



Exmo. Senhor Presidente do Tribunal Constitucional,  
Juiz Conselheiro José João Abrantes

A Provedora de Justiça vem requerer, ao abrigo do disposto na *alínea d)* do n.º 2 do artigo 281.º da Constituição da República Portuguesa, que o Tribunal Constitucional declare com força obrigatória geral a inconstitucionalidade:

- (i) Das normas contidas no artigo 11.º, n.º 1 e 2, do Decreto Legislativo Regional n.º 14/2020/M, de 2 de outubro, que adapta à Região Autónoma da Madeira a Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto, que estabelece o regime jurídico da atividade de transportes individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica (“TVDE”);
- (ii) E, conseqüentemente, das normas contidas no artigo 8.º, n.ºs 1 a 9 e no artigo 9.º, n.ºs 1 a 4, do Decreto Regulamentar Regional n.º 1/2021/M, de 25 de janeiro, que regulamenta o referido Decreto Legislativo Regional n.º 14/2020/M, de 2 de outubro.

1

O artigo 11.º do Decreto Legislativo Regional n.º 14/2020/M, de 2 de outubro, sob a epígrafe “Fixação de contingentes”, limita a atividade de TVDE a dois níveis: *por um lado*, estabelece um *numerus clausus* de 40 (quarenta) averbamentos ou licenças para efeitos de desenvolvimento da atividade de TVDE para toda a Região Autónoma da Madeira (n.º 1), podendo a distribuição desse contingente, pelas várias áreas geográficas da região, ser fixada por despacho do membro do Governo Regional responsável pela área dos transportes terrestres (n.º 2); *por outro lado*, impõe um limite absoluto de 3 (três) veículos por operador de TVDE (n.º 1).

Entende-se que as normas contidas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 11.º do Decreto Legislativo Regional n.º 14/2020/M, de 2 de outubro, padecem de inconstitucionalidade orgânica, por violação das disposições conjugadas dos artigos 227.º, n.º 1, *alínea a)*, e 165.º, n.º 1, *alínea b)*, da Constituição. Com efeito, as normas em causa restringem a liberdade de iniciativa privada, quer vista como *liberdade de iniciar uma atividade económica, criando uma empresa*, quer tomada como *liberdade de investimento* (artigo 61.º, n.º 1, da CRP), à qual, em tais vertentes, é reconhecida natureza análoga a direitos, liberdades e garantias (artigo 17.º CRP). Como tal, a matéria em causa escapa à competência legislativa da Região Autónoma da Madeira (artigos 165.º, n.º 1, *alínea b)* e 227.º, n.º 1, *alíneas a)* e *b)*, e artigo 228.º, n.º 1, da CRP).

A inconstitucionalidade (“originária”) do artigo 11.º, n.ºs 1 e 2, acabada de enunciar, determina, necessariamente, a inconstitucionalidade (“consequente”) das normas contidas no artigo 8.º e no artigo 9.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 1/2021/M, de 25 de janeiro. Isto porque os referidos preceitos (sob as epígrafes “Contingentação” e “Prioridade”, respetivamente), regulamentam e complementam o artigo 11.º do Decreto Legislativo Regional n.º 14/2020/M, de 2 de outubro.

2

## I

São os seguintes, os fundamentos do pedido:

1. A Região Autónoma da Madeira tem competência legislativa própria para, entre o mais, regular matérias relacionadas com serviços de transportes terrestres (artigo 40.º, *alínea ll)*, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, aprovado em anexo à Lei n.º 13/91 e republicado em anexo à Lei n.º 130/99).

Assim é salvo se a regulação incidir sobre matéria reservada aos órgãos de soberania, sendo disso exemplo a normação sobre direitos, liberdades e garantias [artigos 227.º, n.º 1, *alíneas a)* e *b)*, e 228.º, n.º 1, por referência ao artigo 165.º, n.º 1, *alínea b)*, todos da CRP].

Sempre que for infringido este limite constitucional ao poder legislativo das regiões autónomas, a norma emitida em violação da referida reserva fica ferida



MF

de inconstitucionalidade orgânica, a menos que se conclua que a mesma norma não apresenta um cariz inovatório em face da legislação que, sobre a matéria, haja já sido emanada pelo órgão de soberania competente para o efeito.

2. Adicionalmente, é pacífico na jurisprudência constitucional que a reserva parlamentar prevista no artigo 165.º, n.º 1, *alínea b)*, da CRP se aplica, *não só* a direitos, liberdades e garantias, *como também* aos direitos de natureza análoga (artigo 17.º da CRP). Nestes termos, o vício de inconstitucionalidade orgânica, fundado nas razões identificadas no parágrafo anterior, aplica-se igualmente a normas que contendam com direitos de natureza análoga e que sejam (indevidamente) emanadas pelo poder autonómico. Dito isto:
3. O Tribunal Constitucional tem reconhecido que a liberdade de iniciativa privada, consagrada no artigo 61.º, n.º 1, da CRP, abrange duas vertentes: *(i)* o direito a iniciar uma atividade económica, acedendo à mesma (o que, por seu turno, compreende a liberdade de realização de investimento e de aplicação de capitais, a liberdade de criação de estabelecimento e a liberdade de constituição de instrumentos jurídicos para o efeito); e, bem assim, *(ii)* a liberdade de exercício de uma atividade económica ou a liberdade de empresa. Em jurisprudência constante, o Tribunal tem ainda atribuído à primeira vertente ora anunciada natureza análoga a direitos, liberdades e garantias (artigo 17.º CRP).
4. O artigo 11.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto Legislativo Regional n.º 14/2020/M, de 2 de outubro, limita o número de licenças que podem ser emitidas para efeitos de desenvolvimento da atividade de TVDE. A restrição é feita por duas vias: por *fixação de número máximo de averbamentos ou licenças a emitir* (40 [quarenta] em toda a Região Autónoma da Madeira, com possível alocação de contingentes a determinadas áreas geográficas por via de despacho); e por *fixação de número máximo de veículos por operador de TVDE* (3 [três] por operador).

Daqui resultam duas conclusões. A primeira: uma vez atingido o limiar numérico fixado por lei, o mercado de transporte de passageiros em regime TVDE fica vedado a novos operadores. A segunda: uma vez atingido o limiar numérico fixado por lei, não podem ser atribuídos mais veículos aos operadores de TVDE já em funções.

Isto significa – respetivamente – que, *tanto* a liberdade de iniciar uma atividade económica, acedendo à mesma, *como* a liberdade de investimento nessa mesma atividade (todas decorrentes do artigo 61.º, n.º 1, da CRP, na sua primeira vertente) são afetadas pelo regime implementado pelo artigo 11.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto Legislativo Regional n.º 14/2020/M, de 2 de outubro.

5. A Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto, enquanto legislação parlamentar que estabeleceu, previamente, o regime jurídico da atividade de TVDE ao nível nacional, não prevê qualquer disposição sobre contingentação. Desta forma, conclui-se que o artigo 11.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto Legislativo Regional n.º 14/2020/M, de 2 de outubro, introduz uma disciplina legal inovatória sobre liberdades de natureza análoga a direitos, liberdades e garantias, quando comparado com a Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto.
6. Ora, *porque* o artigo 11.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto Legislativo Regional n.º 14/2020/M, de 2 de outubro, contende com matéria que afeta, de forma inovadora, o exercício de uma liberdade de natureza análoga a direitos, liberdades e garantias, e *porque* o referido Decreto Legislativo foi emanado pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, e não pela Assembleia da República (ou pelo Governo, desde que autorizado por esta), não pode senão concluir-se pela sua inconstitucionalidade orgânica, por violação do disposto no artigo 227.º, n.º 1, *alínea a*), conjugado com os artigos 165.º, n.º 1, *alínea b*), e 17.º, com referência ao artigo 61.º, n.º 1, todos da CRP. É este o juízo que, através do presente requerimento, se requer que o Tribunal Constitucional profira.



7. A circunstância de o Tribunal ter já, em sede de fiscalização preventiva, proferido o Acórdão n.º 429/2020, de 11 de agosto, sem aí se ter pronunciado sobre a inconstitucionalidade do artigo 11.º ora em apreço não afasta a conclusão precedente. Tal facto apenas refletiu o respeito que o Tribunal deve ao princípio do pedido plasmado no artigo 51.º, n.ºs 1 e 5, Lei do Tribunal Constitucional (Lei n.º 28/82, de 15 de novembro), pelo que não fica precludida a deliberação do Colégio sobre as normas agora questionadas.
8. A posição assumida no presente requerimento segue de perto a recente jurisprudência do Tribunal Constitucional desenvolvida a propósito de norma congénere emanada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (*vide* Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 180/2022, de 16 de março).
9. O Tribunal tem reconhecido a inconstitucionalidade “consequente, derivada ou reflexa” de normas, que – segundo diz – opera em cascata, através da propagação da relação de desvalor de uma norma principal para as normas dela dependentes. Entende-se que, se um ato depende de outro e este último for inconstitucional, o primeiro também o será por arrastamento. É ainda entendimento pacífico que a apreciação desta inconstitucionalidade consequente também está sujeita ao princípio do pedido, constante do artigo 51.º, n.ºs 1 e 5, da Lei do Tribunal Constitucional (*vide* Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 563/2003, de 18 de novembro).
10. Nestes termos, entende-se que a inconstitucionalidade das normas presentes no artigo 11.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto Legislativo Regional n.º 14/2020/M, de 2 de outubro, acarreta a inconstitucionalidade “consequente” de todas as normas que regulamentem e complementam aquele preceito.  
Assim, requer-se ainda a declaração de inconstitucionalidade das normas contidas no artigo 8.º, n.ºs 1 a 9 e no artigo 9.º, n.ºs 1 a 4 do Decreto Regulamentar Regional n.º 1/2021/M, de 25 de janeiro, na medida em que os



referidos preceitos (sob as epígrafes “Contingentação” e “Prioridade” respetivamente), regulamentam e complementam o artigo 11.º do Decreto Legislativo Regional n.º 14/2020/M, de 2 de outubro.

## II

Assim, e pelos fundamentos expostos, pede-se que o Tribunal declare com força obrigatória geral a inconstitucionalidade das normas constantes do artigo 11.º, n.º 1 e 2, do Decreto Legislativo Regional n.º 14/2020/M, de 2 de outubro (inconstitucionalidade “originária”), e, bem assim, do artigo 8.º, n.ºs 1 a 9, do artigo 9.º, n.ºs 1 a 4, do Decreto Regulamentar Regional n.º 1/2021/M, de 25 de janeiro (inconstitucionalidade “consequente”), por violação do disposto no artigo 227.º, n.º 1, *alínea a*), conjugado com os artigos 165.º, n.º 1, *alínea b*), e 17.º, com referência ao artigo 61.º, n.º 1, todos da CRP.

Lisboa, 24 de novembro de 2023

6

A Provedora de Justiça

(*Maria Lúcia Amaral*)