



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
COMISSÃO PERMANENTE DE ECONOMIA

**RELATÓRIO E PARECER SOBRE A REAPRECIACÃO AO DECRETO
LEGISLATIVO REGIONAL N.º 33/2010 – ORÇAMENTO DA REGIÃO
AUTÓNOMA DOS AÇORES PARA O ANO 2011**

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES	
ARQUIVO	
Entrada	4594 Proc. N.º 102
Data:	010 / 12 / 21 19/10

PONTA DELGADA, 21 DE DEZEMBRO DE 2010



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

A Comissão Permanente de Economia reuniu no dia 20 de Dezembro de 2010, na delegação da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, na cidade de Ponta Delgada, a fim de reapreciar e dar parecer ao Decreto Legislativo Regional n.º 33/2010, "Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2011", aprovado pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores a 25 de Novembro próximo passado, tendo em conta o veto de S. Exa. o Representante da República para a Região Autónoma dos Açores ao referido diploma.

CAPÍTULO I

ENQUADRAMENTO JURÍDICO

A reapreciação em comissão do presente Decreto Legislativo Regional enquadra-se no disposto no artigo 142.º do Regimento da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

CAPÍTULO II

APRECIÇÃO NA GENERALIDADE

O Decreto Legislativo Regional em análise foi aprovado pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores no passado dia 25 de Novembro, tendo sido enviado para assinatura do Representante da República no dia 3 de Dezembro, nos termos do disposto no artigo 48.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

O Representante da República para a Região Autónoma dos Açores, ao abrigo do disposto no artigo 233.º, n.º 2, da CRP, vetou politicamente o diploma, tendo solicitado, em mensagem que acompanhou o referido veto, que a ALRAA procedesse a uma nova apreciação do mesmo.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

O veto do Representante da República não se dirige ao Orçamento, *qua tale*, o qual não discute, mas apenas à norma do artigo 7.º do diploma que cria uma *“remuneração compensatória igual ao montante da redução remuneratória total ilíquida efectuada, por via do diploma do Orçamento de Estado, em relação aos trabalhadores da Administração Regional e dos Hospitais EPE, cujas remunerações totais ilíquidas mensais, nos termos previstos naquele diploma orçamental, se situem entre € 1.500 e € 2.000”*. Norma esta que pretende que seja eliminada, cumprindo deste modo o sentido do respectivo veto.

Sua Excelência o Representante da República assenta a sua crítica àquela norma, na violação dos princípios da igualdade, da solidariedade e da coesão nacionais e em razões de carácter ético, ou ético-político que em seu entender desabonam ou condenam tal medida.

Sua Exa. o Representante da República para a Região Autónoma dos Açores optou por não solicitar a fiscalização preventiva do Decreto Legislativo Regional 33/2010 ao Tribunal Constitucional, única entidade a quem compete aferir se o Artigo 7º, que cria a remuneração compensatória, está em conformidade com a Constituição.

Com a opção pelo veto político, em detrimento do pedido de fiscalização preventiva, S. Exa. o Representante da República para a Região Autónoma dos Açores assume, tacitamente, que a norma em causa está, assim, em conformidade com a Constituição da República Portuguesa.

A Comissão Permanente da Economia, ponderados os argumentos aduzidos por Sua Excelência o Representante da República para a Região Autónoma dos Açores, delibera emitir o seguinte parecer:



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

1. O Decreto Legislativo Regional n.º 33/2010/A, aprovado pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores em 25 de Novembro de 2011, que contém o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para o ano de 2011, dispõe de um artigo 7º com o seguinte teor:

“Artigo 7.º

Remuneração compensatória

1 – O Governo Regional tomará as medidas necessárias que garantam uma remuneração compensatória igual ao montante da redução remuneratória total ilíquida efectuada, por via do diploma do Orçamento de Estado, em relação aos trabalhadores da Administração Regional e dos Hospitais EPE, cujas remunerações totais ilíquidas mensais, nos termos previstos naquele diploma orçamental, se situem entre € 1500 e € 2000.

2 – Aos trabalhadores da Administração Regional e dos Hospitais EPE, cuja remuneração total ilíquida se situe acima dos € 2000 e que, por força da aplicação da redução remuneratória efectuada por via do Orçamento de Estado, resulte uma remuneração total ilíquida inferior a € 2000, o Governo Regional tomará, também, as medidas necessárias que garantam uma remuneração compensatória tendente a assegurar a percepção daquele valor, em termos totais ilíquidos.

3 – Os encargos decorrentes da implementação da remuneração compensatória serão suportados pela dotação provisional.”

2. A norma em apreço visou obstar ao impacto da aplicação da redução remuneratória, estabelecida na Lei do Orçamento do Estado para 2011, na remuneração dos trabalhadores da Administração Regional e dos Hospitais EPE, consagrando uma opção do exercício da autonomia política, decisória e legislativa que a Constituição confere aos órgãos de



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Governo próprio da Região, de seguir um caminho diverso do projectado ao nível nacional.

3. Aquela norma, ao estabelecer a remuneração compensatória, como extensão da remuneração complementar, está conforme com os limites gerais do poder legislativo regional referidos, designadamente, no disposto no n.º 4 do artigo 112.º, na alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º e no n.º 1 do artigo 228.º todos da Constituição, a qual passou a reconhecer, ao legislador regional, a possibilidade de emanar, a título completamente inovatório, legislação cujo âmbito de aplicação seja restrito ao território das Regiões Autónomas. Ora, esta competência legislativa primária está, hoje, sujeita, unicamente, a três requisitos:

- a) A referida competência exerce-se relativamente a matérias enunciadas no Estatuto Político-Administrativo da Região;
- b) A legislação emitida fica circunscrita a um âmbito regional; e
- c) Exige-se que as matérias tratadas não estejam reservadas aos órgãos de soberania.

4. Relativamente ao primeiro requisito, mostra-se inequívoco que o regime decorrente do disposto no artigo 7.º do Decreto Legislativo Regional n.º 33/2010 se enquadra nas matérias enunciadas no respectivo Estatuto Político-Administrativo.

Na realidade, nos termos do disposto na alínea f) do artigo 67.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, a Assembleia Legislativa é competente para legislar na matéria da *"instituição de remuneração complementar aos funcionários, agentes e demais trabalhadores da administração regional autónoma"*.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Refira-se que no Acórdão n.º 268/88, o Tribunal Constitucional admitiu expressamente “*que, em face do maior custo de vida nos Açores, o legislador regional podia estabelecer complementos regionais aos salários mínimos nacionais*”.

E, foi o que aconteceu, por força do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2000/A, de 12 de Janeiro e, posteriormente, pelo Decreto Legislativo Regional n.º 8/2002/A, de 10 de Abril, alterado pelos Decretos Legislativo Regional n.ºs 22/2007/A, de 23 de Outubro e 6/2010/A, de 23 de Fevereiro. Ora, bem vistas as coisas, o que está agora em causa não é mais do que um acréscimo relativamente às remunerações usualmente percebidas pela generalidade daqueles que, no conjunto da República, exercem funções públicas.

Neste contexto – e tendo presente que a *remuneração complementar regional* abrange, nos termos do disposto no artigo 10.º do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2002/A, de 10 de Abril, com as alterações que lhe foram introduzidas, quem aufera uma remuneração igual ou inferior a € 1304 –, a inovação gizada no artigo 7.º do Decreto n.º 33/2010, da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores deve, quanto a nós, ser configurada como um mero alargamento desta prestação às pessoas mencionadas no referido artigo 7.º, cuja remuneração total ilíquida se situe, presentemente, entre os € 1501 e os € 1999,99, bem como a garantir a percepção de € 2000 a quem, presentemente, aufera quantias superiores (e, por identidade de razão, a quem, neste momento, aufera € 2000).

5. Quanto ao segundo requisito a legislação emitida fica, inequivocamente, circunscrita ao âmbito regional, na medida em que o disposto no artigo 7.º diz unicamente respeito ao âmbito açoriano e não se destina a ser aplicado fora do território do arquipélago, ou seja, destina-se



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

exclusivamente aos trabalhadores da administração regional.

6. Finalmente, quanto ao terceiro requisito, a matéria em apreço não está reservada aos órgãos de soberania, atendendo a que o artigo 7.º do Decreto Legislativo Regional n.º 33/2010 da Assembleia Legislativa por alguma forma fere a competência da Assembleia da República para aprovar o orçamento do Estado, nos termos do disposto na alínea g) do artigo 161.º da Constituição, ou para legislar sobre as “*bases do regime e âmbito da função pública*”, conforme decorre da alínea f) do n.º 1 do artigo 165.º da Lei Fundamental.

E assim é, porque a remuneração compensatória não projecta qualquer impacto nas despesas do Estado – porque se destina a ser paga com recursos próprios da Região -, resultando evidente que o artigo 7.º do Decreto n.º 33/2010 não protagoniza qualquer invasão da competência reservada à Assembleia da República, face ao disposto na alínea g) do artigo 161.º da Constituição.

Igualmente, não viola a reserva consagrada na alínea t) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, na medida em que a norma regional cura unicamente de aspectos remuneratórios, não desempenhando qualquer papel de princípio, estruturação ou enquadramento, nem alteração do estatuto próprio da função pública enquanto relação de emprego.

7. Quanto à alegada violação dos princípios constitucionais da igualdade, da solidariedade e coesão nacionais, entende-se pela improcedência da argumentação aduzida, pela seguinte ordem de razões:

Tal com já reconheceu o Tribunal Constitucional, o princípio da igualdade “*não actua como parâmetro de soluções normativas consagradas em diferentes sistemas legislativos, de base regional e de*



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

base nacional. Na verdade, ele vincula o legislador regional no exercício das suas competências próprias, mas não o subordina, no exercício dessas competências, às soluções consagradas no plano nacional. Diferente entendimento corresponderia (...) à negação da própria autonomia”, Cfr. Ac. N.º 423/2008, do Tribunal Constitucional.

Atenta a autonomia política e decisória da Região, ela não está vinculada a seguir as opções definidas pelos órgãos de soberania. Além disso, a própria natureza *insular* e *ultraperiférica* dos arquipélagos portugueses, constitucionalmente reconhecida, justifica, por si só, a diferença de regimes jurídicos.

Na realidade, no ordenamento jurídico da Região Autónoma dos Açores pontificam diversos diplomas consagrando prestações em benefício dos particulares que são próprias da Região e que se diferenciam dos regimes existentes ao nível da República. É o caso do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2008/A, de 26 de Fevereiro, que cria o complemento para aquisição de medicamentos pelos idosos (COMPAMID). É o caso do Decreto Legislativo Regional n.º 25/2008/A, de 24 de Julho, que estabelece o complemento açoriano ao abono de família para crianças e jovens. E é o caso, também, do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2002/A, de 10 de Abril, e alterações subsequentes, que contém o regime jurídico do acréscimo regional à retribuição mínima mensal garantida, do complemento regional de pensão e da remuneração complementar regional.

Interessa destacar este último, por sobre ele (mais propriamente, sobre o decreto da Assembleia Legislativa que o aprovou) ter recaído o Acórdão n.º 586/2001, do Tribunal Constitucional, sem que nenhuma censura nele tenha sido feita à conformidade do mesmo com os ditames materiais da Constituição e, em particular, do princípio da igualdade.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Mais do que isso, interessa sublinhar que essa ausência de censura retoma o caminho que o mesmo Tribunal já havia trilhado no Acórdão n.º 268/88 (cuja doutrina, aliás, seria seguida pelos Acórdãos n.ºs 278/89 e 170/90). Ora, como já foi assinalado *supra*, no referido acórdão de 1988, o Tribunal Constitucional, *“depois de sustentar que o estabelecimento e a actualização do salário mínimo nacional, pela sua magnitude, pela sua referência a todo o corpo social, só podiam ser realizados pelos órgãos de soberania detentores do poder legislativo, admitiu que, em face do maior custo de vida nos Açores, o legislador regional podia estabelecer complementos regionais aos salários mínimos nacionais”*.

Em abono do acima referido, ou seja, de as especificidades regionais justificarem tratamentos diferenciados, importa referir os apoios de várias espécies criados por legislação nacional a favor de funcionários da administração central em serviço na Região (militares do quadro permanente, Guarda Fiscal, PSP, Polícia Judiciária, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Tribunal de Contas, Serviços Prisionais, Instituto de Meteorologia, Instituto de Reinserção Social, Provedoria de Justiça, Magistrados Judiciais e do Ministério Público, conservadores e notários, funcionários de Justiça, dos registos e do notariado).

Depois disto, que obviamente criou desigualdades no fito de corrigir desigualdades maiores, decerto ninguém se atreverá a invocar o artigo 13.º da Constituição contra o preceituado no supracitado artigo 7.º.

É pois, significativo, que o próprio legislador nacional tenha, em diversas ocasiões, exercido o poder de que dispõe para estabelecer diferenciações quanto às prestações que oferece, a quem com ele colabore, em função do local do exercício da respectiva actividade.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Por tudo isto – porque as Regiões Autónomas dispõem de uma autonomia decisória que as habilita a disporem de regimes jurídicos próprios, insusceptíveis de um controlo da igualdade apenas em razão da sua diferença relativamente aos regimes jurídicos existentes ao nível da República, porque a natureza insular e ultraperiférica tem implicações ao nível do custo de vida e porque a própria Constituição e a lei nacional reconhecem às Regiões o poder de determinar diferenciações - a remuneração compensatória gizada pelos órgãos de governo açorianos não fere o princípio da igualdade, quando comparada com a situação aplicável nas restantes parcelas do território nacional.

A medida, ora em análise, não implica, também, qualquer falta da Região em matéria de solidariedade perante as restantes parcelas do todo nacional, porquanto tem impacto nulo no Orçamento do Estado. E esse impacto continuaria a ser nulo mesmo que nenhuma *remuneração compensatória* estivesse prevista para os Açores em 2011 (assim como continuaria a ser nulo se, vistas as coisas de outra perspectiva, se determinasse, nos Açores, uma *redução remuneratória* quantitativamente mais significativa do que a prevista ao nível da República).

Por esse motivo, e porque só existe solidariedade quando o sacrifício dos recursos de uns redundam em benefício de outros – o que aqui não se verifica –, cremos que não tem qualquer sentido configurar a *remuneração compensatória* açoriana como uma quebra de solidariedade.

Em suma, para se colocar verdadeiramente um problema de violação do princípio de solidariedade seria preciso que a Região Autónoma dos Açores, numa perspectiva *macro* – a única que releva para este efeito por força da autonomia orçamental das Regiões Autónomas - se



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

recusasse a contribuir para o esforço nacional de consolidação das contas públicas, o que não é caso.

Esse dever, ao qual a Região, obviamente, não se exime, exerce-se nos moldes consagrados na Constituição e no Estatuto Político-Administrativo, de acordo com o disposto na Lei de Finanças Regionais em vigor, em consequência do disposto na Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2010, de 29 de Março, competindo, no quadro desta lei, às Regiões, atendendo às dimensões política, legislativa, orçamental e patrimonial da autonomia regional, decidir do modo concreto de o conseguir.

O que significa, em nosso entender, que não se mostraria constitucionalmente adequado que fosse o Estado a determinar os termos exactos e a forma concreta do alcance de quaisquer objectivos, ao arrepio da margem de liberdade que a Constituição reconhece nesta matéria aos órgãos de governo próprio regionais.

Capítulo III

Conclusão

Com os fundamentos supra, conclui-se que as normas constantes do artigo 7.º do Decreto Legislativo Regional nº 33/2010, aprovado pela Assembleia Legislativa, não padecem dos vícios assacados por Sua Excelência o Representante da República, pelo que a Comissão de Economia propõe por maioria, com os votos a favor dos Deputados do PS e do BE, a abstenção do Deputado CDS/PP e os votos contra dos Deputados do PSD, dar parecer no sentido de confirmar este diploma, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 142.º do Regimento da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores. O Deputado do PCP, manifestou-se favorável à confirmação do diploma, não tendo, todavia, direito a voto na Comissão.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

O Deputado do BE, apresentou uma declaração de voto, que se anexa a este relatório.

O Relator

Francisco V. César

O presente relatório foi aprovado, por maioria, com os votos a favor dos Deputados do PS e do BE, a abstenção do Deputado CDS/PP e os votos contra dos Deputados do PSD.

O Presidente

José de Sousa Rego



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Declaração de voto

Bloco de Esquerda

O Bloco de Esquerda não acompanha os pressupostos de Sua Excelência, o Representante da República, quanto às normas do artigo 7º do Decreto Legislativo Regional nº33/2010, pelo que confirma a legalidade deste diploma.

No entanto, o Bloco de Esquerda mantém a sua discordância quanto às opções do Orçamento.

O Deputado do BE

Mário Moniz