.º

(Subsídio de reintegração)

1 — Aos titulares de cargos políticos que não tiverem completado 8 anos de exercício das funções referidas no n.º 1 do artigo 24.º é atribuído um subsídio de reintegração, durante tantos meses quantos os semestres em que tiverem exercido esses cargos, de montante igual ao vencimento mensal do cargo à data da cessação de funções.

Nos termos do disposto na Lei n.º 4/85, de 9 de abril (cfr. n.º 1, do art.º 24.º), **os titulares de cargos políticos que tivessem exercido funções políticas durante um mínimo de 8 anos (consecutivos ou interpolados) e que cessassem os respetivos mandatos beneficiariam de uma subvenção mensal vitalícia²⁹**. Requisito este que viria a ser alterado para 12 anos cumulativamente com o limite de idade estabelecido em 55 anos, por via das alterações ocorridas com a publicação da Lei n.º 26/95, de 18 de agosto (cfr. n.º 1, do art.º 24.º e n.º 5, do art.º 27.º).

No caso de os titulares de cargos políticos não terem direito à SMV, por não terem completado o requisito do tempo de permanência no cargo, tinham direito a um subsídio de reintegração, durante tantos meses quanto os semestres em que exerceram esses cargos, de acordo com o previsto no n.º 1 do art.º 31.º, da Lei n.º 4/85, de 9 de abril, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 26/95, de 18 de agosto.³⁰

²⁷ Lei n.º 16/87, de 1 de junho; Lei n.º 102/88, de 25 de agosto; Lei n.º 26/95, de 18 de agosto; Lei n.º 3/2001, de 23 de fevereiro e Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro.

²⁸ Alterados posteriormente pela Lei n.º 16/87, de 1 de junho e n.º 26/95, de 18 de agosto.

²⁹ Consiste numa prestação pecuniária mensal, de carácter vitalício, a favor de todos quantos tivessem exercido determinadas funções em cargos políticos durante um certo período de tempo, de natureza não contributiva.

³⁰ De montante igual ao vencimento mensal à data de cessação de funções. Caso reassumissem o cargo, antes de decorrido o dobro do período de reintegração, teria de devolver metade do montante recebido no período compreendido entre a cessação e o início das novas funções



Através do Decreto Legislativo Regional n.º 14/85/M, de 28 de junho, o regime foi adaptado para os titulares de cargos políticos da Região Autónoma da Madeira, contemplado posteriormente na alteração ocorrida ao Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, através da Lei n.º 130/99, de 21 de agosto, que veio alargar aos deputados da Assembleia Legislativa Regional e aos membros do Governo Regional o regime de subvenções de cargos políticos³¹.

A regulamentação da possibilidade de acumulação da SMV com pensão de aposentação ou reforma, matéria prevista no art.º 27.º, da Lei 4/85, veio a ocorrer com a publicação do Decreto-Lei n.º 334/85, de 20 de agosto, remetendo o limite de acumulação para o estabelecido no Decreto-Lei n.º 410/74, de 5 de setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 607/74, de 12 de novembro. Ou seja, a permissão para acumulação estaria sujeita ao limite do montante da remuneração base do cargo de ministro.

Posteriormente à regulamentação, é publicado o Decreto-Lei n.º 203/87, de 16 de maio, que procede à revogação dos Decretos-Leis n.ºs 410/74 e 607/74, passando, assim, a não existir limite para a acumulação de pensões com outras remunerações. Pese embora o referido diploma não fazer alusão expressa ao regime de subvenções de titulares de cargos políticos (Lei n.º 4/85), a sua aplicação é legitimada por razões de igualdade de tratamento face a “situações de injustiça” de pensionista da CGA, conforme é mencionado no seu preâmbulo.

Porém, a referência à sujeição ao limite estabelecido nos Decretos-Leis n.ºs 410/74 e 607/74, surge novamente na alteração ocorrida ao n.º 1, do art.º 27.º da Lei 4/85, pela publicação da Lei n.º 16/87, de 1 de junho.

Temos então que, com uma diferença temporal de 15 dias (de publicação em DR), são publicados dois diplomas (não esquecendo a sua procedência³²) versando sobre a mesma matéria, mas cujas normas promovem, na sua aplicação, orientações distintas.

- Por um lado, legislou-se no sentido da revogação de variada legislação que estabelecia as limitações ao quantitativo mensal recebido a título de pensões de reforma ou de invalidez ou qualquer outro título relativo à cessação de prestação de trabalho (Decreto-Lei n.º 203/87, de 16 de maio). Neste âmbito, foram revogados os Decretos-Leis n.ºs 410/74 e 607/74, respetivamente de 5 de setembro e 12 de novembro, normas para as quais o Decreto-Lei n.º 334/85, de 20 de agosto, que regulamentou a matéria prevista no art.º 27.º, da Lei 4/85 (limite para a acumulação da SMV com pensão de aposentação ou reforma), havia remetido.
- Por outro, promoveu-se a alteração da Lei 4/85 (Estatuto Remuneratório dos Titulares de Cargos Políticos), que viria a ocorrer pela publicação da Lei n.º 16/87, de 1 de junho, tendo o n.º 1, do art.º 27.º da Lei 4/85 sido alterado, passando a ficar explícita no texto do próprio

³¹ O EPARAM, aprovado pela Lei n.º 13/91, de 5 de junho, alterado pela Lei n.º 130/99, de 21 de agosto, define o estatuto dos titulares de cargos políticos da Região Autónoma, dispondo o seguinte no n.º 19 do art.º 75.º:

“19 – O regime constante do título II da Lei n.º 4/85, de 9 de Abril, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 16/87, de 1 de junho, 102/88, de 25 de Agosto, e 26/95, de 18 de Agosto, aplica-se aos deputados à Assembleia Legislativa Regional e aos membros do Governo Regional.”

³² Em termos de hierarquia, a lei e o decreto-lei têm o mesmo valor na ordem jurídica portuguesa. Em caso de conflito, aplica-se, entre eles, o que for mais recente ou o que contiver uma regra que, por ser mais específica, se adequa melhor ao caso concreto.



diploma a sujeição da acumulação da SMV com pensão de aposentação ou reforma ao limite estabelecido nos Decretos-Leis n.ºs 410/74 e 607/74.

As circunstâncias atípicas deste processo legislativo deram origem a interpretações diversas, designadamente a que se encontra expressa no Relatório de Auditoria da SRMTC e a defendida, em sede de contraditório, pela CGA, IP, que viu a sua interpretação ser corroborada no Parecer n.º 13/2016 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República. O desenvolvimento sobre estas posições encontra-se no ponto 7.2 do presente Relatório.

Contudo, esta divergência de interpretações fica definitivamente sanada com a publicação da Lei n.º 26/95, de 18 de agosto, que procede, mais uma vez, à alteração do n.º 1, do art.º 27.º da Lei 4/85, sujeitando a acumulação ao limite estabelecido para a remuneração base do cargo de ministro.

A par das alterações sucessivas ao Estatuto Remuneratório dos titulares de cargos políticos, também o Estatuto dos Deputados, aprovado pela Lei n.º 7/93, sofreu várias revisões, das quais a mais relevante é a 5.ª revisão operada pela Lei n.º 3/2001, de 23 de fevereiro, com a redação dada pela Declaração de Retificação n.º 9/2001.

Desta revisão é de enfatizar o disposto no n.º 1, do art.º 5.º sobre a contagem de tempo que vem determinar que *“Aos titulares de cargos políticos em exercício ao tempo do regime legal imediatamente anterior à entrada em vigor da Lei n.º 26/95, de 18 de agosto, continuem ou não em funções, é aplicável o disposto na Lei n.º 4/85, de 9 de abril, com as condições e os requisitos exclusivamente nesta estabelecidos, na redação então vigente.”*³³

Das alterações introduzidas na Lei n.º 4/85, a mais significativa ocorreu com a publicação da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, que procedeu à reforma dos regimes aplicáveis a titulares de cargos políticos, eliminando os direitos específicos de que beneficiavam em matéria de subvenções vitalícias e de aposentação.

Este diploma procedeu à revogação das disposições que integravam o Título II – Capítulo I, da Lei n.º 4/85 – dedicado ao estabelecimento do regime de atribuição de subvenções, com exceção das respeitantes à subvenção em caso de incapacidade (art.º 29.º, da Lei n.º 4/85).

Como tal, a partir da entrada em vigor da referida Lei, a componente subvencional do regime remuneratório dos titulares de cargos políticos instituído pela Lei n.º 4/85, de 9 de abril, foi, assim, eliminada, não obstante se prever um regime transitório de salvaguarda dos titulares de cargos políticos que, até ao termo dos mandatos então em curso, preenchessem os requisitos para a atribuição das subvenções previstas nas normas concomitantemente revogadas (cfr. artigo 8.º).

Sobre os destinatários da aplicação da Lei n.º 52-A/2005, o Acórdão n.º 6/2017-3ª Secção/PL, de 29 de março³⁴, do Tribunal de Contas refere *“(…) que este regime de revogação se aplica imediatamente, na data da entrada em vigor da lei, a todos os seus destinatários, seja por via de aplicação direta (aos titulares de cargos políticos referidos no artigo 1.º da Lei n.º 4/85, de 9.04) seja por via da sua aplicação indireta ou remissiva (no caso, aos membros do Governo e da*

³³ Redação dada pela Declaração de Retificação n.º 9/2001, publicada na 1ª série do DR, de 13 de março.

³⁴ Referente ao Recurso n.º 11/2016-RO -SRM.



Assembleia Legislativa da RAM) nos termos dos artigos 5.º e 12.º do Código Civil.” Sobre este assunto, também o Tribunal Constitucional já se tinha pronunciado em sentido idêntico no Acórdão n.º 139/2015³⁵.

Volvidos seis anos após a publicação da Lei n.º 52-A/2005 , a Lei do Orçamento de Estado (LOE) para 2011³⁶, no seu art.º 172.º, vêm alterar o regime previsto no art.º 9.º, daquele diploma, passando a obrigar os beneficiários de SMV que exerçam “quaisquer funções políticas ou públicas” a optar pela suspensão do pagamento da SMV ou, em alternativa, pela suspensão da remuneração correspondente à função política ou pública desempenhada.

Por sua vez, a LOE para 2012 (Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro), no seu art.º 203.º **procedeu a nova alteração** ao art.º 9.º, da Lei n.º 52-A/2005, dispondo que a partir de 1 de janeiro de 2012, **os titulares de SMV que exerçam atividade privadas só podem acumular a totalidade da subvenção com a remuneração da atividade privada se esta for inferior a três vezes o indexante dos apoios sociais (IAS).**

Deste modo, o exercício da atividade privada, incluindo de natureza liberal, remunerada com um valor médio mensal igual ou superior a 3 IAS, determina a redução do valor da SMV na parte excedente àquele montante e até ao limite do valor da subvenção.

Também a LOE para 2014³⁷ introduziu alterações ao regime das subvenções mensais vitalícias. De acordo com o disposto no n.º 1, do art.º 77.º *“O valor das subvenções mensais vitalícias (...) fica dependente de condição de recursos, nos termos do regime de acesso a prestações sociais não contributivas previstas no Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho (...)”.*

Na mesma disposição legal, previam-se, ainda, outras consequências em função do valor do rendimento mensal médio do beneficiário e do seu agregado familiar, nomeadamente, a determinação da suspensão do pagamento da SMV aos beneficiários com rendimento mensal superior a €2.000, resultante do exercício de quaisquer funções políticas ou públicas.

Em consequência destas restrições, o Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira requereu a declaração de inconstitucionalidade (procedimental por violação da reserva de lei estatutária regional) e de ilegalidade (por violação da norma do art.º 75.º, n.º 19 do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira - EPARAM), das normas contidas nos art.ºs 77.º e 78.º da LOE para 2014, na parte que se considera aplicável aos titulares dos órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira.

O Tribunal Constitucional, através do Acórdão n.º 139/2015, de 24 de fevereiro³⁸, decidiu:

³⁵ Sobre o sentido e alcance da remissão constante do n.º 19, art.º 75.º da EPARAM, o acórdão do Tribunal Constitucional refere o seguinte:

“a remissão aí realizada é de natureza dinâmica ou formal, o que significa que o regime mandado aplicar à componente subvencional do estatuto remuneratório dos titulares dos cargos políticos da Região Autónoma da Madeira é o constante da Lei n.º 4/85, de 9 de abril, não apenas com as alterações introduzidas até à promulgação do Estatuto, mas com todas as modificações a que aquele regime foi ulteriormente sujeito. (...) Tais modificações, por seu turno, incluem tanto aquelas que diretamente resultaram das Leis n.º 3/2001, de 23 de fevereiro, e 52-A/2005, de 10 de outubro – que procederam à revisão da Lei n.º 4/85 – como aquelas que tiveram por fonte as Leis n.º 55-A/2010 e 64-B/2011...”

³⁶ Cfr. Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro.

³⁷ Cfr. Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.

³⁸ Publicado na 2.ª série do DR, de 7 de abril de 2015.



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

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

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

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

A LOE para 2015³⁹, no seu art.º 80.º “*Subvenções mensais vitalícias*”, manteve praticamente inalterada a disposição constante da LOE para 2014 (art.º 77.º), sobre esta matéria.

Sobre as normas contidas no art.º 80.º da LOE para 2015, foi solicitada ao Tribunal Constitucional a apreciação e a declaração da inconstitucionalidade. A 13 de janeiro de 2016 o **Tribunal Constitucional pronunciou-se pela inconstitucionalidade das normas constantes do art.º 80.º, da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro**, por violação do princípio da proteção da confiança inferível no art.º 2.º da CRP.

Não obstante, poder ler-se no Acórdão do Tribunal Constitucional⁴⁰ que “(...) *a subvenção vitalícia dos ex-titulares de cargos políticos não constitui uma dimensão concreta, nem do direito constitucional ao salário, nem do direito à segurança social. (...) não é (...) nem remuneração, nem pensão, não gozando, por isso, da proteção constitucional conferida a estes dois tipos de rendimentos.*”, e que, apesar das sucessivas alterações ao longo do tempo sobre a presente matéria, o legislador “(...) *nunca pôs em causa a sua peculiar natureza (...)*”, estando, sim, em causa “(...) *a afetação da confiança (...)*”.

Ainda sobre a matéria de abono a ex-titulares de cargos políticos de SMV em cumulação com pensão de aposentação ou de reforma para além do limite do vencimento de ministro, **foi solicitado pela CGA, IP, parecer ao Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República**. No seguimento do pedido, a Procuradoria-Geral da República emitiu o Parecer n.º 13/2016⁴¹.

Em face do conteúdo do Parecer, a Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública da Madeira “(...) *tendo em vista a uniformidade e equidade na matéria (...)*” emitiu um ofício circular para a Presidência do Governo e Secretarias Regionais, divulgando o seguinte:

“1. *Os titulares de cargos políticos que à data de entrada em vigor da Lei n.º 26/95, de 18 agosto (...), já haviam preenchido os requisitos para beneficiar das subvenções mensais vitalícias, não*

³⁹ Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.

⁴⁰ cfr. Acórdão n.º 3/2016, publicado na 1ª série do DR, de 2 de fevereiro de 2016.

⁴¹ Votado em 30 de junho de 2016, homologado pelo Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, por Despacho n.º 9224/2016, de 11 de julho.



estão sujeitos ao limite máximo do valor de vencimento de Ministro nas situações de cumulação da subvenção com pensões de aposentação ou de reforma, reintroduzido por aquela Lei.

2. Tal resulta do regime transitório constante do artigo 3.º da dita Lei n.º 26/95, interpretado pelo artigo 5º da Lei n.º 3/2001, de 23 de fevereiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 9/2001, de 13 de março, que determina a aplicação do regime legal anterior.

3. Assim, na sequência do mencionado parecer da Procuradoria-Geral da República, todos os beneficiários de subvenções mensais vitalícias que tenham reunido os respetivos requisitos até à entrada em vigor da Lei n.º 26/95, devem ser abonados por inteiro, dos respetivos valores dessas subvenções a que tenham direito.

4. Em consequência do referido, o limite máximo do valor do vencimento do Ministro, a que se referiu o n.º 1 do artigo 27.º da Lei n.º 4/85, de 9 de abril, na redação dada pela Lei n.º 26/95, aplica-se ao abono de subvenções mensais vitalícias, auferidas em acumulação com pensões de aposentação/reforma, cujos beneficiários tenham preenchido os respetivos requisitos após a entrada em vigor da citada Lei n.º 26/95.

(...)”

No Parecer sobre a Conta da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira do ano de 2016, é mencionado “(...) *que [esta Assembleia] procedeu ao pagamento de SMV (...) no montante global de 1.576.469,34€ (...).*”⁴²

6.3 Processamento e pagamento da subvenção mensal vitalícia

Conforme previsto no n.º 1, do art.º 27.º, *in fine*, da Lei n.º 4/85, o Governo procedeu à regulamentação da matéria respeitante à acumulação da SMV com pensão de aposentação ou reforma através do Decreto-Lei n.º 334/85, de 20 de agosto, estatuidando no seu art.º 3.º que “*O processamento da subvenção mensal vitalícia é feito pela Caixa Geral de Aposentações.*”

A alteração do Estatuto Remuneratório dos Titulares de Cargos Políticos, pela Lei n.º 16/87, de 1 de junho, designadamente o art.º 27.º com a epígrafe “*Cumulação de pensões*”, mantinha a CGA, como entidade responsável pelo processamento da SMV (cfr. n.º 3). E, neste quadro legislativo, a CGA era a entidade responsável que procedia ao processamento e ao pagamento das subvenções dos ex-deputados da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira⁴³.

Porém, com a publicação do Decreto Legislativo Regional n.º 16/2012/M, de 13 de agosto, que alterou a estrutura orgânica da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, esta competência passou a ser do Conselho de Administração, nos termos do disposto na al. d), do art.º 14.º que passa a “*(...) deliberar sobre a atribuição de subvenção mensal vitalícia requerida por titulares de cargos políticos na Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira.*”

Por sua vez, o Decreto Legislativo Regional n.º 42/2012/M, que aprovou o orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2013, veio estabelecer no seu art.º 61-A que “*O processamento e pagamento de todas as subvenções que integram o regime previsto no n.º 19 do artigo 75º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, bem como a regularização de*

⁴² Cfr. Ponto 2.1.4, a pág. 21 do Parecer.

⁴³ Em cumprimento do previsto no n.º 3, do art.º 27.º da Lei n.º 4/85, na redação dada pela Lei n.º 16/87 e do art.º 97.º, n.º 1 do Estatuto da Aposentação que estipula que “*1. Concluída a instrução do processo, a administração da Caixa, se julgar verificadas as condições necessárias, proferirá resolução final sobre o direito à pensão de aposentação e sobre o montante desta, regulando definitivamente a situação do interessado.*”



situações pendentes (...), são efetuadas nos termos previstos pela Lei Orgânica do órgão do Governo próprio onde os seus beneficiários terminaram o exercício dos respetivos mandatos.”

Ou seja, a partir de 1 de janeiro de 2013, a competência para deliberar sobre a atribuição da SMV aos ex-deputados da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, assim como, para conduzir o processamento e pagamento passou a ser da responsabilidade da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, melhor dizendo, do Conselho de Administração, sendo o encargo com este tipo de subvenções suportado pelo orçamento da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira.

7. Interpretação do quadro normativo (SMV)

O quadro infra apresenta de forma sucinta as interpretações jurídicas por parte das entidades *in casu* sobre o direito transitório na aplicação da Lei n.º 26/95, de 28 de agosto, que alterou a Lei n.º 4/85, de 9 de abril, com implicação nos requisitos exigíveis para efeitos de reconhecimento do direito à SMV, e sobre a sujeição a limite na acumulação da SMV com pensão de aposentação ou reforma antes da entrada em vigor da Lei 26/95, de 28 de agosto.

Quadro 1 – Interpretação do quadro normativo

	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas	Caixa Geral de Aposentações, IP
Direito Transitório da Lei n.º 26/95 (Lei Nova) que alterou a Lei n.º 4/85 (Lei Antiga)	Lei antiga: aplicável aos que preencheram os requisitos para beneficiar da SMV até 07/11/1996 (V Legislatura).	Lei antiga: Ex-deputados que iniciaram funções antes da data da entrada em vigor da Lei nova, e que preencheram os requisitos da Lei antiga para beneficiar da SMV até 28/05/2007 (VIII Legislatura).
	Lei nova: aplicável aos que conquistaram o direito a beneficiar da SMV a partir de 08/11/1996 (VI Legislatura).	Lei nova: Ex-deputados que iniciaram funções a partir da data da entrada em vigor da Lei nova, e que preencheram os requisitos da Lei nova para beneficiar da SMV até 28/05/2007 (VIII Legislatura).
Limite à acumulação da SMV com pensão/reforma antes da Lei n.º 26/95	Acumulação sujeita ao limite do vencimento mensal do cargo de ministro	Acumulação não sujeita a limite

Elaboração própria

7.1 – Direito transitório

Relativamente aos requisitos exigíveis para o reconhecimento do direito à SMV, a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas teve o entendimento que os deputados que preencheram o requisito do desempenho das respetivas funções durante 8 anos até ao final da V Legislatura, ou seja, até 7 de novembro de 1996, adquiririam esse direito ao abrigo da Lei n.º 4/85. Os deputados



que não preencheram esse requisito (8 anos na função) até ao termo dessa mesma legislatura, passariam a estar ao abrigo da Lei n.º 26/95, sendo-lhes exigível, para efeitos de aquisição do direito à SMV, o desempenho das respetivas funções durante 12 anos, consecutivos ou interpolados, bem como perfazerem 55 anos de idade⁴⁴.

Por sua vez, a posição defendida pela CGA, IP, vai no sentido de considerar a atribuição do direito à SMV a todos os deputados, desde que tenham iniciado as funções até à entrada em vigor da Lei n.º 26/95, independentemente de, nessa data, ainda não terem completado os 8 anos (consecutivos ou interpolados), gozando dessa prerrogativa até ao fim do mandato em curso na data da entrada em vigor da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro (fim da VIII Legislatura da Assembleia Regional da Madeira). Os deputados que iniciaram a atividade política após a entrada em vigor da Lei n.º 26/95, teriam de completar 12 anos de exercício no cargo e cumulativamente 55 anos de idade até ao final do mandato em curso na data da entrada em vigor da Lei n.º 52-A/2005, para beneficiarem da SMV⁴⁵.

De referir, que no Parecer n.º 13/2016, de 30 de junho⁴⁶, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, é emitida, *a latere*, opinião sobre a interpretação da norma, podendo ler-se nas suas conclusões o seguinte:

“15.ª A Lei n.º 26/95 contém, no respetivo art.º 3.º disposições de natureza transitória, que foram objeto de interpretação através do artigo 5.º da Lei n.º 38/2001, de 23 de fevereiro, retificado através da Declaração de Retificação n.º 9/2001, de 13 de março.

16.ª Resulta do regime transitório decorrente dos preceitos referidos na antecedente conclusão o princípio da inaplicabilidade, em bloco, do novo regime instituído pela Lei n.º 26/95 aos titulares de cargos políticos no momento da sua entrada em vigor que, até ao termo dos respetivos mandatos ou funções, preenchessem os requisitos para requerer as subvenções;”

⁴⁴ Cfr. Página 21 do Relatório n.º 10/2014 – FS/SRMTTC.

⁴⁵ Em sede de contraditório realizado no âmbito do processo de auditoria conduzido pela SRMTTC, a CGA, IP, alegou o seguinte:

“1.1. Os requerentes de subvenções mensais vitalícias que exerceram algum dos cargos políticos relevantes para a atribuição da SMV anteriormente à data da entrada em vigor da Lei n.º 26/95, independentemente do tempo de exercício nesses cargos que contavam naquela data (artigo 5.º da Lei n.º 3/2001):

- a) Se completaram 8 anos no exercício de cargo relevante para SMV até ao fim do mandato em curso na data da entrada em vigor da Lei n.º 52-A/2005 [fim da VIII legislatura da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, no caso de titulares de cargos políticos da Região], têm direito ao regime da Lei n.º 4/85 (artigo 8.º da lei n.º 52-A/2005);*
- b) Se não completaram 8 anos no exercício de cargo relevante para a subvenção mensal vitalícia até ao fim do mandato em curso na data da entrada em vigor da Lei n.º 52-A/2005 (fim da VIII legislatura da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, no caso dos titulares de cargos políticos da Região), não têm, nem nunca terão, direito a qualquer SMV (artigo 6.º da Lei n.º 52-A/2005).*

1.2. Os requerentes de subvenções mensais vitalícias que não exerceram qualquer dos cargos políticos relevantes para atribuição da SMV anteriormente à data da entrada em vigor da Lei n.º 26/95, isto é, que iniciaram a sua atividade política relevante para atribuição de SMV já na vigência daquela Lei (artigo 5.º da Lei n.º 3/2001):

- Se completaram 12 anos de exercício de cargo relevante para SMV até ao fim do mandato em curso na data da entrada em vigor da Lei n.º 52-A/2005 [fim da VIII legislatura da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, no caso de titulares de cargos políticos da Região], têm direito ao regime da Lei n.º 26/95 (artigo 8.º da Lei n.º 52-A/2005);*
- Se não completaram 12 anos de exercício de cargo relevante para a subvenção mensal vitalícia até ao fim do mandato em curso à data da entrada em vigor da Lei n.º 52-A/2005 (fim da VIII legislatura da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, no caso dos titulares de cargos políticos da Região), não têm, nem nunca terão, direito a qualquer SMV (artigo 6.º da Lei n.º 52-A/2005).”*

⁴⁶ Relativamente ao artigo 5.º da Lei n.º 3/2001, de 23 de fevereiro, que procedeu à clarificação interpretativa do direito transitório constante do art.º 3.º da Lei n.º 26/95, e que foi objeto de retificação (Declaração de Retificação n.º 9/2001, de 13 de março), o Parecer refere-se o seguinte:

“Resulta claro de tal preceito, quer na decorrente da retificação, que a intenção normativa foi a de aplicar aos titulares de cargos políticos que à data da entrada em vigor da Lei n.º 26/95 preenchessem os requisitos para beneficiar das subvenções ou do subsídio de reintegração o regime globalmente constante da lei antiga.”



A interpretação feita pela SRMTC é a que resulta do estatuído, designadamente, no n.º 2, do art.º 3.º, da Lei 26/95, com a epígrafe “Disposição transitória”, cujo teor é o seguinte: “*Os titulares de cargos políticos no momento da entrada em vigor da presente lei que, no termo dos respetivos mandatos ou funções, preenchem o período de tempo previsto na Lei 4/85, de 9 de abril, terão direito a requerer as subvenções consignadas no anterior regime.*”

Ou seja, aplicando a “disposição transitória” da Lei n.º 26/95, os titulares de cargos políticos para verem reconhecido o direito à SMV nos termos e condições da “lei antiga”, teriam de ter 8 anos no exercício de funções ou completar esse tempo no termo do mandato em curso (V Legislatura – 1992-1996) à data da entrada em vigor da Lei n.º 26/95, para que não lhes fosse aplicável o regime mais exigente da “lei nova”, sendo esse direito efetivável a qualquer momento.

Desta forma, os titulares de cargos políticos que no final da V Legislatura não perfizessem 8 anos nas funções, ficariam sujeitos ao regime previsto nos artigos 24.º e 27.º, respetivamente nos n.ºs 1 e 5, na redação dada pela Lei n.º 26/95, tendo de ter desempenhado funções durante 12 anos, bem como perfazer 55 anos de idade, para adquirir o direito à SMV.

Sem embargo, de a SRMTC ter considerado plausíveis os argumentos invocados pela CGA, IP, no sentido de que o artigo 5.º, da Lei n.º 3/2001, ao fazer uma interpretação autêntica⁴⁷ da disposição transitória constante do art.º 3.º da Lei n.º 26/95, atendendo ao elemento histórico a que alude o art.º 9.º do Código Civil⁴⁸.

Porém, tratando-se de matéria controversa e permanecendo dúvidas sobre a interpretação da norma aplicável na contagem do tempo no exercício de funções dos titulares de cargos políticos para efeitos de atribuição do direito à SMV, a publicação da Lei n.º 3/2001, de 23 de fevereiro (5.ª revisão ao Estatuto dos Deputados), na redação dada pela Declaração de Retificação n.º 9/2001, de 13 de março, veio clarificar referindo que aos titulares de cargos políticos em exercício de funções que à data da entrada em vigor da Lei n.º 26/95 (lei nova), é aplicável o regime previsto na Lei n.º 4/85, de 9 de abril.

Desta revisão é de enfatizar o disposto no n.º 1, do art.º 5.º sobre a contagem de tempo que vem determinar que “*Aos titulares de cargos políticos em exercício ao tempo do regime legal imediatamente anterior à entrada em vigor da Lei n.º 26/95, de 18 de agosto, continuem ou não em funções, é aplicável o disposto na Lei n.º 4/85, de 9 de abril, com as condições e os requisitos exclusivamente nesta estabelecidos, na redação então vigente.*”⁴⁹

Sobre esta matéria, o Relatório de Auditoria n.º 10/2014-FS/SRMTC refere o seguinte:

“No âmbito do contraditório, os diretores de serviço da CGA informaram que, até à publicação da Lei n.º 3/2001, existia uma disputa interpretativa entre a CGA e a AR em torno do sentido e alcance

⁴⁷ Sobre a interpretação autêntica, pronuncia-se Galvão Teles nos seguintes termos:

“...a interpretação autêntica beneficia das prerrogativas da lei, impondo-se ainda que esteja errada. Esta real divergência entre a interpretação autêntica e o melhor sentido a atribuir à lei interpretanda existe por vezes; mesmo assim, a interpretação autêntica, como lei que é, vale e tem de ser acatada.” Teles, Inocêncio Galvão in 'Introdução ao Estudo do Direito', pág. 242.

⁴⁸ Concluiu a SRMTC no Relatório de Auditoria que “Pese embora o elemento literal do art.º 5º da Lei n.º 3/2001 não seja claro, atendendo ao elemento histórico a que alude o art.º 9.º do Código Civil, afiguram-se plausíveis, nesta parte, os argumentos invocados pela CGA no contraditório sobre o regime de atribuição da SMV, ou seja, que o art.º 5.º referido faz uma interpretação autêntica do art.º 3.º da Lei n.º 26/95.”

⁴⁹ Redação dada pela Declaração de Retificação n.º 9/2001, publicada na 1.ª série do DR, de 13 de março.



do art.º 3.º da Lei 26/95, em que a CGA sustentava a posição defendida pelo TC no relato. Tal diferendo veio a ser solucionado pelo art.º 5.º da Lei n.º 3/2001, cuja letra se torna ainda mais clara com os elementos interpretativos que o art.º 9.º do Código Civil refere, designadamente o histórico, pois a norma em apreço ‘destinou-se a encerrar uma querela com tantos anos quantos os que a Lei n.º 26/95 levava de vigência, consagrando, com efeitos retroativos, a visão que vinha desde o início sendo defendida pela Assembleia da República’.”

E, neste sentido, concluiu a SRMTC que “Pese embora o elemento literal do art.º 5.º da Lei n.º 3/2001 não seja claro, atendendo ao elemento histórico a que alude o art.º 9.º do Código Civil, afiguram-se plausíveis, nesta parte, os argumentos invocados pela CGA no contraditório sobre o regime de atribuição da SMV, ou seja, que o art.º 5.º referido faz uma interpretação autêntica do art.º 3.º da Lei n.º 26/95.”

O quadro seguinte mostra a elegibilidade face à norma aplicável.

Quadro 2 – Aplicação do direito transitório

Início de funções	Requisitos		Data limite para contagem dos anos de funções	Norma aplicável
	Anos de funções	Idade		
Legislaturas em curso a 18/08/1995 ou anteriores	8	-	Termo dos mandatos em curso em 10/10/2005	Lei n.º 4/85 – art.º 24.º
Legislaturas iniciadas entre 18/08/1995 e 10/10/2005	12	55		Lei n.º 26/95 – art.º 27.º
Legislaturas iniciadas após 10/10/2005	Sem direito a SMV			Lei n.º 52-A/2005 – art.º 6.º

Elaboração própria

Assim, aos titulares de cargos políticos em exercício de funções à data da entrada em vigor da Lei n.º 26/95 (lei nova), é aplicável o regime previsto na Lei n.º 4/85, de 9 de abril, ou seja, para adquirir o direito à subvenção mensal vitalícia teriam de exercer funções durante 8 anos (seguidos ou interpolados).

No caso em apreço, fica evidenciado o cumprimento do requisito previsto na norma aplicável sobre a contagem do tempo no exercício de funções dos ex-deputados da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, identificados no Relatório de Auditoria n.º 10/2014 – FS/SRMTC, e conforme é observável no quadro seguinte.



Quadro 3 – Contagem de tempo – norma aplicável

Beneficiário	Funções		Contagem do tempo	Norma aplicável	Data do reconhecimento do direito à SMV
	Início	Termo			
1	13/09/1974*	08/09/1996	8 anos, 8 meses, 4 dias	Lei n.º 4/85 - 8 anos	21/01/1997
2	19/07/1976	09/11/1992	16 anos, 3 meses, 18 dias	Lei n.º 4/85 - 8 anos	04/01/1993
3	19/07/1976	15/01/2004	16 anos, 3 meses, 16 dias	Lei n.º 4/85 - 8 anos	21/02/1989 (1)
4	19/07/1976	13/11/2000	24 anos, 11 meses, 4 dias	Lei n.º 4/85 - 8 anos	01/02/2001
5	10/11/1992	28/05/2007	10 anos, 7 meses, 1 dia	Lei n.º 4/85 - 8 anos	07/03/2001 (2)
6	01/11/1984	07/11/1996	12 anos, 10 dias	Lei n.º 4/85 - 8 anos	03/12/1996
7	04/11/1977	13/11/2000	20 anos, 8 meses, 14 dias	Lei n.º 4/85 - 8 anos	15/02/2001
8	10/11/1992	01/11/2005	13 anos, 4 meses, 6 dias	Lei n.º 4/85 - 8 anos	18/04/2011
9	24/10/1983	15/11/2004	14 anos, 6 meses, 26 dias	Lei n.º 4/85 - 8 anos	14/01/1992 (3)
10	01/11/1988	07/11/1996	8 anos, 10 dias	Lei n.º 4/85 - 8 anos	13/12/1996
11	03/06/1976	28/05/2007	9 anos, 10 meses, 9 dias	Lei n.º 4/85 - 8 anos	11/07/2007
12	19/07/1976	28/05/2007	19 anos, 1 mês, 4 dias	Lei n.º 4/85 - 8 anos	11/07/2007
13	19/07/1976	04/07/1988	10 anos, 3 meses, 2 dias	Lei n.º 4/85 - 8 anos	21/02/1989
14	19/07/1976	30/10/1984	8 anos, 3 meses, 12 dias	Lei n.º 4/85 - 8 anos	06/02/1989
15	01/11/1988	07/11/1996	8 anos, 9 dias	Lei n.º 4/85 - 8 anos	04/12/1996
16	19/07/1976	07/10/2002	26 anos, 1 mês, 8 dias	Lei n.º 4/85 - 8 anos	27/03/2003

* Exerceu funções na Comissão Executiva da Junta Geral do Funchal entre 13/09/1974 e 22/04/1975

(1) Na data do reconhecimento do direito tinha 12 anos, 3 meses, 13 dias nas funções

(2) Na data do reconhecimento do direito, ao abrigo da interpretação dada pela Lei n.º 3/2001, tinha 8 anos, 22 dias nas funções

(3) Na data do reconhecimento do direito tinha 8 anos e 23 dias nas funções

Elaboração própria – Fonte: CGA,IP

7.2 – Sujeição a limite na acumulação da SMV com Pensões

No que respeita à sujeição a limite na acumulação da SMV com pensão de aposentação ou reforma, pronunciou-se a SRMTC, no sentido de que a acumulação está sujeita ao limite da remuneração base do cargo de ministro, justificado pela aplicação do n.º 1 do art.º 27.º, da Lei n.º 4/85, de 9 de abril, na redação dada pela Lei n.º 16/87, de 1 de junho⁵⁰, pese embora, o Decreto-Lei n.º 203/87, de 16 de maio, ter revogado os Decretos-Leis n.ºs 410/74 e 607/74, de 5 de setembro e 12 de novembro, respetivamente⁵¹.

Por aplicação da referida norma, foram identificados no Relatório de Auditoria n.º 10/2014 da SRMTC os ex-deputados que, em 2011, acumulavam a SMV com a pensão de reforma ou aposentação ultrapassando o limite quantitativo fixado para o efeito (cfr. Quadro infra)

⁵⁰O n.º 1, art.º 27.º, da Lei n.º 4/85, com a alteração da Lei n.º 16/87, de 1 de junho, passou a ter a seguinte redação;

“A Subvenção mensal vitalícia prevista no artigo 24.º é cumulável com pensão de aposentação ou de reforma a que o respetivo titular tenha igualmente direito, com sujeição ao limite estabelecido nos Decretos-Leis n.ºs 410/74, de 5 de Setembro, e 607/74, de 12 de Novembro.”

⁵¹ Os Decretos-Leis n.ºs 410/74 e 607/74, de 5 de setembro e 12 de novembro, respetivamente, dispunham que o quantitativo mensal recebido a título de pensões de reforma ou de invalidez ou a qualquer outro título relativo cessação da prestação do trabalho não poderia, em caso algum, exceder o valor do vencimento mensal legalmente fixado para o cargo de Ministro.



Quadro 4 – Valor anual pago de SMV e valor anual corrigido por aplicação do limite de acumulação

Beneficiário	Valor anual pago 2011-SMV	Valor anual acumulado 2011 (SMV+Pensão)	Valor anual corrigido - sujeição ao limite	Diferença anual
1	24 717,36 €	61 929,78 €	22 155,34 €	2 562,02 €
2	30 896,76 €	74 093,06 €	16 171,46 €	14 725,30 €
3	30 896,76 €	78 820,44 €	11 444,08 €	19 452,68 €
4	30 896,76 €	162 947,86 €	a)	30 896,76 €
5	30 896,76 €	68 728,12 €	21 536,40 €	9 360,36 €
6	30 896,76 €	65 757,60 €	24 506,92 €	6 389,84 €
7	30 896,76 €	96 271,58 €	a)	30 896,76 €
8	25 747,30 €	67 858,16 €	22 406,36 €	700,84 €
9	31 627,44 €	71 282,02 €	19 713,18 €	11 914,26 €
10	24 717,36 €	69 826,20 €	14 258,92 €	10 458,44 €
11	30 896,76 €	61 886,08 €	14 949,98 €	2 518,32 €
12	30 896,76 €	76 375,48 €	13 889,04 €	17 007,72 €
13	30 896,76 €	67 476,10 €	22 788,42 €	8 108,34 €
14	24 717,36 €	59 616,42 €	24 468,70 €	248,66 €
15	24 717,36 €	64 693,10 €	19 392,02 €	5 325,34 €
16	30 896,76 €	69 564,34 €	20 700,18 €	10 196,58 €

a) Na interpretação da SRMTC não há lugar ao pagamento da SMV por ultrapassar o valor de referência (€ 59.367,76)

Elaboração própria – Fonte: CGA, IP e SRMTC

A argumentação invocada no aludido Relatório, é a de que “(...) ao longo do tempo, sempre houve intenção de fixar limites à SMV e o legislador da Lei n.º 16/87 manifestou, expressamente, o entendimento de fixar limites e fê-lo de forma indireta, recorrendo dos DL n.ºs 410/74 e 607/74, não se afigurando defensável que o mesmo não estava consciente da revogação destes DL operada pelo DL n.º 203/87.”

A SRMTC consolida a interpretação literal com a forma continuada que o legislador recorre para fixar limites à subvenção mensal vitalícia em acumulação com a pensão de aposentação ou reforma.

Já a GGA, IP, assim como o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, através do Parecer n.º 13/2016, defendem que a acumulação não está sujeita ao limite previsto no art.º 1.º, do Decreto-Lei n.º 334/85, de 20 de agosto⁵², argumentando que a remissão feita pela Lei n.º 16/87 para os Decretos-Leis n.ºs 410/74 e 607/74 é vazia de conteúdo, uma vez que estes diplomas foram revogados e não existiu intenção repristinatória do legislador. Defendendo, ainda, que a referida lei efetuou uma remissão para normas de diplomas que já tinham sido revogados, tendo deixado de vigorar a partir de 21 de maio de 1987.

Sobre esta matéria, as principais conclusões expressas no Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 13/2016 são as que se transcrevem de seguida:

“4.ª - A remissão efetuada pelo artigo 1.º da Lei n.º 334/85 para o limite estabelecido no Decreto-lei n.º 410/74, na redação do Decreto-Lei n.º 607/74, tinha natureza dinâmica ou formal, determinando que a subvenção mensal vitalícia passasse, em termos de acumulação com pensões de aposentação ou reforma,

⁵² O artigo 1.º, do Decreto-Lei n.º 334/85, de 20 de agosto dispunha o seguinte:

“A acumulação da subvenção mensal vitalícia com pensão de aposentação ou de reforma previstas no artigo 27.º da Lei n.º 4/85, de 9 de Abril, está sujeita ao limite estabelecido nos Decretos-Leis n.ºs 410/74 e 610/74, respetivamente de 5 de Setembro e de 12 de Novembro. “



a ter o limite fixado legalmente para estas, acompanhando-as no correspondente regime caso este viesse a sofrer alterações, qualquer que fosse o seu teor;

6.^a - Tendo em consideração a natureza remissiva referida na 4.^a conclusão, passou a partir da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 203/87 (21 de maio de 1987), a ser possível a acumulação também sem limite, da subvenção mensal vitalícia com pensão de aposentação ou reforma;

11.^a - Não existiu, assim, com a alteração introduzida pela Lei n.º 16/87 no n.º 1 do artigo 27.º da Lei n.º 4/85, intenção do legislador de reprimir o regime limitador da acumulação de pensões constante do revogado Decreto-Lei n.º 410/74, para que remetia o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 334/85;

13.^a - O regime de cumulabilidade ilimitada da subvenção mensal vitalícia com pensão de aposentação ou de reforma manteve-se em vigor até ao início da vigência da Lei n.º 26/95, de 18 de agosto;

25.^a - Não resulta do Relatório de Auditoria qualquer recomendação dirigida aos órgãos da caixa Geral de Aposentações no sentido de exigirem aos referidos dezassete ex-deputados a reposição das quantias que, na interpretação jurídica ali veiculada, lhes teriam sido indevidamente pagas;

(...)"

Em suma, o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República entende ser possível a acumulação sem limite a partir da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 203/87, de 15 de maio e, como tal, não existir fundamento para que o Ministério Público instaure processo para efetivação de responsabilidades financeiras no caso identificado no Relatório de Auditoria n.º 10/2014-FS/SRMTC, de ex-deputados que acumulavam a subvenção mensal vitalícia com pensão de reforma ou aposentação⁵³.

Mas nem sempre foi esta a posição do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República que, em 1991, defendeu sobre esta mesma matéria de facto uma orientação contrária expressa no seu Parecer n.º 64/91, de 5 de dezembro. Aludindo no Parecer que “*Os Decretos-Leis n.ºs 410/74 e 607/74 foram, porém, revogados pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 203/87, de 16 de maio. Mas como uma lei posterior – o artigo 1.º da Lei n.º 16/87, de 1 de junho-, veio estabelecer que o valor da pensão de aposentação acrescido do da subvenção mensal vitalícia não podia exceder o limite estabelecido nos Decretos-Leis n.ºs 410/74 e 607/74, importa concluir que para este efeito há repriminção da normaçaõ daqueles diplomas.*”

A divergência de interpretação pela mesma entidade só vem reforçar a teoria de que estamos perante um enredo jurídico complexo, originado pela fragilidade do processo legislativo.

Certo é, também, que as sucessivas alterações legislativas retiram clareza e certeza nos direitos constituídos e nas expectativas jurídicas criadas, acarretando, por vezes, dificuldades interpretativas. Como acontece no presente caso, em que a publicação dos diplomas em apreço distanciam entre si em apenas 15 dias⁵⁴. Deve, assim, o legislador evitar recorrer a alterações consecutivas por razões de segurança e estabilidade normativa.

⁵³ Cfr. Pontos 1.2.2 e 1.3 do Relatório de Auditoria n.º 10/2014-FS/SRMTC.

⁵⁴ A entrada em vigor dos Decretos-Leis n.ºs 203/87 e 16/87 ocorreu, respetivamente, a 21 de maio e a 1 de julho.



Em face do exposto e considerando:

- a. o quadro normativo complexo sobre a matéria *sub judice*;
- b. a fragilidade do processo legislativo de referência;
- c. a apresentação de argumentos válidos num e noutro sentido, legitimando as respetivas interpretações de ambas as partes *in casu*;
- d. o carácter não vinculativo do Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 13/2016.

A posição defendida por ambas as partes na sucessão das normas jurídicas com recurso à interpretação da lei, através do elemento literal (ou gramatical) e/ou histórico, não se afigura cabalmente esclarecida.

Todavia, revestindo-se a matéria de especial complexidade, entende-se que a interpretação da CGA, IP, subscrita no Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, que conclui no sentido da não aplicação das normas revogadas pelo Decreto-Lei n.º 203/87, de 16 de maio, é a que apresenta uma fundamentação mais consistente.

De facto, não se pode ignorar que a revogação dos Decretos-Leis n.ºs 410/74 e 607/74 ocorreu de uma forma expressa e que não existe no texto da Lei n.º 16/87, a vontade declarada do legislador em revogar a norma do Decreto-Lei n.º 203/87, de 16 de maio, que revogou os Decretos-Leis n.ºs 410/74 e 607/74 ou em reprivar estes diplomas, por aquele revogados⁵⁵.

Neste enquadramento, estamos perante um limite estabelecido mas não quantificado, e por isso impossível de efetivar⁵⁶.

Ainda assim, pelas razões descritas, considera-se ser de toda a utilidade que a matéria em apreço seja objeto de clarificação, por via legal, por forma a não subsistirem possíveis dúvidas de qual a norma aplicável quanto à sujeição ao limite na acumulação da subvenção mensal vitalícia com pensão de aposentação ou reforma. Isto porque, pese embora a Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, ter extinguido a figura da subvenção mensal vitalícia, podem ainda existir titulares de cargos políticos em situação de elegibilidade para quererem o direito à subvenção.

8. Informação prestada pela Caixa Geral de Aposentações, IP

Questionada a Presidente do Conselho Diretivo da CGA, IP, sobre as medidas implementadas por efeito do Parecer n.º 13/2016, proferido em 30 de junho pelo Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, informa que “(...) *procedeu, em agosto de 2016, à execução integral (...) incluindo o pagamento de retroativos com efeitos desde 2015-01-01, do Acórdão n.º 3/2016 do Tribunal Constitucional.*”

⁵⁵ Nos termos do n.º 4, art.º 7.º do Código Civil, “A revogação da lei revogatória não importa o renascimento da lei que esta revogara.”

⁵⁶ Sobre o caso de uma lei nova remeter para um regime que não existe, escreve Oliveira Ascensão no sentido de ser uma das situações onde se admite o recurso à interpretação ab-rogante em consequência da relação de fontes. Refere o autor “*Aí o intérprete não mata a regra, verifica que ela está morta. Após busca do sentido possível, tem de concluir que há uma contradição insanável, donde não resulta nenhuma regra útil. A fonte tem, pois, de ser considerada como ineficaz. (...) O que acontece é que, por ter escapado ao legislador uma incongruência na regulamentação ou uma incompatibilidade entre vários textos, há desde o início uma falta de sentido.*” Veja-se Ascensão, José de Oliveira, in O Direito – Introdução e Teoria Geral, Fundação Calouste Gulbenkian.



E, que “(...) de harmonia com o referido parecer, às Subvenções Mensais Vitalícias (SMV) abrangidas pelo regime antigo, estabelecido pela Lei n.º 4/85, de 9 de abril, percebidas por aposentados ou reformados não foi aplicado qualquer limite, ficando apenas sujeitas ao limite do vencimento base do cargo de Ministro as subvenções atribuídas ao abrigo do regime novo, introduzido pela Lei n.º 26/95, de 18 de agosto, que sejam acumuladas com aquelas pensões.”

Informa, ainda, que no seguimento das medidas cautelares aplicadas por consequência do disposto no Relato de Auditoria da SRMTC “(..) foram retificadas as contagens de tempo referente a três ex-deputados (...) não tendo de tais retificações resultado quaisquer efeitos ao nível do valor da SMV.” Somente no caso do um ex-deputado, a medida cautelar determinou a alteração do valor da SMV, tendo o referido beneficiário impugnado judicialmente a decisão⁵⁷.

De acordo com a informação complementar remetida pela CGA, IP, sobre os ex-deputados da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira beneficiários de SMV com acumulação de pensão, procedeu-se à elaboração do Quadro que consta em anexo.

Por fim, esclarece a CGA, IP, que, por força do art.º 111.º do Estatuto da Aposentação (EA)⁵⁸, a tramitação do processo de atribuição de SMV cumpre as regras procedimentais estabelecidas no referido Estatuto, pelo que o reconhecimento do direito à prestação e a fixação do montante correspondente é regulando definitivamente por ato administrativo, conforme dispõe o n.º 1, do art.º 97.º do EA.

Assim, as datas de autorização da despesa e do pagamento que consta do Quadro 5 em anexo, bem como a identificação do responsável, reflete essa especificidade, reportando-se à data do despacho da Direção que atribuiu o direito e à identificação nominal dos Diretores que emitiram tais resoluções.

Reconhecido o direito à SMV mediante o respetivo ato administrativo, é entendimento da CGA, IP, que “(...) o processamento dos abonos é efetuado de forma automática (...)”, reforçando esta sua posição nas Conclusões 18.ª a 20.ª do Parecer n.º 13/2016 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República⁵⁹.

⁵⁷ Processo cujos termos ainda correm no Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal sob o n.º 296/13.8BEFUN.

⁵⁸ Cfr. Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro, com as sucessivas alterações, designadamente as introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 125/87, de 29 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 179/2005, de 2 de novembro, pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

⁵⁹ As conclusões 18.ª a 20.ª conclusões do Parecer são as seguintes:

“18.ª – O ato administrativo praticado no âmbito da Caixa Geral de Aposentações reconhecendo ao peticionário o direito à subvenção vitalícia tem natureza declarativa;

19.ª – As subsequentes operações de processamento e pagamento mensal da subvenção, executórias relativamente a tal ato administrativo, têm natureza de meras atuações administrativas ou operações materiais, não envolvendo o exercício de poderes de definição jurídica da situação de terceiros;

20.ª – O corte a efetuar na subvenção, face ao limite que estiver legalmente estabelecido para a acumulação com pensão de aposentação ou de reforma, tem, igualmente, natureza de mera atuação administrativa diretamente imposta por lei, pelo que a omissão, por parte da Administração, da efetuação desse corte terá que ser classificada como omissão de uma atuação da mesma natureza;”



IV – EMOLUMENTOS

De acordo com o disposto nos art.ºs 1.º, 2.º, 10.º, n.º1 e 11.º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril, são devidos emolumentos no valor global de € 17.164,00, a suportar pela Caixa Geral de Aposentações, IP.

V – DETERMINAÇÕES FINAIS

Os juízes do Tribunal de Contas deliberam, em subsecção da 2ª Secção, o seguinte:

1. Aprovar o presente Relatório, nos termos da alínea a), do n.º 2, do art.º 78.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.
2. Arquivar o Processo n.º 166/2014 – PECQ.
3. Que o presente Relatório seja remetido ao Presidente da Assembleia da República.
4. Que o presente Relatório seja remetido às entidades ouvidas em sede de contraditório:
 - * Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
 - * Presidente do Conselho Diretivo da Caixa Geral de Aposentações, IP.

E, ainda, às seguintes entidades e responsáveis individuais:

- * Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas;
 - * Diretores de serviços responsáveis pela autorização da despesa e do pagamento das subvenções mensais vitalícias, em 2011, a ex-deputados da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, no uso das competências delegadas pelo Conselho Diretivo da Caixa Geral de Aposentações, IP, identificados no Relatório de Auditoria n.º 10/2014 – FS/SRMTC.
5. Que, após a entrega do Relatório às entidades suprarreferidas, o mesmo seja divulgado no sítio do Tribunal na *internet*.
 6. Expressar aos dirigentes da entidade auditada o apreço pela disponibilidade revelada e pela colaboração prestada.
 7. Que um exemplar do presente Relatório seja remetido ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4, 55.º n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.



Tribunal de Contas, em 17 de maio de 2018

O Juiz Conselheiro Relator

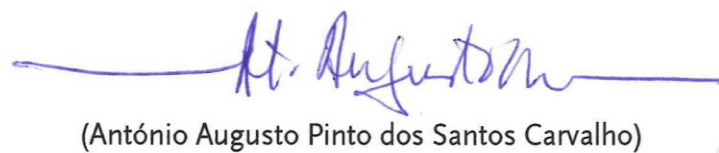


(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos



(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)



(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

Fui presente



A Procuradora-Geral Adjunta

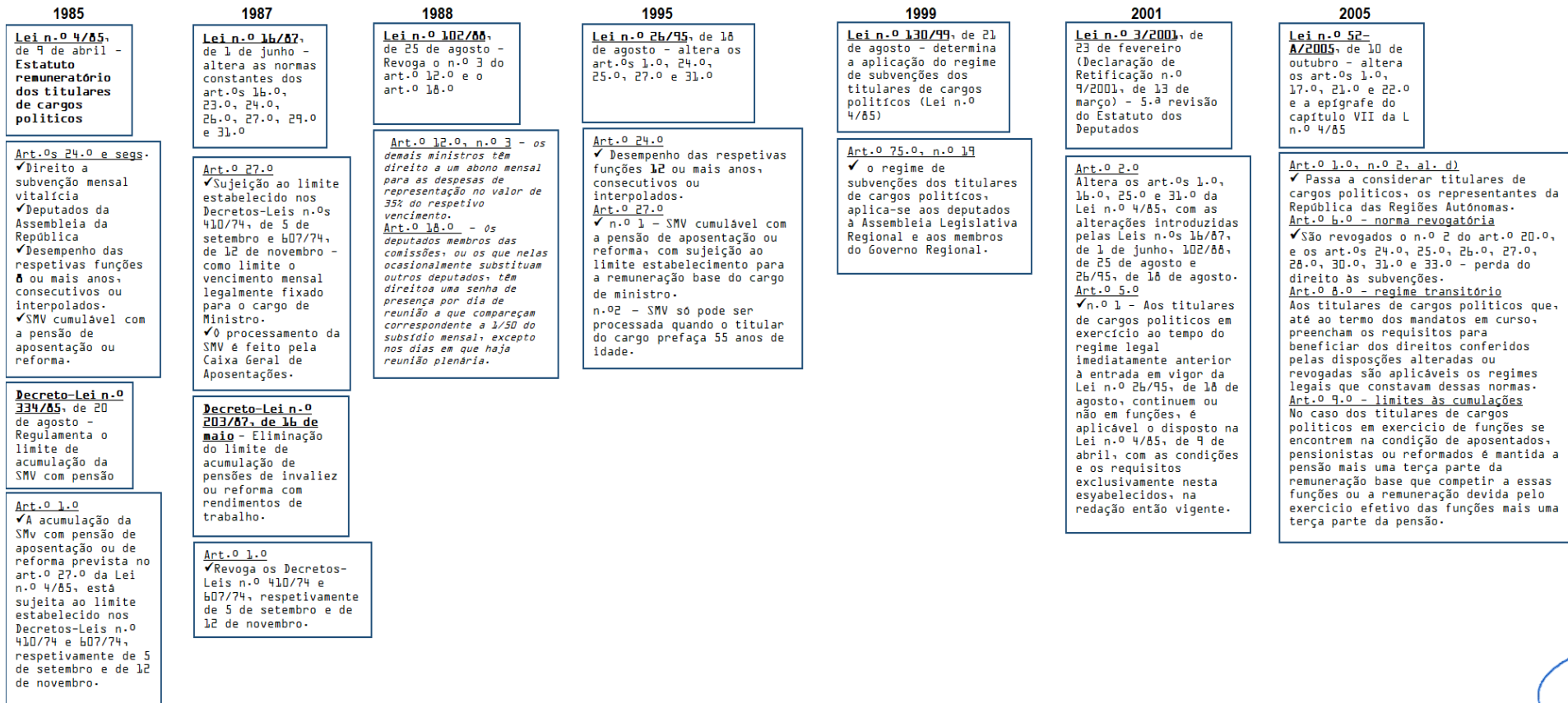


ANEXO I – FIGURA E QUADRO



Figura 1 – Evolução do regime das subvenções dos titulares de cargos políticos

Evolução legislativa do regime das subvenções dos titulares de cargos políticos





Quadro 5 – Identificação nominal e funcional dos responsáveis pela autorização da despesa e do pagamento

Beneficiário	Funções		Data do reconhecimento do direito à SMV	SMV (valor mensal)		Data de autorização da despesa	Identificação nominal e funcional do responsável pela autorização da despesa	Data de autorização do pagamento	Identificação nominal e funcional do responsável pela autorização do pagamento	Pensão reforma/aposentação (valor mensal)
	Início	Termo		2011	2012					
1	13/09/1974	08/09/1996	21/01/1997	2 059,78 €	1 765,44 €	21/01/1997	Vitor Ferreira; Horácio Catroga - Diretores Serviço	07/11/2000	Vitor Ferreira; Horácio Catroga - Diretores Serviço	2 658,03 €
2	19/07/1976	09/11/1992	04/01/1993	2 574,73 €	2 206,80 €	04/01/1994	Serafim Amorim, Moreira de Campos - Diretores de Serviço	14/08/1992	Serafim Amorim, Moreira de Campos - Diretores de Serviço	3 085,45 €
3	19/07/1976	31/10/1988	21/02/1989	2 574,73 €	2 206,80 €	21/02/1989	João Cartaxo; Vitor Ferreira - Diretores de Serviço	12/02/2003	João Cartaxo; Vitor Ferreira - Diretores de Serviço	3 423,12 €
4	19/07/1976	13/11/2000	01/02/2001	2 574,73 €	2 206,80 €	01/02/2001	João Cartaxo; Vitor Ferreira - Diretores de Serviço	—	—	—
5	10/11/1992	28/05/2007	07/03/2001	2 574,73 €	2 206,80 €	07/03/2001	Vitor Ferreira; Horácio Catroga - Diretores de Serviço	15/07/2009	Horácio Catroga; Orlando Fernandes - Diretores de Serviço	2 702,24 €
6	01/11/1984	07/11/1996	03/12/1996	2 574,73 €	2 206,80 €	03/12/1996	Moreira de Campos; Horácio Catroga - Diretores de Serviço	25/09/2001	Horácio Catroga; Vitor Ferreira - Diretores de Serviço	2 490,06 €
7	04/11/1977	13/11/2000	15/02/2001	2 574,73 €	2 206,80 €	15/02/2001	Vitor Ferreira; Horácio Catroga - Diretores de Serviço	—	—	—
8	10/11/1992	01/11/2005	18/04/2011	2 574,73 €	2 206,80 €	18/04/2011	João Cartaxo; Orlando Fernandes - Diretores de Serviço	20/11/2007	Horácio Catroga; João Cartaxo - Diretores de Serviço	2 640,10 €
9	24/10/1983	15/11/2004	14/01/1992	2 635,62 €	2 258,99 €	14/01/1992	Moreira de Campos; Serafim Amorim - Diretores de Serviço	01/04/1992	Moreira de Campos; Serafim Amorim - Diretores de Serviço	2 832,47 €
10	01/11/1988	07/11/1996	13/12/1996	2 059,78 €	1 765,44 €	13/12/1996	Horácio Catroga; Moreira de Campos - Diretores de Serviço	25/08/1995	Moreira de Campos; Armando Guedes - Diretores de	3 222,06 €
11	03/06/1976	28/05/2007	11/07/2007	2 574,73 €	2 206,80 €	11/07/2007	Horácio Catroga; João Cartaxo - Diretores de Serviço	—	—	—
12	19/07/1976	28/05/2007	11/07/2007	2 574,73 €	2 206,80 €	11/07/2007	Horácio Catroga; João Cartaxo - Diretores de Serviço	29/04/2008	Horácio Catroga; João Cartaxo - Diretores de Serviço	3 248,48 €
13	19/07/1976	04/07/1988	21/02/1989	2 574,73 €	2 206,80 €	21/02/1989	Moreira de Campos; Serafim Amorim - Diretores de Serviço	16/02/1992	Moreira de Campos; Silva Cardoso - Diretores de Serviço	2 612,81 €
14	19/07/1976	30/10/1984	06/02/1989	2 059,78 €	1 765,44 €	06/02/1989	Moreira de Campos; Serafim Amorim - Diretores de Serviço	14/04/1994	Moreira de Campos; Serafim Amorim - Diretores de Serviço	2 492,79 €
15	01/11/1988	07/11/1996	04/12/1996	2 059,78 €	1 765,44 €	04/12/1996	Moreira de Campos; Horácio Catroga - Diretores de Serviço	14/07/2003	Horácio Catroga; Vitor Ferreira - Diretores de Serviço	2 855,41 €
16	19/07/1976	07/10/2002	27/03/2003	2 574,73 €	2 206,80 €	27/03/2003	João Cartaxo; Vitor Ferreira - Diretores de Serviço	12/08/2009	Vasco Costa; Horácio Catroga - Diretores de Serviço	2 761,97 €

Elaboração própria

Fonte: CGA, IP



ANEXO II - ALEGAÇÕES



I MINISTRO DO TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL



**REPÚBLICA
PORTUGUESA**

GABINETE DO MINISTRO DO TRABALHO,
SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

TRIBUNAL DE CONTAS

E 8538/2018
2018/5/7



PARA CONHECIMENTO

Chefe de Gabinete de Sua Excelência a
Secretária de Estado da Segurança Social

00795 18-05-07

Ex.ª Senhora
Subdiretora-Geral do Tribunal de Contas
Márcia Vala
Av. da República, nº 65
1050 - 189 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
SAIDA.: 10744/2018	23/04/2018	ENT.: 4156/MTSSS/2018 PROC. Nº: 1406/2011/642	

ASSUNTO: AUDITORIA AO PAGAMENTO DE SUBVENÇÕES MENSIS VITALÍCIAS A EX-DEPUTADOS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL DA MADEIRA, PELA CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES, I.P.

Reportando-nos ao assunto acima referenciado, informo V. Ex.ª, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, que o Sr. Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social se revê nas conclusões e observações do Relato da Auditoria constantes do seu Sumário, tendo ainda presente que esta posição se mostra alinhada com a do Parecer n.º 13/2016, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, oportunamente homologado por membro do atual Governo, por corresponder à melhor interpretação do quadro legal aplicável.

Com os melhores cumprimentos.

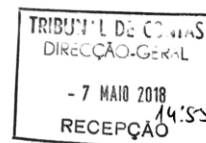
? A CHEFE DO GABINETE

(Sandra Ribeiro)

Tiago Pregoça
Chefe de Gabinete
em substituição

/PM

Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
Gabinete do Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
Praça de Londres, n.º 2 - 16º 1049-056 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 218 424 100 e-mail: gabinete.ministro@mtsss.gov.pt www.portugal.gov.pt





II CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES, IP

**Caixa Geral de
Aposentações**

TRIBUNAL DE CONTAS

E 7838/2018
2018/4/26



Ex.^{mo} Senhor
Juiz Conselheiro
da Área de Responsabilidade V –
Setor Social da 2.^a Secção do
Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050-189 LISBOA

Vossa referência
DA V - UAT.1, Ofício S 10753/2018,
de 2018-04-23
Processo n.º 5/2017 – AUDIT.

0134 18 04-26

Assunto: Auditoria ao pagamento de subvenções mensais vitalícias a ex-deputados da Assembleia Legislativa Regional da Madeira, pela Caixa Geral de Aposentações, I.P.

Reportando-me ao assunto acima referenciado, informo V. Ex.^a, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, de que a Caixa Geral de Aposentações, I.P. (CGA), considera que o Relato efetua um enquadramento jurídico objetivo e tecnicamente competente da matéria que analisa, que é de indiscutível complexidade, e revê-se, por isso, nas Conclusões e Observações de Auditoria constantes das páginas 9 a 12 do respetivo Sumário.

A Presidente do Conselho Diretivo

Maria João Borges Carioca Rodrigues





ANEXO III - EMOLUMENTOS



Emolumentos e outros encargos

(D.L. nº 66/96, de 31.5)

Departamento de Auditoria V – UAT 1		Proc.º nº 05/17 – Audit	
		Relatório nº 09/18 – 2ª Secção	
Entidade fiscalizada:	Caixa Geral de Aposentações, IP		
Entidade devedora:	Caixa Geral de Aposentações, IP		
Regime jurídico:			AA AAF X

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	<i>Custo Standard</i> a)	Unidade Tempo	Receita Própria / Lucros	
- Ações fora da área da residência oficial.....	€ 119,99			€ 0,00
- Ações na área da residência oficial.....	€ 88,29	345		€ 30.460,05
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				€ 30.460,05
Emolumentos Limite máximo (VR)				€ 17.164,00
Emolumentos a pagar				€ 17.164,00

a) cf. Resolução nº 4/98 – 2ªS

O Coordenador da Equipa de Auditoria

(Pedro Fonseca)