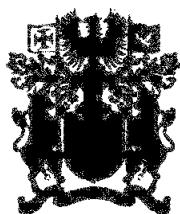


ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO  
AUTÓNOMA DOS AÇORES



SUBCOMISSÃO DA COMISSÃO PERMANENTE DE  
ECONOMIA

## RELATÓRIO E PARECER

RELATÓRIO SOBRE O REQUERIMENTO APRESENTADO POR SUA EXCELÊNCIA O REPRESENTANTE DA REPÚBLICA PARA A REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES PARA APRECIACÃO PREVENTIVA DA CONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS CONSTANTES DO N.º 1 E DO N.º 2 DO ARTIGO 43.º DO DECRETO N.º 24/2013 DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES, QUE APROVA O ORÇAMENTO DA REGIÃO AUTONOMA DOS AÇORES PARA O ANO DE 2014 – NA MEDIDA EM QUE AQUELE PRECEITO DÁ NOVA REDACÇÃO AOS ARTIGOS 9.º, 10.º, 11.º E 13.º E APROVA A TABELA ANEXA AO DECRETO LEGISLATIVO REGIONAL N.º 8/2002/A.

PONTA DELGADA  
JANEIRO DE 2014

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES	
ARQUIVO	
Entrada	0051 Proc. n.º 102
Data:	04/01/06 N.º 23/X



## INTRODUÇÃO

---

A Comissão Permanente de Economia reuniu no dia 06 de janeiro de 2014, na Delegação da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, na cidade de Ponta Delgada, a fim de analisar e de se pronunciar perante o Tribunal Constitucional sobre o requerimento apresentado por Sua Excelência o Representante da República para a Região Autónoma dos Açores para apreciação preventiva da constitucionalidade das normas constantes do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 43.º do Decreto n.º 24/2013 da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, que aprova o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para o ano de 2014 – na medida em que aquele preceito dá nova redação aos artigos 9.º, 10.º, 11.º e 13.º e aprova a tabela anexa ao Decreto Legislativo Regional n.º 8/2002/A.

O ofício do Tribunal Constitucional, para que a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, num prazo de três dias, a que acresce a dilação de dois dias, querendo, se pronuncie, deu entrada na Assembleia Legislativa em 30 de dezembro de 2013, tendo sido enviado à Comissão Permanente de Economia para apreciação, relato e emissão de parecer.



---

1.º CAPÍTULO – ENQUADRAMENTO JURÍDICO

---

A iniciativa de fiscalização preventiva da constitucionalidade do Representante da República para a Região Autónoma dos Açores funda-se no disposto no artigo 278.º, n.º 2, da Constituição e nos artigos 57.º e seguintes da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro.

O artigo 54.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, determina a notificação do órgão que tiver emanado a norma impugnada para, querendo, se pronunciar sobre o pedido de fiscalização da constitucionalidade num prazo que, tratando-se de fiscalização preventiva, é de 3 dias. Como o ato em causa respeita a órgão sediado fora do continente da República, acresce ao prazo uma dilação de 2 dias.

Em caso de consultas pelos órgãos de soberania, e nos termos do disposto no artigo 195.º, n.º 1, do Regimento da Assembleia Legislativa, cabe ao Plenário deliberar, no prazo de 20 dias, após parecer da comissão competente em função da matéria. Dispõe o n.º 4 do mesmo dispositivo legal que, no caso da deliberação do Plenário não poder ser tomada em tempo útil, a comissão competente exerce tais poderes por solicitação do Presidente da Assembleia.

As matérias relativas ao Orçamento são da competência da Comissão Permanente de Economia, nos termos do disposto na Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 30/2012/A, de 21 de dezembro.



---

2.º. CAPÍTULO - APRECIÇÃO DA INICIATIVA

---

A requerimento apresentado por Sua Excelência o Representante da República para a Região Autónoma dos Açores foi submetido um pedido para apreciação preventiva da constitucionalidade das normas constantes do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 43.º do Decreto n.º 24/2013 da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, que aprova o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para o ano de 2014 – na medida em que aquele preceito dá nova redação aos artigos 9.º, 10.º, 11.º e 13.º e aprova a tabela anexa ao Decreto Legislativo Regional n.º 8/2002/A.

Em concreto, a título de fundamentação jurídica do pedido de fiscalização preventiva é invocado que “[...] a nova redação definida pelo artigo 43.º do Decreto n.º 24/2013 da Assembleia Legislativa Regional para os artigos 9.º, 10.º, 11.º e 13.º do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2002/A, e a aprovação da respetiva tabela anexa, invadem de forma clara a reserva de competência legislativa da República, ínsita no princípio da unidade do Estado (artigo 6.º e artigo 225.º, n.ºs 2 e 3) e no próprio princípio da solidariedade nacional (artigo 225.º, n.º 2), assim como violam ainda o princípio da igualdade (artigo 13.º e artigo 229.º, n.º 1).”

Por outro lado, entrando-se no campo político da análise económico-financeira da medida aqui em causa (remuneração complementar), é ainda invocado, de forma expressa, que “Trata-se, como é evidente, de uma medida legislativa completamente ao arrepio do enorme esforço de contenção da despesa pública e de reequilíbrio das contas públicas que os órgãos de soberania têm vindo a efetuar, ano após ano, desde o Orçamento de estado para 2011, procurando honrar compromissos internacionais a que o Estado português está vinculado.”

Por fim, e ainda no campo acima descrito, é referido que “Do ponto de vista das relações entre o Estado e as autoridades regionais, o regime jurídico sub judice representa uma violação inequívoca do Memorando de Entendimento entre o Governo da República e o Governo da Região Autónoma dos Açores, assinado a 2 de agosto de 2012 (anexo II), aquando da concessão pela República portuguesa de um empréstimo de 135 milhões de euros solicitado pela Região [...]”



---

3.º. CAPÍTULO - CONCLUSOES E PARECER

---

Com base na apreciação efetuada, a Comissão Permanentemente de Economia deliberou, por unanimidade, pronunciar-se na sequência do requerimento apresentado por Sua Excelência o Representante da República para a Região Autónoma dos Açores para apreciação preventiva da constitucionalidade das normas constantes do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 43.º do Decreto n.º 24/2013 da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, que aprova o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para o ano de 2014 – na medida em que aquele preceito dá nova redação aos artigos 9.º, 10.º, 11.º e 13.º e aprova a tabela anexa ao Decreto Legislativo Regional n.º 8/2002/A, tendo aprovado, por **unanimidade**, o articulado de pronúncia a remeter ao Tribunal do Constitucional, ao abrigo do disposto no artigo 54.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, o qual se junta ao presente relatório como anexo I e que dele faz parte integrante.

No anexo II se juntam as declarações de voto dos Deputados do PSD, CDS/PP e PPM.



O Relator

*José Manuel Cupim de Almeida*

---

José Ávila

O presente relatório foi aprovado, por unanimidade.

O Presidente

*Francisco Vale César*

---

Francisco Vale César



---

ANEXO I

---

**Excelentíssimo Senhor Conselheiro**  
**Presidente do Tribunal Constitucional**

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, notificada para efeitos do disposto no artigo 54º da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional, do requerimento apresentado por Sua Excelência o Representante da República para a Região Autónoma dos Açores para apreciação da constitucionalidade das normas constantes do nº 1 e do nº 2 do artigo 43º do Decreto nº 24/2013, da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, que aprova o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para o ano de 2014, vem pronunciar-se sobre o pedido, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

**A Pretensa alteração de finalidade e do conteúdo da Remuneração Complementar Regional**

Ao contrário do alegado no pedido, a norma em causa não “transforma radicalmente a finalidade e o conteúdo do regime até agora vigente da remuneração complementar”. De facto, as alterações introduzidas procedem, tão só, ao alargamento do universo de beneficiários mantendo-se, assim, inalterados quer o espírito quer os objetivos do instituto. Mantêm-se, inclusive, tal qual a versão originária das normas, e desta feita porventura com maior pertinência, a ideia de compensar por esta via alguns sobrecustos da insularidade, desta vez acrescidos dos efeitos resultantes da aplicação da alteração introduzida à Lei de Finanças das Regiões Autónomas, aprovada pela Lei Orgânica nº 2/2013, de 2 de Setembro, que impõe no nº 2 do artigo 59º um limite de 20% à diminuição das taxas nacionais do IRS, do IRC e do IVA onde antes este limite era de 30%, o que se traduz num aumento das taxas de IVA na Região Autónoma dos Açores de 4 para 5%, de 9 para 10% e de 16 para 18%. Por sua vez, a taxa de IRC sofrerá um aumento de 17,5% para 20%. Já a nível de IRS, as novas disposições normativas aumentam a taxa no primeiro escalão.



De resto, também não colhe o argumento de que a nova modelação da Remuneração Complementar Regional pretendeu “anular ou neutralizar” as reduções remuneratórias nacionais imperativas para a função pública. Na verdade, da análise da nova tabela aprovada pelo artº 43º do Decreto nº 24/2013, verifica-se uma configuração distinta que ilustra o objetivo de não favorecer as remunerações mais elevadas, começando o índice a descer a partir dos 2000 Euros e terminando no valor de 3050, acima do qual se entende que não se justifica tal compensação. Ademais, verifica-se ainda que a remuneração complementar regional não impede, na realidade, uma diminuição efetiva do rendimento dos trabalhadores face ao ano anterior, por força dos cortes orçamentais decorrentes da Lei do Orçamento de Estado para 2014. Esta diminuição do diferencial fiscal entre a Região Autónoma dos Açores e o Continente transforma, por via da acumulação do já referido aumento de impostos com as reduções remuneratórias impostas pelo Orçamento de Estado para 2014, os residentes na Região Autónoma dos Açores nos únicos contribuintes portugueses alvo aumento de carga fiscal no ano de 2014 e com o consequente aumento de custos de insularidade.

### **O contributo da Região Autónoma dos Açores para a consolidação das contas públicas nacionais**

As normas em apreciação tão pouco consubstanciam uma “medida legislativa ao arripio do enorme esforço de contenção da despesa pública e de reequilíbrio das contas públicas que os órgãos de soberania têm vindo a efetuar, ano após ano, desde o Orçamento do Estado para 2011, procurando honrar compromissos internacionais a que o Estado português está vinculado”. De facto, e em nome da verdade, compete-nos salientar o significativo esforço da Administração Pública Regional para a progressiva redução do seu déficit que passou de 82,1 Milhões de Euros em 2009 para 50,1 Milhões de Euros em 2010; 38,5 Milhões de Euros em 2011; 15,8 Milhões em 2012. (*Procedimento dos défices excessivos 2ª notificação de 2013*, INE, 30/09/2013, p.4)<sup>1</sup>.

O argumento de que a região se mantém à margem do esforço de consolidação das contas públicas nacionais não colhe, também, porque a entrada em vigor da norma em

1

[http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaques&DESTAQUESdest\\_boui=152191036&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=152191036&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt)





apreço não acarretará qualquer aumento do défice do Estado Português dado que, através do Orçamento Regional, a Região assegura que continua a não registar qualquer contributo para o défice do Estado. Note-se que, em 2012, o défice dos Açores representava 0,00001 do PIB nacional, não tendo portanto impacto nas Contas Nacionais e, conseqüentemente, nenhuma influência no cumprimento das metas orçamentais a que o país se comprometeu ao nível externo. (*Parecer técnico nº 2/2013, UTAO, 8/04/2013, p.4, que se junta e que aqui se dá por integralmente reproduzido*).

O Orçamento da Região para 2014 assegura, face ao PIB regional, um saldo orçamental 14 vezes superior ao que o Orçamento de Estado apresenta para este ano, sendo que, por esta razão, todas as medidas inscritas no Orçamento da Região não têm, no seu conjunto, efeitos nas Contas do Estado. (Vide Lei do Orçamento do Estado e Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2014).

Acresce que os Açores registaram, em 2012, um défice aferido em função do PIB regional de 0,4% enquanto o do país se cifrava nos 6,4%, sendo a dívida pública regional na mesma data, também aferida em função do respetivo PIB, de 20,2% enquanto a do país era de 124,1%. (*Parecer técnico nº 2/2013, UTAO, 8/04/2013, p.4<sup>2</sup>; Procedimento dos défices excessivos 2ª notificação de 2013, INE, 30/09/2013, p.1*)

### **Pretensos impactos financeiros da aplicação da 5ª alteração à Remuneração Complementar Regional**

Ao contrário do que é alegado, as normas *sub judice* não têm quaisquer conseqüências financeiras. Com efeito, segundo o Mapa IV anexo ao Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2014, o valor das despesas com pessoal da Região é de Euros 305.513.293.

---

2

[http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5355786c5a793944543030764c554e50526b46514c30467963585670646d39446232317063334e6862793956564546504a5449774c5355794d465675615752685a47556c4d6a425577366c6a626d6c6a595355794d47526c4a5449775a15842766157386c4d6a425063734f6e5957316c626e526862433946633352315a47397a4a5449775a47556c4d6a424a625842685933526c4a54497754334c44703246745a5735305957776565652425479314a564330774d6930794d44457a58306c746347466a6447556c4d6a425063734f6e5957316c626e5268624355794d4752684a5449775546424d4c5445794d53315953556b744d6955794d43686d6157356862436b756347526d&fich=UTAO-IT-02-2013\\_Impacte+Or%ac3%a7amental+da+PPI\\_-121-XII-2+\(final\).pdf&Inline=true](http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5355786c5a793944543030764c554e50526b46514c30467963585670646d39446232317063334e6862793956564546504a5449774c5355794d465675615752685a47556c4d6a425577366c6a626d6c6a595355794d47526c4a5449775a15842766157386c4d6a425063734f6e5957316c626e526862433946633352315a47397a4a5449775a47556c4d6a424a625842685933526c4a54497754334c44703246745a5735305957776565652425479314a564330774d6930794d44457a58306c746347466a6447556c4d6a425063734f6e5957316c626e5268624355794d4752684a5449775546424d4c5445794d53315953556b744d6955794d43686d6157356862436b756347526d&fich=UTAO-IT-02-2013_Impacte+Or%ac3%a7amental+da+PPI_-121-XII-2+(final).pdf&Inline=true)



O Orçamento Regional para 2013, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n° 2/2013/A, de 22 de Abril, previa, no seu Mapa IV, para despesas com pessoal o valor de Euros 291.883.621.

Tendo sido aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n° 15/2013/A de, 4 de Outubro, um Orçamento Retificativo para fazer face ao pagamento dos subsídios de férias, em resultado da decisão do Tribunal Constitucional constante do Acórdão n° 187/2013, de Abril, o valor das despesas com pessoal da Região em 2013, e constante do respetivo Mapa IV, cifrou-se em Euros 314.283.034.

Como é bom de ver, em sede de despesas com pessoal da região, verifica-se, no Orçamento Regional de 2014, em relação ao de 2013, uma diminuição de Euros 8.769.741 e não um aumento de mais de 13 Milhões com o alegado erradamente no pedido.

Com efeito, segundo o Mapa VIII anexo ao Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2014, o valor das despesas com pessoal dos fundos e serviços autónomos da Região é de Euros 72.541.451.

O Orçamento Regional para 2013 aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n° 2/2013/A, de 22 de Abril, prevê, no seu Mapa VIII, referente a despesas globais dos fundos e serviços autónomos, e para despesas com pessoal um montante de Euros 63.489.973

Tendo sido publicada no Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores, em cumprimento do disposto no n° 1 do artigo 5° do Decreto Lei n° 71/95 de 15 de Abril, a declaração n° 2/2013, de 23 de Outubro, da Vice-Presidência do Governo Regional dos Açores, do Mapa VIII passou a constar, para despesas com pessoal, o montante de Euros 67.720.209, aumento este que visou cumprir a decisão constante do citado Acórdão n° 187/2013. (*Declaração n° 2/2013, de 23 de Outubro, da Vice-Presidência do Governo Regional dos Açores*<sup>3</sup>).

Conforme se constata, em sede de despesas com pessoal dos fundos e serviços autónomos, verifica-se, no Orçamento Regional para 2014, em relação ao de 2013, um aumento de Euros 4.821.242 e não um aumento de mais de 9 Milhões como alegado no pedido. Este aumento deve-se, tão só, à inclusão no perímetro das administrações públicas, de acordo com o Regulamento Europeu SEC95, de duas entidades,

3

<http://www.azores.gov.pt/JO/Serie+I/2013/S%C3%A9rie+I+N%C2%BA+121+de+23+de+Outubro+de+2013/Declara%C3%A7%C3%A3o+N%C2%BA+2+de+2013.htm>



designadamente a Azorina, S.A. e a Sociedade para o Desenvolvimento Económico dos Açores - SDEA, S.A.

Considerando o somatório das despesas com pessoal da Administração Pública Regional e dos fundos e serviços autónomos, verifica-se, no Orçamento para 2014, face ao ano anterior, nas rúbricas supracitadas, uma redução total de Euros 3.948.499. Ou seja, mesmo com a aplicação das normas *sub judice* não se verifica qualquer aumento de despesa com pessoal, mas sim uma diminuição face a 2013.

### **Da relevância do Memorando de Entendimento entre o Governo da República e o Governo Regional dos Açores**

Embora a questão não releve para efeitos de apreciação do pedido de fiscalização da constitucionalidade - porquanto o conteúdo do Memorando de Entendimento entre o Governo da República e o Governo da Região Autónoma dos Açores, assinado a 2 de Agosto de 2012, se encontra, pela sua natureza, fora do respetivo âmbito - cumpre referir que não há qualquer violação do referido Memorando. Aliás, como ponto prévio, importa salientar que o Orçamento da Região Autónoma dos Açores foi enviado para o Ministério das Finanças, não tendo merecido qualquer observação. De resto, não é afastada a aplicação das medidas previstas na Lei do Orçamento do Estado que respeitem, direta ou indiretamente, a quaisquer remunerações dos trabalhadores em funções públicas e aos demais trabalhadores do Setor Público Empresarial Regional.

Conforme se constata da análise comparativa dos documentos orçamentais dos anos de 2013 e 2014, não há qualquer valorização remuneratória ou aumento da despesa com pessoal. O que existe, de facto, para 2014 é uma diminuição da remuneração auferida pelos beneficiários da remuneração complementar regional, por força dos cortes decorrentes da Lei do Orçamento do Estado para 2014. Sublinhe-se ainda que, ao contrário do que é insinuado, o Governo Regional dos Açores há muito que vem procedendo à redução dos trabalhadores em funções públicas na Região. Com efeito, entre 2011 e o primeiro semestre de 2013 operou-se uma redução de 4% no número de trabalhadores em funções públicas. (*Síntese Estatística do Emprego Público – 3º Trimestre 2013*, 15/11/2013, p.1<sup>4</sup>).

---

<sup>4</sup> [http://www.dgaep.gov.pt/upload/DEEP/SIEP2013/DGAEP\\_SIEP\\_2013\\_T3\\_15112013.pdf](http://www.dgaep.gov.pt/upload/DEEP/SIEP2013/DGAEP_SIEP_2013_T3_15112013.pdf)



## Da alegada infração do disposto nos artigos 33º e 39º da Lei do Orçamento de Estado

Sem prejuízo da discussão que adiante se fará sobre a violação da pretensa reserva de competência legislativa da República, sempre se dirá que as normas *sub judice* não afastam a aplicação da redução remuneratória, uma vez que as normas que a impõem continuarão a ser aplicadas na Região, mesmo após a entrada em vigor das normas cuja fiscalização ora se suscita. A natureza da Remuneração Complementar Regional afasta a possibilidade de a mesma se enquadrar nas remunerações cuja valorização é proibida pela Lei do Orçamento do Estado para 2014. Ainda que assim não se entendesse, a Remuneração Complementar Regional nunca daria lugar a qualquer valorização remuneratória, uma vez que as normas em causa, e como resulta da análise da tabela anexa ao Decreto Legislativo Regional n.º 24/2013, que aprovou o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2014, não resultará, da aplicação da medida, qualquer acréscimo à remuneração auferida no ano imediatamente anterior para qualquer trabalhador da administração pública regional e dos fundos e serviços autónomos.

Acresce que da análise das disposições do artigo 39.º da Lei do Orçamento do Estado de 2014 não só se constata que a Remuneração Complementar Regional não se enquadra na tipologia de situações enumeradas no n.º 2, como resulta evidente que uma efetiva valorização remuneratória terá sempre que ter por referência os valores auferidos pelos trabalhadores em causa no ano imediatamente anterior.

Pelo exposto, ficam prejudicadas todas as demais questões suscitadas a propósito das reduções e valorizações remuneratórias.

### Do princípio do Estado Unitário e do respeito pelo regime autonómico insular

Como referem Jorge Miranda e Rui Medeiros na sua Constituição Portuguesa Anotada <sup>5</sup> *“I - O Estado continua unitário (somente não o terá sido aquando do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves de D. João VI e que a efêmera Constituição de 1822, tentou, sem êxito, organizar). Existe um único ordenamento jurídico português, uma única soberania, um único poder constituinte e os poderes constituídos de que usufruem as regiões autónomas, as autarquias locais e as demais entidades públicas são-no por força da Constituição ou de Lei, derivadamente.*

---

<sup>5</sup> Miranda Jorge, Medeiros Rui, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, Coimbra Editora, 2007, p.p 77



*Não continua, porém, sendo um Estado unitário clássico ou centralizado.*

*II- O regime autonómico insular – que envolve estatutos político-administrativos e órgãos de governo próprios das regiões autónomas – não modifica apenas a estrutura dos dois arquipélagos. Transforma igualmente a estrutura do Estado, impondo limites ao exercício das funções legislativa e administrativa pelos órgãos de soberania e deveres de actuação e afectando a composição de outros órgãos – o Conselho de Estado e o Conselho Económico e Social”.*

Corolário da configuração concreta que o Estado unitário assume na Constituição Portuguesa é a autonomia orçamental das Regiões Autónomas. Como referem Jorge Miranda e Rui Medeiros na já citada Constituição Anotada Portuguesa <sup>6</sup> “*Quanto à autonomia orçamental é de sublinhar que ela se traduz na existência de orçamentos próprios, aprovados pelas Assembleias Legislativas Regionais e que apenas se relacionam com o Orçamento do Estado na medida em que este fixa o montante de transferências para cada região e também os limites de endividamento regional*”. Ora, as normas cuja fiscalização se suscita não só não concorrem para o montante das transferências do Orçamento do Estado para a Região, como não alteram o limite fixado para o endividamento regional. Pese embora a Autonomia Orçamental de que dispõem as Regiões Autónomas, a Região Autónoma dos Açores tem estado empenhada no cumprimento dos objetivos macro-económicos do país, conforme já amplamente demonstrado.

Não há violação de nenhuma norma da Constituição referente à reserva de competência dos órgãos de soberania. Aliás, do texto da Lei Fundamental apenas resulta uma reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República no que concerne às “bases do regime e âmbito da função pública” (artº 165º, nº 1, alínea t), matéria na qual não se enquadra o regime da Remuneração Complementar Regional. Ainda que, por mera hipótese, se admita uma interpretação favorável à existência de “limites implícitos à competência legislativa regional” como alegado no pedido, constata-se que o interesse nacional de contenção e equilíbrio das contas públicas não é colocado em causa, sendo antes prosseguido pelo Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2014. Como referido, as normas do Orçamento do Estado invocadas no pedido não são contrariadas, concluindo-se, por todo o exposto, que as normas *sub judice* não configuram qualquer violação do princípio da unidade do Estado, estando em causa, tão somente, uma legítima opção política do legislador Regional que visa atenuar, num ano especialmente gravoso para os residentes nos Açores, os sobrecustos da insularidade tendo, em virtude

---

<sup>6</sup> Idem, Tomo III, p.p 330



disso, esta medida lograda acolhimento unânime dos partidos e representações parlamentares na Assembleia Legislativa Regional da Região Autónoma dos Açores.

#### **Do “interesse nacional” subjacente ao Acórdão n.º 613/2011**

Acresce que, ainda que o pedido admita uma interpretação favorável à existência de “limites implícitos à competência legislativa regional” em situação de “emergência financeira”, como alegado com referência ao Acórdão n.º 613/2011, ainda assim, não obstante esta Assembleia Legislativa não deixar de discordar liminarmente dos seus termos e fundamentos, convém sublinhar que o único interesse nacional que subjaz à interpretação daquele Acórdão, será sempre, e apenas, o da prossecução do equilíbrio das contas públicas, e não o dos sacrifícios ou o do corte de remunerações, realidade que não é colocada em causa, sendo antes prosseguida pelo Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2014.

#### **Do Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores**

Na revisão constitucional de 2004 foram eliminados do texto da Lei Fundamental os conceitos de interesse específico e de Lei Geral da República. De acordo com o ordenamento constitucional vigente, a competência legislativa das regiões autónomas consubstancia-se pela verificação, cumulativa, de três requisitos: o âmbito regional da legislação; a enunciação das matérias plasmadas nos Estatutos político-administrativos; e o cumprimento do princípio da reserva de competência dos órgãos de soberania.

No caso da Remuneração Complementar Regional, verifica-se que se trata de matéria expressamente enunciada no quadro das matérias da competência legislativa regional, designadamente na alínea f), do artº 67º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, que recorde-se é uma Lei de Valor Reforçado aprovada pela Assembleia da República. Deste modo, resulta claro que o regime da Remuneração Complementar Regional cumpre, cumulativamente, com os princípios enunciados: tem âmbito regional e não viola, porque não está nelas previstas, nenhuma das normas que definem a reserva de competência dos órgãos de soberania. Não colhe, por isso, a interpretação constitucional formulada no pedido que extravasa, de modo flagrante, o corpo da Lei Fundamental no que concerne quer à Reserva Soberana da Assembleia da



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

República quer na tentativa de limitar, sem fundamentação, as competências e atribuições que estão plasmadas, a este propósito, no Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores. Ademais, no elenco dos direitos da Região, consagrados no art. 7º do Estatuto Político Administrativo, é expressamente reconhecido, na alínea b), do nº 1, o “direito à justa compensação e à discriminação positiva com vista à atenuação dos custos da insularidade e do carácter ultraperiférico da Região”.



## Do princípio da Solidariedade

A Constituição não procedendo, embora, a uma configuração concreta do princípio da solidariedade, atribui às Autonomias das Regiões, entre outras, a finalidade de reforçar os laços de solidariedade entre todos os Portugueses. Como corolário deste princípio, a Lei de Finanças das Regiões Autónomas vincula, no nº7 do seu artigo 8º, as “*Regiões Autónomas à prossecução dos objetivos orçamentais definidos no quadro da Lei de Enquadramento Orçamental*”, o que também não é colocado em causa pelas normas em apreciação.

Embora o próprio requerente reconheça tratar-se de um princípio “*cujos exato conteúdo é de difícil apuramento*” não hesita em coloca-lo em causa designadamente por considerar “*que o esforço de solidariedade que os contribuintes continentais continuam a fazer em mais um ano de profunda crise económica e financeira, em favor dos Açores e dos portugueses aí residentes*” não é “*partilhado na mesma medida por todos estes*”, em particular pelos trabalhadores em funções públicas. Como resulta de todo o exposto os residentes nos Açores farão, neste ano de 2014, um esforço maior do que aquele que será realizado pelos demais cidadãos nacionais em virtude do já referido agravamento fiscal resultante da alteração à Lei das Finanças das Regiões Autónomas, sendo aliás, os únicos cidadãos portugueses que sofrerão neste ano um agravamento fiscal. Não pode, por isso, invocar-se a infração dos critérios de justiça ou de equidade ou sequer que fica em perigo o reforço dos laços que unem todos os portugueses.

Na verdade, a Região Autónoma dos Açores, em virtude do esforço de redução do défice, viu no último triénio reduzidas as transferências do Orçamento do Estado, ao abrigo do cumprimento deste princípio, para cerca de 292 Milhões de Euros em 2011; 290 Milhões de Euros em 2012; 283 Milhões de Euros em 2013, como se pode verificar no relatório UTAO-IT-02-2013 (*Parecer técnico nº 2/2013, UTAO, 8/04/2013, p.13*) e 179,6 Milhões de Euros em 2014 (*Relatório da Comissão Permanente de Economia da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores sobre a proposta de Decreto Legislativo Regional, Orçamento Regional para 2014, p.27*<sup>7</sup>).

Já se referiu, mas não é demais sublinhar, que o Orçamento da Região para 2014, com a proposta de Remuneração Complementar prevista, assegura que a Região continuará a não registar qualquer contributo para o défice do Estado, não tendo portanto impacto

<sup>7</sup> <http://base.alra.pt:82/iniciativas/comissao/XCPpDLR023.pdf>





nas Contas Nacionais e, conseqüentemente, nenhum peso ou penalização para que o país possa atingir as metas orçamentais que se comprometeu ao nível externo.

Para além disso, a Região Autónoma dos Açores tem substituído o Estado em algumas funções deste na Região, tal como são os casos dos apoios à aquisição de equipamentos diversos às forças de segurança, nomeadamente, PSP e GNR, a Universidade dos Açores, o Serviço Público de Rádio e Televisão nos Açores, assim como na prestação de serviços essenciais às populações anteriormente prestados pelos CTT.

A Comissão Europeia, refere-se expressamente ao bom controlo da despesa da Região Autónoma dos Açores que registava um saldo orçamental positivo de Euros 2.2 Milhões em Agosto de 2013. Acrescenta, ainda, o mesmo relatório que o Setor Público Empresarial Regional foi alvo de um processo de consolidação e que se encontra, no geral, em equilíbrio (*Economic Adjustment Program for Portugal 8th and 9th Review*, Comissão Europeia p.24<sup>8</sup>).

Pelo exposto, verifica-se que a Região não só tem vindo a cumprir os objetivos da política económica e os objetivos orçamentais a que está obrigada pelo princípio da solidariedade nacional, como não se tem furtado a suprir insuficiências do Estado no exercício das suas funções na Região, indo além da reciprocidade daquele princípio, num esforço que não lhe é exigível. Para além disso, sublinhe-se que a Sobretaxa de Solidariedade de 3,5%, em sede de IRS, cobrada também na Região, reverte na íntegra para os cofres do Estado, ao contrário dos restantes impostos, taxas, multas, coimas e adicionais cobrados na Região Autónoma.

### **Do princípio da Igualdade**

Um entendimento hodierno do princípio da igualdade não se compadece com as ideias igualitaristas explanadas no pedido. Por isso mesmo, a Remuneração Complementar Regional, funda-se no entendimento, pacífico quer na doutrina quer na jurisprudência, de que o tratamento diferenciado por parte da Administração Regional se conforma, e por maioria de razão, lhe atribui um sentido útil. Ainda mais porque o princípio da igualdade “*não atua como parâmetro de soluções normativas consagradas em diferentes sistemas legislativos, de base regional e de base nacional. Na verdade, ele vincula o legislador regional, no exercício das suas*

<sup>8</sup>

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2013/pdf/ocp164\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp164_en.pdf)



*competências próprias, mas não o subordina, no exercício destas competências, às soluções consagradas no plano nacional. Diferente entendimento corresponderia, aliás, à negação da própria ideia de autonomia constitucionalmente garantida”* (Acórdão 423/2008).

*“Ora, não se pode ver nessa pluralidade de normas jurídicas, provenientes de sujeitos diversos uma violação do princípio da igualdade já que este tem um carácter relativo, não só sob o ponto de vista temporal como territorial”* (Acórdão 57/95).

De resto, não se pode invocar a violação do princípio da igualdade por parte da Região quando o próprio legislador nacional criou exceções favoráveis para os trabalhadores da administração central residentes na Região em relação aos restantes trabalhadores da administração regional aí residentes e que não beneficiam dessas medidas. São, disso exemplo, os casos do subsídio de fixação previsto no Estatuto do Ministério Público (Lei 47/86 de 15 de Outubro) ou o Decreto-Lei 557/99, de 17 de Dezembro, onde se menciona o suplemento especial para os funcionários das regiões autónomas da Direção Geral de Impostos.

Como se constata do pedido (p.23) o requerente assume, afinal, que as normas *sub judice* se fundam na correção das desigualdades derivadas da insularidade, objetivo este enunciado no artigo 229 n° 1 da Constituição. O requerente assume ainda que possam existir *“no contexto regional açoriano, desigualdades fatuais carecidas de correção no confronto com o restante território nacional”*. Ou seja, é o próprio que conclui que à medida assiste, afinal, um fundamento material que se consubstancia na necessidade de fazer face aos aumentos de impostos e ao agravamento geral do custo de vida.

Conclui-se, assim, que a discordância prende-se afinal com um juízo de mérito sobre uma opção política democrática dos órgãos de Governo próprio da Região, concretizada por uma norma aprovada por unanimidade dos deputados das seis forças políticas com assento na Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

Os argumentos invocados no pedido, no que concerne a uma alegada violação do princípio da igualdade, são, curiosamente, os mesmos que servem de justificação para a manutenção do normativo vigente desde o ano 2000.

Tudo o que atrás se aduziu é também suportado pelos três Pareceres jurídicos que, sobre esta matéria, a Assembleia Legislativa da Região Autónomas dos Açores solicitou e que se junta à presente pronuncia, dela fazendo parte integrante.

**Termos em que**



a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores se pronuncia, concluindo que as normas constantes dos nº 1 e do nº 2 do artigo 43º do Decreto nº 24/2013 não estão feridas de qualquer inconstitucionalidade, devendo, conseqüentemente, o Tribunal Constitucional negar provimento ao pedido do Representante da República para a Região Autónoma dos Açores.

**Anexos:**

- *Parecer relativo a apreciação preventiva da constitucionalidade da quinta revisão do regime da Remuneração Complementar Regional da Região Autónoma dos Açores elaborado por Professor Doutor Eduardo Paz Ferreira, Professora Doutora Ana Perestrelo de Oliveira e Dr. Miguel Sousa Mestre*
- *Parecer jurídico urgente sobre a questão de constitucionalidade da Remuneração Complementar Regional regulada por Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2014 elaborado por Professor Doutor Rui Medeiros e Professora Doutora Maria Benedita Urbano*
- *Parecer de Direito sobre o novo regime da Remuneração Complementar Regional e a Constituição: Uma Perspetiva de Direito Constitucional Regional elaborado por Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia*



ANEXO II

---

**Declaração de Voto do Partido Social Democrata**

O PSD/Açores entende que o pedido de fiscalização preventiva de inconstitucionalidade suscitado pelo Senhor Representante da República coloca em causa os superiores interesses da Autonomia açoriana e a sua legitimidade para legislar no quadro das suas competências. Considera, assim, que é fundamental uma posição firme e convicta por parte da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

Nesse sentido, não subscrevendo os considerandos/análises constantes dos pontos “O contributo da Região Autónoma dos Açores para a consolidação das contas públicas nacionais” e “Da relevância do Memorando de Entendimento entre o Governo da República e o Governo Regional dos Açores” da pronúncia a remeter ao Tribunal Constitucional, nem referências aos seus conteúdos no restante texto, o PSD/Açores vota globalmente a favor do Relatório e da pronúncia a enviar.

**Pelo Grupo Parlamentar do PSD**

*António Soares Marinho*



**Declaração de Voto do PPM**

O PPM subscreve – com exceção dos pontos referentes ao contributo da Região Autónoma dos Açores para a consolidação das contas públicas nacionais e da relevância do Memorando de Entendimento entre o Governo da República e o Governo Regional dos Açores (embora se corrobore a opinião que a alusão ao Memorando por parte do Representante da República constituir um claro despropósito no contexto em apreço, algo que se pode generalizar ao restante arrazoado elaborado pelo mesmo) - o relatório e o parecer elaborado pela Comissão de Economia sobre o requerimento apresentado pelo Representante da República para a Região Autónoma dos Açores para apreciação preventiva da constitucionalidade das normas constantes do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 43.º do Decreto n.º 24/2013 da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, que aprova o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para o ano de 2014.

**A Representação Parlamentar do PPM**

*Paulo Estêvão*



**Declaração de Voto do CDS-PP**

O CDS-PP vota favoravelmente o ofício a remeter ao tribunal Constitucional, anexo ao presente relatório, uma vez que o pedido de fiscalização preventiva de inconstitucionalidade choca com as competências da nossa autonomia e com a competência legislativa do órgão de governo próprio da Região Autónoma dos Açores. No entanto, considera dispensável a referência à gestão das finanças públicas bem como a sua inclusão nos considerandos.

**O Grupo Parlamentar do CDS-PP**

*Graça Silveira*