

ÍNDICE GERAL

	Págs.
NOTAS CURRICULARES.....	5
COLÓQUIO	13
<i>J. M. Sérvulo Correia</i> — O presente volume: circunstâncias e razões.....	15
PARTE I — DIREITO DA AUTONOMIA POLÍTICA.....	19
<i>Rui Medeiros</i> — A tentativa fracassada de alargamento da competência legislativa regional na revisão de 2004 e a próxima revisão constitucional.....	21
<i>Luis María Díez-Picazo</i> — La autonomía de nacionalidades y regiones en España	33
<i>J. M. Sérvulo Correia</i> — O futuro do regionalismo político	45
<i>Rui Medeiros/João Lamy da Fontoura</i> — “Remuneração Compensatória Regional” no quadro das restrições Remuneratórias impostas na Lei do Orçamento do Estado para 2011	67
PARTE II — O DESENVOLVIMENTO REGIONAL COMO MATRIZ DE AUTONOMIA.....	113
<i>Berta Cabral</i> — Intervenção da Presidente da Câmara Municipal de Ponta Delgada no encerramento do Colóquio “Açores: Uma Reflexão Jurídica”...	115
<i>José Romão Leite Braz</i> — Desenvolvimento sustentável dos Açores.....	119
<i>António Gomes de Menezes</i> — Desafios emergentes da Aviação Civil e o desenvolvimento Regional Insular: Novas Tendências e Novos Desafios.....	123
<i>Ricardo Serrão Santos</i> — As Ciências do Mar no contexto da União Europeia, de Portugal e dos Açores.....	139
<i>Carlos Pinto Lopes/Raquel Candelária Guimarães/Jorge Silva Sampaio</i> — Ambiente nos Açores: oportunidade única, uma lógica própria	151
<i>Ana Isabel Damião de Serpa Arruda Moniz</i> — Ponta Delgada e o Turismo	187

	Págs.
PARTE III — DIREITO ADMINISTRATIVO AUTONÓMICO.....	193
<i>Paulo Câmara — Corporate Governance e o Sector Público Empresarial dos Açores.....</i>	195
<i>João Amaral e Almeida — A legislação regional de contratação pública — Breve comentário.....</i>	211
<i>João Caupers — Autonomia e domínio público regional. O domínio público marítimo</i>	227
PARTE IV — DIREITO SOCIAL AUTONÓMICO	237
<i>Pedro Furtado Martins/Tiago Soares Cardoso — A participação dos trabalhadores na gestão das empresas do sector empresarial regional dos açores.....</i>	239
<i>Tiago Soares Cardoso/António Cadilha — As novas incidências contributivas do regime dos trabalhadores por conta de outrem.....</i>	279

**“REMUNERAÇÃO COMPENSATÓRIA REGIONAL” NO QUADRO
DAS RESTRIÇÕES REMUNERATÓRIAS IMPOSTAS
NA LEI DO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2011**

RUI MEDEIROS
JOÃO LAMY DA FONTOURA

NOTA INTRODUTÓRIA

O texto do presente estudo corresponde ao de parecer concluído pelos autores em 13 de Dezembro de 2010, com um objecto idêntico ao que em seguida se menciona. O estudo foi elaborado, com carácter de urgência, no contexto da apreciação, pelo Representante da República para a Região Autónoma dos Açores, do diploma aprovado pela Assembleia Legislativa para vigorar como orçamento daquela Região para o ano de 2010. A questão prendia-se com o eventual envio do diploma para o Tribunal Constitucional no âmbito de fiscalização preventiva. E, uma vez que o controlo a priori só versa sobre questões de constitucionalidade, o texto que agora se publica não trata de questões de legalidade.

Relativamente ao texto do referido parecer, foram eliminadas fórmulas que não se justificam na presente publicação e, com a finalidade de permitir a localização mais clara das referências normativas, adicionou-se a numeração dos diplomas relativos aos orçamentos do Estado e da Região Autónoma dos Açores para 2011, tal como publicados.

§ 1.º OBJECTO

1. A Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores aprovou, em 25 de Novembro de 2011, a proposta de decreto legislativo regional relativo ao Orçamento da Região para o ano de 2011, dando, assim, origem ao Decreto n.º 33/2010, daquela mesma Assembleia

Legislativa ⁽¹⁾. Sob a epígrafe “Resolução Remuneratória”, a redacção dos n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º do diploma é a seguinte:

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.

2. Por seu turno, a proposta de lei do Orçamento do Estado para 2011 apresentada pelo Governo à Assembleia da República contemplava, efectivamente, a matéria da “*redução remuneratória*”. Era esta, aliás, a epígrafe do respectivo artigo 17.º ⁽²⁾. Este último preceito foi aprovado, com alterações ⁽³⁾, em reunião da Comissão de Orçamento e Finanças da

⁽¹⁾ O texto da proposta apresentado pelo Governo Regional à Assembleia Legislativa encontra-se disponível em URL: <http://base.alra.pt:82/iniciativas/iniciativas/EPpDLR019-10.pdf>. A proposta referida foi numerada como Proposta de Decreto Legislativo Regional n.º 19/2010. Os dados relativos ao procedimento legislativo, incluindo a numeração do decreto da Assembleia, encontram-se disponíveis em URL: http://base.alra.pt:82/4DACTION/w_pesquisa_registo/3/2128. O diploma seria publicado como Decreto Legislativo Regional n.º 34/2010/A, de 29 de Dezembro.

⁽²⁾ Cfr. o texto inicial da proposta, numerada como Proposta de Lei n.º 42/XI, que se encontra disponível em URL: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=35719>.

⁽³⁾ O texto das propostas de alteração ao artigo 17.º da Proposta de Lei n.º 42/XI, designadamente das propostas de alteração aprovadas, encontra-se disponível em URL: <http://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=13804>. As propostas de alteração ao artigo 17.º aprovadas constam, todas elas, de um único documento, com o timbre do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, numerado como 1115C e disponível em URL: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?Path=6148523063446f764c304653546d56304e334e706447567a4c31684a544556484c3039464->

Assembleia da República realizada em 25 de Novembro de 2010, tendo a proposta de lei apresentada pelo Governo sido aprovada pelo plenário da Assembleia da República, em votação final global, em 26 de Novembro de 2010 ⁽⁴⁾. A redacção aprovada do preceito relativo à “*redução remuneratória*” — entretanto renumerado como artigo 19.º — é a seguinte:

Artigo 19.º

Redução remuneratória

1 — A 1 de Janeiro de 2011 são reduzidas as remunerações totais ilíquidas mensais das pessoas a que se refere o n.º 9, de valor superior a € 1500, quer estejam em exercício de funções naquela data, quer iniciem tal exercício, a qualquer título, depois dela, nos seguintes termos:

- a) 3,5% sobre o valor total das remunerações superiores a € 1500 e inferiores a € 2000;
- b) 3,5% sobre o valor de € 2000 acrescido de 16% sobre o valor da remuneração total que exceda os € 2000, perfazendo um taxa global que varia entre 3,5% e 10%, no caso das remunerações iguais ou superiores a € 2000 até € 4165;
- c) 10% sobre o valor total das remunerações superiores a € 4165.

2 — Excepto se a remuneração total ilíquida agregada mensal percebida pelo trabalhador for inferior ou igual a € 4165, caso em que se aplica o disposto no número anterior, são reduzidas em 10% as diversas remunerações, gratificações ou outras prestações pecuniárias dos seguintes casos:

- a) Pessoa sem relação jurídica de emprego com qualquer das entidades referidas no n.º 9, nestas a exercer funções a qualquer

[c7a49774d5445794d4445774d5441784e5339515153396b4d7a497a4f5467314e6930314-d7a64684c5451324e5755744f4756685969307a4f474a6b4f446c694d325932596d49756347526d&Fich=d3239856-537a-465e-8eab-38bd89b3f6bb.pdf&Inline=true](http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=35719).

⁽⁴⁾ Cfr., quanto às datas das votações, URL: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=35719>. O texto aprovado constaria do Decreto n.º 69/XI, da Assembleia da República, publicado no *Diário da Assembleia da República*, II Série, n.º 50/XI/2, de 15 de Dezembro de 2010 (cfr. <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=35719>), e daria origem à Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro.

outro título, excluindo-se as aquisições de serviços previstas no artigo 22.º;

- b) Pessoas referidas no n.º 9 a exercer funções em mais do que uma das entidades mencionadas naquele número.

3 — As pessoas referidas no número anterior prestam, em cada mês e relativamente ao mês anterior, as informações necessárias para que os órgãos e serviços processadores das remunerações, gratificações ou outras prestações pecuniárias possam apurar a taxa de redução aplicável.

4 — Para efeitos do disposto no presente artigo:

- a) Consideram-se remunerações totais ilíquidas mensais as que resultam do valor agregado de todas as prestações pecuniárias, designadamente, remuneração base, subsídios, suplementos remuneratórios, incluindo emolumentos, gratificações, subvenções, senhas de presença, abonos, despesas de representação e trabalho suplementar, extraordinário ou em dias de descanso e feriados;
- b) Não são considerados os montantes abonados a título de subsídio de refeição, ajuda de custo, subsídio de transporte ou o reembolso de despesas efectuado nos termos da lei e os montantes pecuniários que tenham natureza de prestação social;
- c) Na determinação da taxa de redução, os subsídios de férias e de Natal são considerados mensalidades autónomas;
- d) Os descontos devidos são calculados sobre o valor pecuniário reduzido por aplicação do disposto nos n.ºs 1 e 2.

5 — Nos casos em que da aplicação do disposto no presente artigo resulte uma remuneração total ilíquida inferior a € 1500, aplica-se apenas a redução necessária a assegurar a percepção daquele valor.

6 — Nos casos em que apenas parte da remuneração a que se referem os n.ºs 1 e 2 é sujeita a desconto para a CGA, I.P., ou para a Segurança Social, esse desconto incide sobre o valor que resultaria da aplicação da taxa de redução prevista no n.º 1 às taxas pecuniárias objecto daquele desconto.

7 — Quando os suplementos remuneratórios ou outras prestações pecuniárias forem fixados em percentagem da remuneração base, a redução prevista nos n.ºs 1 e 2 incide sobre o valor dos mesmos, calculado por referência ao valor da remuneração base antes da aplicação da redução.

8 — A redução remuneratória prevista no presente artigo tem por base a remuneração total ilíquida apurada após a aplicação das reduções previstas nos artigos 11.º e 12.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, e na Lei n.º 47/2010, de 7 de Setembro, para os universos neles referidos.

9 — O disposto no presente artigo é aplicável aos titulares dos cargos e demais pessoal de seguida identificado:

- a) O Presidente da República;
- b) O Presidente da Assembleia da República;
- c) O Primeiro-Ministro;
- d) Os Deputados à Assembleia da República;
- e) Os membros do Governo;
- f) Os juizes do Tribunal Constitucional e juizes do Tribunal de Contas, o Procurador-Geral da República, bem como os magistrados judiciais, magistrados do Ministério Público e juizes da jurisdição administrativa e fiscal e dos Julgados de Paz;
- g) Os Representantes da República para as regiões autónomas;
- h) Os deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas;
- i) Os membros dos governos regionais;
- j) Os governadores e vice-governadores civis;
- l) Os eleitos locais;
- m) Os titulares dos demais órgãos constitucionais não referidos nas alíneas anteriores, bem como os órgãos dirigentes das entidades administrativas independentes, nomeadamente as que funcionam junto da Assembleia da República;
- n) Os membros e os trabalhadores dos gabinetes, dos órgãos de gestão e de gabinetes de apoio, dos titulares dos cargos e órgãos das alíneas anteriores, do Presidente e Vice-Presidente do Conselho Superior de Magistratura, do Presidente e Vice-Presidente do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, do Presidente e juizes do Tribunal Constitucional, do Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, do Presidente do Tribunal de Contas, do Provedor de Justiça e do Procurador-Geral da República;
- o) Os militares das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana, incluindo os juizes militares e os militares que integram a assessoria militar ao Ministério Público, bem como outras forças militarizadas;
- p) O pessoal dirigente dos serviços da Presidência da República e da Assembleia da República, e de outros serviços de apoio a órgãos constitucionais, dos demais serviços e órgãos da Admi-

nistração central, regional e local do Estado, bem como o pessoal em exercício de funções equiparadas para efeitos remuneratórios;

- q) Os gestores públicos, ou equiparados, os membros dos órgãos executivos, deliberativos, consultivos, de fiscalização ou quaisquer outros órgãos estatutários dos institutos públicos de regime geral e especial, de pessoas colectivas de direito público dotadas de independência decorrente da sua integração nas áreas de regulação, supervisão ou controlo, das empresas públicas de capital exclusiva ou maioritariamente público, das entidades públicas empresariais e das entidades que integram o sector empresarial regional e municipal, das fundações públicas e de quaisquer outras entidades públicas;
- r) Os trabalhadores que exercem funções na Presidência da República, na Assembleia da República, em outros órgãos constitucionais, bem como os que exercem funções públicas, em qualquer modalidade de relação jurídica de emprego público, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º e nos n.ºs 1, 2 e 4 do artigo 3.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de Dezembro, e 3-B/2010, de 28 de Abril, incluindo os trabalhadores em mobilidade especial e em licença extraordinária;
- s) Os trabalhadores dos institutos públicos de regime especial e de pessoas colectivas de direito público dotadas de independência decorrente da sua integração nas áreas da regulação, supervisão ou controlo;
- t) Os trabalhadores das empresas públicas de capital exclusiva ou maioritariamente público, das entidades públicas empresariais e das entidades que integram o sector empresarial regional ou municipal, com as adaptações autorizadas e justificadas pela sua natureza empresarial;
- u) Os trabalhadores e dirigentes das Fundações Públicas e dos estabelecimentos públicos não abrangidos pelas alíneas anteriores;
- v) Ao pessoal nas situações de reserva, pré-aposentação e disponibilidade, fora de efectividade de serviço, que beneficie de prestações pecuniárias indexadas aos vencimentos de pessoal no activo.

10 — Aos subscritores da Caixa Geral de Aposentações que, até 31 de Dezembro de 2010, reúnam as condições para a aposentação ou reforma

voluntária e em relação aos quais, de acordo com o regime de aposentação que lhes é aplicável, o cálculo da pensão seja efectuado com base na remuneração do cargo à data da aposentação, não lhes é aplicável, para efeito do cálculo da pensão, a redução prevista no presente artigo, considerando-se, para esse efeito, a remuneração do cargo vigente em 31 de Dezembro de 2010, independentemente do momento em que se apresentem a requerer aposentação.

11 — O regime fixado no presente artigo tem natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas, especiais ou excepcionais, em contrário e sobre instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho e contratos de trabalho, não podendo ser afastado ou modificado pelos mesmos.

3. O legislador regional pretende assim 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 ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ A referência expressa aos trabalhadores dos hospitais EPE no preceito citado resulta da circunstância de estes continuarem a ser titulares de relações jurídicas de emprego público, mesmo após a empresarialização das referidas estruturas.

Com efeito, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 8.º do *Regime jurídico dos hospitais integrados no Serviço Regional de Saúde dos Açores organizados como entidades públicas empresariais*, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 2/2007/A, de 24 de Janeiro, “o pessoal com relação jurídica de emprego público que, à data da entrada em vigor do presente regime, (...) [estivesse] provido em lugares dos quadros das unidades de saúde (...) [empresarializadas], bem como o respectivo pessoal com contrato administrativo de provimento, (...) [transitória] para os hospitais, E.P.E. que lhes (...) [sucederam], sendo garantida a manutenção integral do seu estatuto jurídico, designadamente quanto à natureza do vínculo e regime de aposentação”. No n.º 2 do mesmo artigo 18.º refere-se que aquele mesmo pessoal poderia “optar pelo regime de contrato individual de trabalho no prazo de um ano”. Nenhum trabalhador, porém, exerceu esta opção pelo que os trabalhadores dos hospitais, EPE, da Região continuaram a deter o mesmo estatuto que os demais trabalhadores da Administração Regional.

Em consequência disso, aos trabalhadores destes hospitais têm sido aplicadas as normas regionais relativas ao emprego público. É o caso, designadamente, das normas que procedem à adaptação à Administração Regional do regime da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, relativa aos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas (cfr. n.º 2 do artigo 1.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/A, de 14 de Outubro, que

Todavia, atendendo à diferença de tratamento resultante da norma-ção regional, atendendo a que está em causa a afectação de recursos próprios da Região Autónoma dos Açores coloca-se a questão de saber se, de um ponto de vista jurídico, é ou não admissível, em face da Constituição, a solução gizada no artigo 7.º do Decreto n.º 33/2010, da Assembleia Legislativa. Tal é o que se averigua em seguida.

§ 2.º UM EQUÍVOCO DE BASE: A LEI DO ORÇAMENTO DO ESTADO NÃO CONSTITUI QUALQUER LIMITE À AUTONOMIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

5. Do nosso ponto de vista, face ao quadro constitucional vigente ⁽⁶⁾, a simples colocação da questão de saber se a “*remuneração compensatória*” gizada na Região Autónoma dos Açores é ou não conforme com a “*redução remuneratória*” perspectivada ao nível da República consubstancia um equívoco. E isto por um motivo que é claro: *com a revisão constitucional de 2004, os decretos legislativos regionais emitidos no exercício de uma competência legislativa primária não estão, em geral, sujeitos a qualquer dever de respeito pelos actos legislativos emanados dos órgãos de soberania*. É esse o resultado da eliminação, no texto da Constituição, quer do conceito de *leis gerais da República*, quer da vinculação dos decretos legislativos regionais aos *princípios fundamentais* daquelas.

De facto, em 2004 “*relativizou-se o critério da hierarquia (recondizível à velha fórmula de que o ‘direito do Estado quebra o direito regional’), a favor do critério da competência, impositivo de um recorte de poderes legislativos com igual dignidade nos quadros da Constituição*” ⁽⁷⁾,

procede à harmonização, na Administração Pública da Região Autónoma dos Açores, dos regimes de vinculação, de carreiras e de remuneração dos trabalhadores que exercem funções públicas).

⁽⁶⁾ Resultante, no essencial (e em termos que, mais adiante, serão analisados), do disposto no n.º 4 do artigo 112.º, da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 227.º e do n.º 1 do artigo 228.º, todos da Constituição, na redacção resultante da Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho.

⁽⁷⁾ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, II, 4.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 661.

pelo que “*a Constituição 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*” ⁽⁸⁾.

Por conseguinte — e conforme se pormenorizará mais adiante —, disposições como a que constam do artigo 19.º do diploma que se destina a vigorar como lei do orçamento do Estado para 2011 tornam-se inaplicáveis na Região Autónoma dos Açores se os respectivos órgãos de governo próprio — concretamente, a Assembleia Legislativa — optarem, no exercício da autonomia política, decisória e legislativa que a Constituição lhes confere, por seguir um caminho diverso do projectado ao nível da República.

6. Deve sublinhar-se que esta primeira conclusão se mantém mesmo perante o disposto no n.º 11 do artigo 19.º do texto aprovado pela Assembleia da República, nos termos do qual “*o regime fixado*” no referido artigo 19.º teria “*natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer normas, especiais ou excepcionais, em contrário*”.

De facto, na sequência das inovações introduzidas em matéria de poder legislativo regional pela revisão constitucional de 2004, “*as leis e os decretos-leis não podem incluir regras de auto-reforço face aos decretos legislativos regionais, isto no sentido de proibir que estes últimos possam derogar a solução proveniente da República*” ⁽⁹⁾.

E isto mesmo é confirmado pelo Tribunal Constitucional, o qual, no Acórdão n.º 423/2008, considerou que “*a Constituição não impede, hoje, a diferença de regimes estabelecidos por lei da República, por um lado, e lei regional, por outro, desde que tais regimes sejam fixados pelos órgãos das Regiões em conformidade com as normas constitucionais que lhes conferem competências legislativas. Uma vez que a revisão constitucional de 2004 eliminou o princípio da prevalência da lei geral da República sobre as leis regionais — no âmbito da*

⁽⁸⁾ Cfr. RUI MEDEIROS, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, III, Coimbra: Almedina, 2007 p. 345.

⁽⁹⁾ Cfr. PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, II, Coimbra: Almedina, 2010, pp. 587-588.

aplicação que ainda lhes restava — nem outra conclusão se afigura possível. Assim sendo, não faz sentido interpretar as normas constitucionais de competência de tal forma que, com a interpretação, se ‘reedite’ justamente aquilo que a revisão constitucional pretendeu eliminar”.

§ 3.º UMA SOLUÇÃO QUE SE ENQUADRA NO ÂMBITO DA AUTONOMIA ORÇAMENTAL DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

7. “Como o próprio nome sugere, o orçamento do Estado diz respeito ao Estado, em sentido estrito, incluindo a respectiva administração indirecta, mas sem abranger as Regiões Autónomas e as autarquias locais, as quais têm orçamentos próprios, independentes daquele, aprovados pelas respectivas assembleias representativas”⁽¹⁰⁾. Por isso, “a norma do artigo 105.º da Constituição aplica-se apenas ao Orçamento do Estado, uma vez que a Constituição garante expressamente a independência orçamental das regiões Autónomas [artigo 227.º, n.º 1, alínea p)]”⁽¹¹⁾.

A autonomia — *rectius*, a independência — orçamental das Regiões Autónomas consubstancia-se, pois, “na existência de orçamentos próprios, aprovados pelas assembleias legislativas regionais (artigo 232.º, n.º 1 [da Constituição] 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”⁽¹²⁾.

São, pois, as Regiões Autónomas as únicas entidades competentes para decidir o modo de distribuição das respectivas despesas — e nunca o Estado.

⁽¹⁰⁾ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 1104.

⁽¹¹⁾ Cfr. EDUARDO PAZ FERREIRA, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, II, Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 105.

⁽¹²⁾ Cfr. RUI MEDEIROS, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, III, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 330.

8. Numa palavra, como as Regiões Autónomas são livres de dispor das suas receitas, tendo o poder de, no quadro dos orçamentos regionais, decidir das suas próprias despesas, pode afirmar-se que, sendo a *remuneração compensatória* projectada para o ano de 2011 paga através de recursos próprios, a mesma se insere, de pleno, na independência orçamental regional, constitucionalmente garantida. Por isso, também por esse motivo, somos da opinião que a *remuneração compensatória* gizada é admissível, à luz da Constituição.

§ 4.º UMA SOLUÇÃO EM CONFORMIDADE COM OS LIMITES GERAIS AO PODER LEGISLATIVO REGIONAL

4.1. Brevíssima nota sobre a evolução e o quadro actual dos poderes legislativos regionais

9. Desde a versão inicial do texto da Constituição de 1976 que às Regiões Autónomas são reconhecidos, no contexto do respectivo *regime autonómico insular*, importantes *poderes legislativos*. Por outro lado, desde 1976 que aqueles mesmos poderes legislativos se encontram inscritos na esfera de competência legislativa “*não reservada aos órgãos de soberania*”⁽¹³⁾. Mas nem por isso o regime jurídico aplicável na matéria permaneceu inalterado. Pelo contrário, têm-se registado, ao longo de diversas revisões constitucionais, modificações significativas, as quais representam uma concretização e um aprofundamento progressivos da autonomia regional.

Não se justifica, na presente sede, desenvolver esta temática. Basta, simplesmente, recordar que, no texto aprovado em 1976, foi incluída entre as atribuições das Regiões Autónomas a de “*legislar, com respeito da Constituição e das leis gerais da República, em matérias de interesse específico para as regiões que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania*”⁽¹⁴⁾.

⁽¹³⁾ Cfr. RUI MEDEIROS, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, *ob. cit.*, 2007, p. 340.

⁽¹⁴⁾ Cfr. alínea a) do n.º 1 do artigo 229.º da Constituição, na sua redacção inicial.

Em 1982, esta aptidão legiferante passaria a ser descrita como um *poder* e o conceito de *lei geral da República* a ser definido por apelo a critérios materiais ⁽¹⁵⁾.

Em 1989, “*tendo prevalecido o entendimento de que a proibição de dispor contra as leis gerais da República era extremamente limitadora do poder legislativo autónómico*”, foi introduzido um “*mecanismo de flexibilização*” ⁽¹⁶⁾: as Regiões Autónomas passaram a ter, também, o poder de “*legislar, sob autorização da Assembleia da República e com respeito da Constituição, em matérias de interesse específico para as regiões que não sejam reservadas aos órgãos de soberania*” ⁽¹⁷⁾. Foi previsto, ainda, o poder de “*desenvolver, em função do interesse específico das regiões, as leis de bases em matérias não reservadas à competência da Assembleia da República*”, bem como em determinadas matérias reservadas ⁽¹⁸⁾.

“*Muito significativas*” ⁽¹⁹⁾ foram as inovações trazidas em 1997. Com efeito, “*numa tentativa de reduzir a incerteza em torno do conceito de interesse específico*” ⁽²⁰⁾, foi incluída na Constituição uma enumeração das matérias dele integrantes ⁽²¹⁾. Tal ilustra a adopção de um sistema de lista plural, no que toca aos critérios de repartição em razão da matéria das competências legislativas entre os órgãos de soberania e as assembleias legislativas regionais, no âmbito do qual “*a Constituição discrimina, pelo menos, as matérias em que é competente o Estado e*

⁽¹⁵⁾ Cfr. proémio do artigo 229.º da Constituição, na redacção resultante da Lei Constitucional n.º 1/1982, de 30 de Setembro.

⁽¹⁶⁾ Cfr. RUI MEDEIROS, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, *ob. cit.*, p. 280.

⁽¹⁷⁾ Cfr. alínea b) do n.º 1 e n.º 2, ambos do artigo 229.º da Constituição, na redacção resultante da Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho.

⁽¹⁸⁾ Cfr. alínea c) do n.º 1 do artigo 229.º da Constituição, na redacção resultante da Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho.

⁽¹⁹⁾ Cfr. RUI MEDEIROS, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, *ob. cit.*, p. 280.

⁽²⁰⁾ Cfr. RUI MEDEIROS, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, *ob. cit.*, p. 281.

⁽²¹⁾ Cfr. artigo 228.º da Constituição, na redacção resultante da Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro.

aqueloutras em que são competentes os entes menores” ⁽²²⁾. Para além disso, no que se refere às *leis gerais da República*, por um lado, passaram a ser qualificadas como tal apenas os diplomas legislativos dos órgãos de soberania que assim o decretassem ⁽²³⁾, e, por outro, só os princípios fundamentais das mesmas se tornaram condicionantes do exercício dos poderes legislativos concorrenciais das Regiões ⁽²⁴⁾.

10. Como é sabido, porém, a evolução do tratamento constitucional do tema não ficaria por aqui ⁽²⁵⁾.

Com base no que GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA descrevem como um “*novo modo de compreensão da própria autonomia político-administrativa*” ⁽²⁶⁾, a revisão constitucional de 2004 introduziu “*uma outra verdadeira revolução no sistema de governo regional*” ⁽²⁷⁾, implicando, designadamente, “*a total redefinição do poder legislativo regional, com a queda de praticamente todos os paradigmas à luz do qual este se tinha vindo a desenvolver*” ⁽²⁸⁾.

E isto, sublinhe-se, não apenas porque as Regiões Autónomas passaram a ter o poder de legislar sobre determinados assuntos incluídos no âmbito da reserva de competência legislativa relativa da Assembleia da República (desde que para tanto autorizadas) ⁽²⁹⁾, ou porque se assistiu à eliminação dos conceitos de *interesse específico* e de *lei*

⁽²²⁾ Cfr. RUI MEDEIROS, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, *ob. cit.*, pp. 345-346.

⁽²³⁾ Cfr. n.º 5 do artigo 112.º da Constituição, na redacção resultante da Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro.

⁽²⁴⁾ Cfr. n.º 4 do artigo 112.º e alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º, ambos da Constituição, na redacção resultante da Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro.

⁽²⁵⁾ Sobre a evolução do tratamento constitucional da matéria da autonomia regional e, em particular, da autonomia legislativa, cfr. RUI MEDEIROS, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, *ob. cit.*, pp. 273-283 e 340-344.

⁽²⁶⁾ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, II, *ob. cit.*, p. 660.

⁽²⁷⁾ Cfr. RUI MEDEIROS, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, *ob. cit.*, p. 281.

⁽²⁸⁾ Cfr. RUI MEDEIROS, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, *ob. cit.*, p. 282.

⁽²⁹⁾ Cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição.

geral da República, os quais, embora com modificações, vinham permeando os poderes legislativos das Regiões Autónomas desde 1976.

Com efeito, por força do desde então 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 verdade é que “a principal revolução do sistema de fontes regionais ocorreu no domínio da competência legislativa primária”⁽³⁰⁾, visto que “a Constituição 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”⁽³¹⁾. 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*.

Porque o disposto no artigo 7.º do Decreto n.º 33/2010 da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores consubstancia, em razão do seu carácter inovatório, o exercício de uma competência legislativa primária, impõe-se, pois, averiguar da observância, no caso aqui em apreciação, dos três requisitos sinteticamente enunciados.

4.2. Uma previsão estatutária inequívoca

11. Justifica-se principiar pela exigência da enunciação das matérias alvo da actividade legiferante das Regiões Autónomas nos respectivos estatutos político-administrativos, já que a mesma se apresenta

⁽³⁰⁾ Cfr. RUI MEDEIROS, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, *ob. cit.*, p. 345.

⁽³¹⁾ Cfr. RUI MEDEIROS, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, *ob. cit.*, p. 345.

como “o critério decisivo para a atribuição dos poderes legislativos das Assembleias Legislativas”⁽³²⁾.

A previsão desta listagem mantém o sistema de lista plural, no que toca à repartição em razão da matéria das competências legislativas entre os parlamentos das Regiões Autónomas e os órgãos de soberania. Mas fá-lo “com uma diferença fundamental: a lista regional foi desconstitucionalizada”⁽³³⁾.

Por isso, “hoje, e depois de 2004, a questão da repartição de competências entre o Estado e as Regiões Autónomas já não é decidida pela Constituição. (...) Neste contexto, actualmente, o único limite específico que a Constituição impõe (...) [ao] poder [legislativo regional] decorre apenas da reserva de competência dos órgãos de soberania. Ou seja, como princípio geral, a Constituição só elenca as matérias sobre as quais é, de forma exclusiva e excludente, competente o próprio Estado, deixando que sobre as restantes matérias a delimitação da competência legislativa regional seja operada pelo legislador estatutário”⁽³⁴⁾.

12. Do nosso ponto de vista, mostra-se inequívoco que o regime decorrente do disposto no artigo 7.º do Decreto n.º 33/2010 da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores se enquadra nas matérias enunciadas no Estatuto Político-Administrativo desta última⁽³⁵⁾.

Na realidade, nos termos do disposto na alínea f) do artigo 67.º deste diploma, a Assembleia Legislativa é competente para legislar na matéria da “instituição de remuneração complementar aos funcionários, agentes e demais trabalhadores da administração regional autónoma”.

Os contornos deste conceito de *remuneração complementar* encontram-se consolidados, desde antes da revisão constitucional de 2004, tendo vindo o legislador da terceira revisão do Estatuto Político-Admi-

⁽³²⁾ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, II, *ob. cit.*, p. 662.

⁽³³⁾ Cfr. RUI MEDEIROS, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, *ob. cit.*, p. 346.

⁽³⁴⁾ Cfr. RUI MEDEIROS, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, *ob. cit.*, p. 349.

⁽³⁵⁾ Aprovado pela Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto, e alterado pelas Leis n.ºs 9/87, de 26 de Março, 61/98, de 27 de Agosto, e 2/2009, de 12 de Janeiro.

nistrativo da Região Autónoma dos Açores⁽³⁶⁾ a conferir dignidade estatutária expressa a uma realidade já anteriormente existente, cuja conformidade material com a Constituição nunca foi colocada em causa.

Recorde-se que, no Acórdão n.º 268/88 (num entendimento mantido em arestos posteriores), 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*”⁽³⁷⁾.

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. Tal é o que resulta do regime jurídico consagrado, de início, no Decreto Legislativo Regional n.º 3/2000/A, de 12 de Janeiro, e, presentemente, no Decreto Legislativo Regional n.º 8/2002/A, de 10 de Abril⁽³⁸⁾.

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, 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).

E, como vimos, um tal alargamento encontra habilitação estatutária expressa e inequívoca na já referida alínea *f*) do artigo 67.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

⁽³⁶⁾ Cfr. Lei n.º 2/2009, de 12 de Janeiro.

⁽³⁷⁾ Cfr. RUI MEDEIROS *in* JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, I, *ob. cit.*, p. 1165.

⁽³⁸⁾ Alterado pelos Decretos Legislativos Regionais n.ºs 22/2007/A, de 23 de Outubro, e 6/2010/A, de 23 de Fevereiro.

4.3. Uma matéria não reservada aos órgãos de soberania

13. As Regiões Autónomas não dispõem de poderes legislativos, a título primário, relativamente às matérias reservadas aos órgãos de soberania. Por isso, na presente situação, que se caracteriza por dizer respeito ao teor de preceitos contidos em diplomas destinados a vigorar como orçamentos do Estado e da Região Autónoma dos Açores, bem como por envolver pessoas que exercem a sua actividade na órbita daquelas duas pessoas colectivas de população e território, importa verificar se o disposto no artigo 7.º do Decreto 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 *t*) do n.º 1 do artigo 165.º da Lei Fundamental.

14. A matéria do orçamento do Estado foi já aqui abordada⁽³⁹⁾, tendo-se concluído que as normas resultantes da respectiva lei não condicionam o exercício dos poderes, designadamente legislativos, das Regiões Autónomas, nem a independência orçamental das mesmas. Nesta sede cabe, por isso, apenas, sublinhar que, não tendo a *remuneração compensatória* projectada qualquer impacto nas despesas do Estado — porque se destina a ser paga com recursos próprios da Região —, resulta evidente que o artigo 7.º do Decreto n.º 33/2010 não protagoniza qualquer invasão da competência reservada à Assembleia da República pelo disposto na alínea *g*) do artigo 161.º da Constituição.

15. Idêntica conclusão se alcança no que toca às “*bases e âmbito da função pública*”.

Efectivamente, “*o regime e âmbito da função pública constituem reserva de competência legislativa parlamentar desde a versão originária da Constituição*”⁽⁴⁰⁾. Mas esta reserva encontra-se “*circunscrita*,

⁽³⁹⁾ Cfr. §§ 2.º e 3.º, *supra*.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. ANA FERNANDA NEVES, «Direito da Função Pública», *in* PAULO OTERO/PEDRO GONÇALVES (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, IV, Coimbra: Almedina, 2010, p. 386.

desde a primeira revisão, às respectivas bases”⁽⁴¹⁾. No mesmo sentido se pronunciam GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, para quem a alínea t) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição “*reserva à AR a matéria das ‘bases’ do regime e âmbito da função pública*”⁽⁴²⁾.

Neste contexto, interessa notar que, de acordo com a própria “*leitura da Comissão Constitucional, à intervenção parlamentar cabia a definição dos aspectos ou elementos identificativos do regime da função pública, daquilo que era ‘comum e geral a todos os funcionários e agentes, o que, nestes termos, era menos do que a ‘reserva integral das volições primárias’*”⁽⁴³⁾.

Sobretudo, como hoje é geralmente reconhecido, não se pode nunca perder de vista que “*as bases constituem os princípios, as opções político-legislativas essenciais, a ‘regulamentação de princípio’ das respectivas relações de trabalho, o que inclui a tipologia dos vínculos e os pressupostos da sua utilização, os requisitos de acesso a emprego público, os princípios de promoção ou progressão profissional, de estruturação das carreiras, do regime retributivo, da avaliação do desempenho, das acumulações e incompatibilidades, do regime de responsabilidade e da extinção das relações laborais*”⁽⁴⁴⁾. Estão, pois, em causa, apenas os traços fundamentais caracterizadores do “*estatuto próprio da função pública como organização e como relação de emprego específica*”⁽⁴⁵⁾.

E, para além disso, no que se refere, em especial, ao âmbito da função pública, releva apenas a respectiva “*delimitação (...) (ou seja, a demarcação das áreas em que os organismos e os servidores do Estado estão sujeitos àquele regime)*”⁽⁴⁶⁾ — no fundo, o “*‘delineamento geral’ da aplicação do regime, que pode ocorrer, fundamentalmente,*

⁽⁴¹⁾ Cfr. ANA FERNANDA NEVES, «Direito da Função Pública», *ob. cit.*, p. 386.

⁽⁴²⁾ Cfr. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, II, *ob. cit.*, p. 333.

⁽⁴³⁾ Cfr. ANA FERNANDA NEVES, «Direito da Função Pública», *ob. cit.*, pp. 386-387, citando os Acórdãos n.ºs 190/87 e 285/92, ambos do Tribunal Constitucional.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. ANA FERNANDA NEVES, «Direito da Função Pública», *ob. cit.*, p. 387, citando diversos acórdãos do Tribunal Constitucional. Realces nossos.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, II, *ob. cit.*, p. 333.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, II, *ob. cit.*, p. 333.

segundo um critério material, por tipo de actividade, ou institucional, que atende à tipologia dos sujeitos públicos empregadores”⁽⁴⁷⁾.

Ora, bem vistas as coisas, o regime decorrente do artigo 7.º do orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2011 não versa, de modo algum, sobre qualquer destas matérias. Desde logo, porque atenta unicamente a aspectos remuneratórios. Mas também porque, no que se refere a estes últimos, não desempenha qualquer papel de princípio, estruturação ou enquadramento, nem altera o estatuto próprio da função pública enquanto relação de emprego.

16. Contudo, isto não basta para, por si só, concluir pela admissibilidade, neste domínio, da medida gizada pelos órgãos de governo próprio dos Açores. De facto, mostra-se, necessário, ainda, verificar se a opção subjacente ao artigo 7.º do Decreto n.º 33/2010 se conforma, ou não, com as bases efectivamente aprovadas pela Assembleia da República, ao nível da legislação ordinária.

Neste âmbito, interessa referir que, até muito recentemente, “*as bases da função pública encontravam-se dispersas por legislação avulsa, as mais das vezes não identificadas enquanto tais. Existe, hoje, um diploma que é, parcialmente, um diploma de princípios*”⁽⁴⁸⁾ e que se assume, de acordo com o Tribunal Constitucional, “*como um acto legislativo compósito, porquanto inclui princípios gerais e normas concretizadoras desses princípios e outras disposições de mera remissão para diplomas regulamentares*”⁽⁴⁹⁾. Trata-se da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro⁽⁵⁰⁾, que *estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas*, e na qual é abordada, pormenorizadamente, a temática das remunerações, nos seus artigos 45.º a 48 e 66.º a 79.º

⁽⁴⁷⁾ Cfr. ANA FERNANDA NEVES, «Direito da Função Pública», *ob. cit.*, p. 387.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. ANA FERNANDA NEVES, «Direito da Função Pública», *ob. cit.*, p. 389.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. Acórdão n.º 620/2007, do Tribunal Constitucional.

⁽⁵⁰⁾ Rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 22-A/2008, de 24 de Abril, e alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de Dezembro, 3-B/2010, de 28 de Abril, e 34/2010, de 2 de Setembro — bem como pela própria Lei n.º 55-A/2008, de 31 de Dezembro.

Pois bem: compulsados esses preceitos — e ainda que todos eles devessem ser qualificados como *bases*, o que está por demonstrar —, verifica-se que nenhum deles resulta beliscado pelo disposto no artigo 7.º do Decreto n.º 33/2010 da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores. O que significa não apenas que esta última não invadiu a competência reservada à Assembleia da República, mas, também, que não desafia o regime de *base* aprovado pelo parlamento nacional.

4.4. Uma solução circunscrita ao âmbito regional

17. Finalmente, os poderes legislativos das Regiões Autónomas são exercidos no âmbito regional.

18. Sendo as Regiões Autónomas “*peças colectivas territoriais*” — como hoje se afirma, de uma forma expressa, no proémio do artigo 227.º da Constituição —, é evidente que as mesmas “*têm no seu território o limite dos seus poderes*”⁽⁵¹⁾. Até porque os fundamentos do regime autonómico insular, subjacentes ao artigo 225.º da Lei Fundamental, “*surgem intimamente conexos com o espaço territorial da Região e a população que aí reside*”⁽⁵²⁾. Por isso, “*o âmbito regional constituía, mesmo antes da revisão de 2004, um limite implícito ao poder legislativo regional*”⁽⁵³⁾.

Do nosso ponto de vista, o requisito da circunscrição da legislação emanada das Assembleias Legislativas dos Açores e da Madeira ao âmbito regional tem um significado estritamente territorial⁽⁵⁴⁾.

No mesmo sentido se pronunciam, também, JORGE MIRANDA, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA. Para o primeiro, “*a revisão constitucional de 2004 eliminou a referência a interesse específico e a*

⁽⁵¹⁾ Cfr. RUI MEDEIROS in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, *ob. cit.*, p. 351, e Acórdão n.º 1/91, do Tribunal Constitucional.

⁽⁵²⁾ Cfr. RUI MEDEIROS in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, *ob. cit.*, p. 351.

⁽⁵³⁾ Cfr. RUI MEDEIROS in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, *ob. cit.*, p. 351.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. RUI MEDEIROS in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, *ob. cit.*, pp. 351 e ss.

leis gerais da República. Passou a estabelecer-se, simplesmente, que os decretos legislativos regionais teriam âmbito territorial”⁽⁵⁵⁾, em consequência do que “*não se vislumbra como o âmbito territorial possa revestir uma vertente material*”⁽⁵⁶⁾. Por seu turno, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA referem-se, sugestivamente, ao requisito aqui em apreciação como de “*âmbito espacial*”⁽⁵⁷⁾.

Ora, debruçando-nos sobre o regime decorrente do artigo 7.º do orçamento regional para 2011, verifica-se que o mesmo — por dizer unicamente respeito ao âmbito açoriano e não se destinar a ser aplicado fora do território do arquipélago — se circunscreve ao âmbito regional.

19. Esta conclusão mantém-se mesmo que se identificasse um elemento institucional no requisito do âmbito regional, por via do qual as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas ficassem impedidas de “*emanar legislação destinada a produzir efeitos relativamente a outras peças colectivas públicas que se encontram fora do âmbito de jurisdição natural das Regiões Autónomas*”⁽⁵⁸⁾, visto que o âmbito das medidas enunciadas no artigo 7.º do Decreto n.º 33/2010 da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores se restringe ao aparelho administrativo da própria Região. Deste modo, também por esta via, consideramos que a providência em apreço se restringe ao âmbito regional.

20. Finalmente, ainda relativamente ao requisito do âmbito regional, interessa ter em conta o entendimento, expresso pelo Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 258/2007, de acordo com o qual o limite do âmbito regional, para além de ter uma *dimensão territorial*, deveria, ainda, ser visto como um *sucedâneo do limite do interesse específico*.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. JORGE MIRANDA, «A jurisprudência constitucional sobre as Regiões Autónomas», in *XXV Anos de Jurisprudência Constitucional Portuguesa*, Coimbra: Coimbra Editora, 2009, pp. 419-440, p. 429. Realce nosso.

⁽⁵⁶⁾ Cfr. JORGE MIRANDA, «A jurisprudência...», *ob. cit.*, p. 431. Realce nosso.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, II, *ob. cit.*, p. 665.

⁽⁵⁸⁾ Cfr. a argumentação do Representante da República reproduzida no Acórdão n.º 258/2007, do Tribunal Constitucional.

O sentido que parece despontar desta jurisprudência, que surge claramente “ao arrepio do sentido da revisão constitucional de 2004”⁽⁵⁹⁾, “é o de uma repriminção do ‘interesse específico’”⁽⁶⁰⁾. Com efeito, obnubila-se o contexto histórico do desenvolvimento do conceito de âmbito regional — ocorrido “a partir da interpretação sistemática dos preceitos consagradores dos fundamentos, fins e limites do regime político-administrativo das Regiões”⁽⁶¹⁾ —, o qual passa a ser lido “por ligação à estatuição do artigo 225.º da Constituição e, nessa medida, a compensar a eliminação do requisito do interesse específico”⁽⁶²⁾. Desta forma, as “radicais alterações” identificadas pelo próprio Tribunal Constitucional tornam-se, “em rigor, virtuais ou aparentes”⁽⁶³⁾.

Não pensamos que o entendimento expresso no Acórdão n.º 258/2007 seja legítimo. Desde logo, como afirmam GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, “não é metodologicamente correcto ‘encher tonéis novos com vinho velho’: o âmbito regional não é a mesma coisa que interesse específico”⁽⁶⁴⁾. Ou, como considera JORGE MIRANDA, “não se vislumbra como o âmbito territorial possa revestir uma vertente material”⁽⁶⁵⁾. Com efeito, no quadro constitucional actual “os limites materiais advêm fundamentalmente do conjunto de matérias reservadas aos órgãos de soberania e da enumeração estatutária das matérias sobre as quais as Assembleias Legislativas podem legislar”⁽⁶⁶⁾ — sendo, para além disso, de considerar,

⁽⁵⁹⁾ Cfr. RUI MEDEIROS in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, *ob. cit.*, p. 354.

⁽⁶⁰⁾ Cfr. RUI MEDEIROS in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, *ob. cit.*, p. 354.

⁽⁶¹⁾ MARIA LÚCIA AMARAL, «Questões regionais e jurisprudência constitucional: Para o estudo de uma actividade conformadora dos Tribunal Constitucional», in *Estudos de Direito Regional*, Lex: Lisboa, 1997, p. 278.

⁽⁶²⁾ Cfr. RUI MEDEIROS in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, *ob. cit.*, p. 354.

⁽⁶³⁾ Cfr. RUI MEDEIROS in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, *ob. cit.*, p. 354.

⁽⁶⁴⁾ Cfr. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, II, *ob. cit.*, p. 664.

⁽⁶⁵⁾ Cfr. JORGE MIRANDA, «A jurisprudência...», *ob. cit.*, p. 431.

⁽⁶⁶⁾ Cfr. RUI MEDEIROS in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, *ob. cit.*, p. 354.

mais uma vez à semelhança de JORGE MIRANDA, que “o interesse nacional (...) manifesta-se, não autonomamente, mas sim através da reserva dos órgãos de soberania”⁽⁶⁷⁾.

Mas — e em qualquer caso — não se deve deixar de atentar em que, ainda que o entendimento do Tribunal Constitucional estivesse correcto, sempre se verificaria um interesse específico — jurisprudencialmente visto como abrangendo as matérias que respeitassem “exclusivamente” a uma região autónoma ou que nelas exigissem “um especial tratamento por aí assumirem particular configuração”⁽⁶⁸⁾. De facto, a remuneração complementar em que se consubstancia a remuneração compensatória aqui em causa encontra as suas origens num momento anterior à revisão constitucional de 2004, não tendo sido posta em causa a sua inserção no interesse específico da Região Autónoma dos Açores. Justifica-se assinalar, neste contexto, o que o Tribunal Constitucional afirmou, logo em 1988, relativamente a uma matéria semelhante às das referidas remunerações: a dos complementos açorianos aos salários mínimos nacionais. De facto, no Acórdão n.º 268/88, lê-se o seguinte:

Relativamente ao parâmetro positivo ou do interesse específico observa-se que que tal questão, a da inconstitucionalidade de suplementos regionais aos salários mínimos nacionais, é questão que, ao menos em princípio, diz respeito exclusivamente aos Açores. (...)

[A]o constitucionalizar-se (...) [o] instituto [do salário mínimo nacional], determinou-se no artigo 60.º, n.º 2, alínea a), da CRP que os órgãos legislativos da República, ao fixarem o salário mínimo nacional, haveriam fatalmente de ter em conta os seguintes factores: 1) necessidades dos trabalhadores; 2) aumento do custo de vida; 3) nível de desenvolvimento das forças produtivas; 4) exigências da estabilidade económica e financeira; 5) acumulação para o desenvolvimento. Entre esses factores não será de somenos importância o que tem a ver com o custo dos produtos e serviços indispensáveis à vida, factor este que logo de início se destacou.

Ora, esse factor, agora especificamente assinalado, difere claramente do continente para os Açores.

⁽⁶⁷⁾ Cfr. JORGE MIRANDA, «A jurisprudência...», *ob. cit.*, p. 427.

⁽⁶⁸⁾ Cfr. Acórdão n.º 258/2007, do Tribunal Constitucional, e jurisprudência aí citada.

De facto, o trabalhador continental, porque os preços dos bens e serviços essenciais, no seu conjunto, são, no continente, inferiores aos dos Açores, tem de despende com eles menos dinheiro que o trabalhador açoriano.

E é precisamente a premência deste factor, factor da maior importância para na delimitação do salário mínimo, que paralelamente veio criar uma nova questão no espaço insular açoriano: a da complementação do salário mínimo nacional para que ao trabalhador ilhéu das categorias mais baixas dos sectores primário, secundário e terciário da economia seja garantido um nível de sobrevivência, ou seja, ao nível do seu homólogo do continente, esse recebedor apenas do salário mínimo nacional.

Numa situação em que a diferença dos índices do custo de vida, entre diversos espaços da geografia portuguesa, contribuiu para o surgimento de uma questão nova na Região Autónoma dos Açores, merecedora, pelo seu carácter único e exclusivo, de um tratamento próprio, necessariamente se tem de concluir, dentro da liha jurisprudencial há muito definida pelo Tribunal Constitucional, que ela é, ao cabo e ao resto, do interesse específico da Região.

Também por aqui, portanto, não se deixaria de entender que a solução em causa se circunscreve ao âmbito regional.

§ 5.º A CONFORMIDADE DO DISPOSTO NO ARTIGO 7.º DO DECRETO N.º 33/2010 COM OS PRETENSOS LIMITES ESPECÍFICOS IMPLÍCITOS À AUTONOMIA LEGISLATIVA REGIONAL

5.1. Introdução: a duvidosa bondade constitucional da tentativa de criação de limites específicos à competência legislativa regional

21. Acabamos de verificar que o artigo 7.º do orçamento regional para 2011 se conforma, do nosso ponto de vista, com os requisitos constitucionalmente exigidos ao exercício de uma competência legislativa primária por parte das Assembleias Regionais. Mas o Tribunal Constitucional tem, na sua jurisprudência posterior à revisão constitucional de 2004, procurado identificar *limites implícitos* ao poder legislativo regional, para tanto recorrendo aos fundamentos do *regime*

autonómico insular expostos no artigo 225.º da Constituição. E isto apesar de o próprio Tribunal Constitucional reconhecer, no seu Acórdão n.º 258/2007, que as “alterações introduzidas em 2004” foram nada menos do que “radicais”, que “consistiram no abandono dos requisitos relacionados com o interesse específico e os princípios fundamentais das leis gerais da República, na introdução do conceito de âmbito regional, na remissão para os estatutos político-administrativos da enunciação das matérias passíveis de legislação regional e na manutenção da exclusão das matérias reservadas aos órgãos de soberania” e — inclusivamente — que “o processo de revisão constitucional de 2004 teve como um dos seus objectivos essenciais — senão mesmo o principal — a redefinição do estatuto constitucional das Regiões Autónomas, em especial no que concerne à competência legislativa regional”.

22. Em nosso entender, a posição do Tribunal Constitucional não tem sustentação. Não porque, por força da revisão de 2004, “o artigo 225.º [da Constituição] se converta em letra morta (...) [já que] os princípios genéricos da unidade do Estado ou do respeito pela integridade da soberania do Estado constituem limites genéricos à autonomia político-administrativa das Regiões Autónomas”⁽⁶⁹⁾. A razão da nossa discordância prende-se antes com o facto de não haver qualquer habilitação constitucional, numa Constituição que tem a preocupação de delimitar o âmbito do poder legislativo regional primário através de um sistema de regras, para afirmar um conjunto de novos limites específicos implícitos à autonomia legislativa regional.

23. Desde logo, deve notar-se que o Tribunal Constitucional procura colher os referidos *limites implícitos* a propósito dos próprios requisitos do exercício do poder legislativo regional. Isto mesmo é bem visível através da interpretação extensiva do conceito de *matérias reservadas aos órgãos de soberania*.

⁽⁶⁹⁾ Cfr. RUI MEDEIROS in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, *ob. cit.*, p. 351, e Acórdão n.º 1/91, do Tribunal Constitucional.

Entendemos que se identifica aí uma primeira incorrecção, visto que a hipótese da aquisição de relevância por parte dos fins e dos limites da autonomia plasmados no artigo 225.º da Constituição sempre ocorreria “no plano da inconstitucionalidade material, não no da inconstitucionalidade orgânica” ⁽⁷⁰⁾.

Para além disso, “é importante (...) não olvidar que, no quadro constitucional actual, a delimitação do poder legislativo regional assenta, intencionalmente, em limites explícitos desprovidos da indeterminação e vaguidade existente até 2004. É duvidoso, por isso, que se possa hoje, invocando o desaparecimento de importantes constrangimentos ao poder legislativo regional, substituir o reduzido protagonismo que os referidos princípios gerais tiveram até 2004 na delimitação da autonomia regional (...) pela convocação desses princípios (porosos e indeterminados) para desempenharem um papel central na restrição do poder legislativo das Regiões Autónomas, conduzindo assim à ripristinação dos limites específicos rejeitados na revisão de 2004. Doutra forma, abrir-se-ia a porta para a manutenção de uma orientação interpretativa (perigosa) susceptível de conduzir à total distorção do sistema constitucional de distribuição de competências entre o Estado e as Regiões” ⁽⁷¹⁾.

24. Por isso mesmo, merece as maiores reservas a manutenção, pelo Tribunal Constitucional, da sua interpretação extensiva do conceito de *matérias reservadas aos órgãos de soberania*, por via da qual estas últimas não se circunscreveriam às nomeadas nos artigos 161.º, 164.º, 165.º, no n.º 2 do artigo 198.º e no artigo 293.º, todos da Constituição, mas integrariam, também, aquelas que, por assumirem um relevo imediato para generalidade dos cidadãos, reclamassem, por força do carácter unitário do Estado e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses, a intervenção do legislador nacional ⁽⁷²⁾.

⁽⁷⁰⁾ Cfr. JORGE MIRANDA, «A jurisprudência...», *ob. cit.*, p. 431.

⁽⁷¹⁾ Cfr. RUI MEDEIROS in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, *ob. cit.*, p. 359, citando MARIA LÚCIA AMARAL, «Questões regionais...», *ob. cit.*, p. 291.

⁽⁷²⁾ Cfr. Acórdãos n.ºs 91/84, 82/86, 164/86, 268/88, 220/92, 256/92, 348/93, 235/94, 711/97 e, já depois da revisão de 2004, 258/2007.

É muito duvidoso que uma tal interpretação tenha hoje respaldo na Lei Fundamental. Com efeito, “em rigor, a interpretação extensiva do conceito de *matérias reservadas confunde os diversos limites à competência legislativa primária do legislador regional*”, tendo “a fórmula jurisprudencial definidora do conceito de reserva de competência estadual” nascido “como critério material de delimitação do conceito de leis gerais da República” ⁽⁷³⁾. Simplesmente, esse conceito foi transmutado pelo Tribunal Constitucional como forma de “ultrapassar os limites da fiscalização preventiva (que, uma vez que não abrange o controlo da ilegalidade, não permitia fiscalizar a priori a desconformidade dos decretos legislativos regionais com as leis gerais da República)”, o que “levou a uma zona fluida de definições e critérios ou, em rigor, à sua diluição e confusão” ⁽⁷⁴⁾. Ora, “se as razões que estavam na base da construção jurisprudencial se prendiam, em rigor, com a exigência do respeito pelos princípios fundamentais das leis gerais da República e este limite foi eliminado em 2004, no contexto de uma revisão constitucional cujo propósito foi o alargamento da autonomia, não se afigura metodologicamente aceitável mantê-lo simplesmente no quadro do limite das matérias reservadas” ⁽⁷⁵⁾.

Depois, a referida interpretação extensiva “não se harmoniza com a possibilidade — conferida pela sexta revisão constitucional — de as Assembleias Legislativas legislarem em diversas matérias da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República”, quando autorizadas a tanto, pelo que “difícilmente se pode compreender que idêntica faculdade não seja estendida às demais matérias” não “especificamente reservadas ao parlamento nacional” ⁽⁷⁶⁾. Ou seja, como o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição se refere, unicamente, a matérias constantes da enumeração do

⁽⁷³⁾ Cfr. RUI MEDEIROS in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, *ob. cit.*, p. 357.

⁽⁷⁴⁾ Cfr. RUI MEDEIROS in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, *ob. cit.*, p. 357.

⁽⁷⁵⁾ Cfr. RUI MEDEIROS in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, *ob. cit.*, p. 357.

⁽⁷⁶⁾ Cfr. RUI MEDEIROS in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, *ob. cit.*, p. 357.

artigo 165.º, isso “confirma que a Constituição não habilita uma leitura expansiva do conceito de matérias reservadas” ⁽⁷⁷⁾.

Finalmente, a circunstância de, por força do disposto na alínea f) do n.º 6 do artigo 168.º da Constituição, a aprovação das “disposições dos estatutos político-administrativos das Regiões Autónomas que enunciem as matérias que integram o respectivo poder legislativo” carecer “de aprovação por maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções” revela que “o legislador constitucional quis intencionalmente reservar a uma maioria qualificada (...) a ponderação das matérias que, pela sua relevância nacional, não devem ser objecto do exercício da competência legislativa regional primária” ⁽⁷⁸⁾.

É em razão disto que entendemos, acompanhando MARIA LÚCIA AMARAL ⁽⁷⁹⁾, que a matéria reservada aos órgãos de soberania não é outra senão a explicitamente qualificada como tal pela Constituição.

25. A mesma tendência para a invocação de novos limites implícitos ao poder legislativo regional se identifica na propensão — de que se dará breve eco mais adiante — para elevar o princípio da igualdade a parâmetro aferidor da bondade das diferenciações de regimes aplicáveis no Continente e nas Regiões Autónomas. Também um tal entendimento suscita a mais viva rejeição.

26. Ainda assim, não fugiremos a esta problemática. Por isso, procuraremos demonstrar que a medida preconizada no artigo 7.º do Decreto n.º 33/2010 da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores não bole com a solidariedade (nem com a igualdade) entre os cidadãos portugueses.

⁽⁷⁷⁾ Cfr. RUI MEDEIROS in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, *ob. cit.*, p. 357.

⁽⁷⁸⁾ Cfr. RUI MEDEIROS in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, *ob. cit.*, p. 357.

⁽⁷⁹⁾ Cfr. MARIA LÚCIA AMARAL, *A Forma da República*, Coimbra: Coimbra Editora, 2005, p. 377.

5.2. A improcedência da argumentação fundada num princípio de solidariedade

27. Não se nega que, subjacente ao n.º 2 do artigo do artigo 225.º da Constituição, se encontra um princípio de solidariedade nacional entre todos os portugueses. E reconhece-se que, conforme se afirmou no Acórdão n.º 11/2007, do Tribunal Constitucional, essa solidariedade não comporta “uma só direccionalidade” (muito embora ela surja, também, no quadro da tarefa fundamental do Estado de promoção, nos termos do disposto na alínea g) do artigo 9.º da Constituição, do “desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira”, bem como do dever dos órgãos de soberania, anunciado no n.º 1 do artigo 229.º da Constituição, de assegurar, “em cooperação com os órgãos de governo próprio, o desenvolvimento das Regiões Autónomas, visando, em especial, a correcção das desigualdades derivadas da insularidade”. Desenvolvimento económico e social esse que, afinal, constitui, por força, novamente, do n.º 2 do artigo 225.º da Constituição, uma “meta fundamental da autonomia” ⁽⁸⁰⁾).

Sendo assim, ao menos aparentemente, faria sentido colocar a questão de saber se uma medida como a perspectivada no Decreto n.º 33/2010, da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, implica ou não alguma falta da Região, em matéria de solidariedade, perante as restantes parcelas do todo nacional.

28. Em nosso entender, não implica. De facto, deve sublinhar-se que a redução remuneratória anunciada pelo Governo e pela Assembleia da República surge no contexto da preparação do orçamento do Estado para 2011 — e, portanto, no contexto do planeamento das receitas e das despesas do Estado para esse ano.

Ora, afigura-se certo que a medida perspectivada pelos órgãos de governo próprio da Região Autónoma dos Açores tem um impacto nulo no orçamento do Estado. E esse impacto continuaria a ser nulo mesmo que

⁽⁸⁰⁾ Cfr. RUI MEDEIROS in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, *ob. cit.*, p. 377.

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.

29. Refira-se, aliás, ser ilustrativo que até agora nenhum problema se tenha colocado em relação à diversidade de regimes tributários entre as regiões autónomas e as demais parcelas do território nacional. O agravamento tributário imposto pelo Estado no âmbito dos vários Programas de Estabilidade e Crescimento não impede que na Região Autónoma dos Açores vigore uma tributação mais baixa. Ora, é significativo que uma tal diferença de tratamento nunca tenha sido, até hoje, vista como atentatória do princípio de solidariedade nacional entre todos os portugueses.

30. Em rigor, 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 (*rectius*, da independência) orçamental das Regiões Autónomas — se recusasse a contribuir para o esforço nacional de consolidação das contas públicas.

E, de facto, neste contexto, nos termos da Lei de Finanças Regionais em vigor (em consequência do disposto na Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro ⁽⁸¹⁾), as Regiões Autónomas, conforme resulta, respectivamente, do n.º 2 do artigo 8.º e da alínea *b*) do artigo 11.º, ambos da referida Lei (*i*) têm o dever de, no quadro de um “*princípio de solidariedade nacional*”, “*contribuírem (...) para o cumprimento dos objectivos de política económica a que o Estado Português esteja vinculado por força de tratados ou acordos internacionais, nomeadamente os que decorrem de políticas comuns ou coordenadas de crescimento,*

⁽⁸¹⁾ Alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2010, de 29 de Março.

emprego e estabilidade e de política monetária comum da União Europeia”, e (*ii*) no âmbito de um *princípio de coordenação das políticas financeiras* nacional e regional, “*exercem a sua autonomia financeira coordenando as suas políticas financeiras com as do Estado, de modo a assegurar (...) a concretização dos objectivos orçamentais a que Portugal se tenha vinculado*”.

Todavia, e, desde logo, atendendo às dimensões política, legislativa, orçamental e patrimonial da autonomia regional, é às Regiões — e não ao Estado — que compete 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 aos órgãos de governo próprios regionais.

Além disso, como facilmente resulta do conteúdo dos preceitos mencionados e do confronto com as demais disposições da Lei de Finanças Regionais, o dever em causa tem fundamentalmente uma natureza programática. Ambas as disposições — o n.º 2 do artigo 8.º e a alínea *b*) do artigo 11.º — constam do capítulo da Lei de Finanças Regionais dedicado à matéria de “*princípios gerais*”, os quais se limitam, em nosso entender, a exprimir “*uma filosofia global para a autonomia financeira regional*” ⁽⁸²⁾, para mais num quadro em que se regista “*a preocupação do legislador em garantir que a nova lei não representaria qualquer retrocesso no relacionamento financeiro entre o Estado e as Regiões*” ⁽⁸³⁾. Não admira, por isso, que o seu conteúdo preceptivo próprio — para além dos ditames já resultantes da Constituição em matéria de solidariedade nacional — seja, na melhor das hipóteses, muitíssimo diminuto. E esta realidade torna-se ainda mais clara quanto

⁽⁸²⁾ Cfr. EDUARDO PAZ FERREIRA, «A Nova Lei de Finanças das Regiões Autónomas», in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Pedro Soares Martínez*, II, Coimbra: Almedina, 2000, pp. 135-149, p. 143. O Autor pronuncia-se por referência à anterior Lei de Finanças Regionais — Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro. Pensamos, no entanto, que as suas considerações se continuam a justificar perante o diploma presentemente em vigor.

⁽⁸³⁾ Cfr. EDUARDO PAZ FERREIRA, «A Nova Lei de Finanças das Regiões Autónomas», *ob. cit.*, p. 143.

é certo que aqueles “*princípios gerais*” se opõem a “*regras de carácter permanente*”⁽⁸⁴⁾ e efectivamente definidoras de comportamentos concretos. É o caso, por exemplo (i) da calendarização da apresentação da “*estimativa das contas não financeiras e da dívida pública das administrações públicas regionais para os anos anteriores e corrente*”, de acordo com metodologias determinadas, a qual deve ser apresentada pelos serviços regionais de estatística”, “*no âmbito do procedimento por défices excessivos, até ao final dos meses de Fevereiro e Agosto*”⁽⁸⁵⁾; (ii) da calendarização da “*apresentação*” de “*uma estimativa da execução orçamental e da dívida pública*”, por parte de “*cada Governo Regional ao Ministério das Finanças e da Administração Pública*”⁽⁸⁶⁾; (iii) da regulação expressa e pormenorizada do direito das Regiões Autónomas “*à entrega pelo Governo da República das receitas fiscais relativas aos impostos que devam pertencer-lhes*”⁽⁸⁷⁾ — entrega essa que se processa “*até ao 15.º dia do mês subsequente ao da sua cobrança*”⁽⁸⁸⁾; (iv) da especificação dos direitos das Regiões Autónomas relativamente a cada imposto⁽⁸⁹⁾; (v) da determinação de acordo com a qual “*os empréstimos a contrair pelas Regiões Autónomas em moeda sem curso legal em Portugal não podem exceder 10% da dívida directa de cada Região Autónoma*”⁽⁹⁰⁾; (vi) da proibição da ultrapassagem de um valor correspondente a “*35% das receitas correntes cobradas no exercício anterior*” na emissão de “*dívida flutuante*” “*para fazer face a necessidades de tesouraria*”⁽⁹¹⁾; ou (vii) da definição dos montantes das transferências orçamentais com recurso a fórmulas desde logo fixadas, à semelhança das variantes que as compõem⁽⁹²⁾. E a tudo isto acresce que a coordenação financeira entre a República e as Regiões Autónomas

⁽⁸⁴⁾ Cfr. EDUARDO PAZ FERREIRA, «A Nova Lei de Finanças das Regiões Autónomas», *ob. cit.*, p. 143.

⁽⁸⁵⁾ Cfr. n.º 1 do artigo 15.º da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro.

⁽⁸⁶⁾ Cfr. n.º 1 do artigo 16.º da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro.

⁽⁸⁷⁾ Cfr. n.º 1 do artigo 18.º da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro.

⁽⁸⁸⁾ Cfr. n.º 2 do artigo 18.º da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro.

⁽⁸⁹⁾ Cfr. artigos 19.º-26.º da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro.

⁽⁹⁰⁾ Cfr. n.º 3 do artigo 32.º da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro.

⁽⁹¹⁾ Cfr. artigo 34.º da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro.

⁽⁹²⁾ Cfr. artigo 42.º da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro.

é feita através do Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras, cujos contornos e competência são previstos na mesma Lei de Finanças Regionais⁽⁹³⁾.

5.3. A conformidade da solução consagrada com o princípio da igualdade

5.3.1. Igualdade nas relações entre funcionários da Administração Pública Regional Autónoma e funcionários que exercem a sua actividade no Continente ou na Região Autónoma da Madeira

31. “*Não sofre contestação que o respeito pelo princípio da igualdade não legitima a conversão do princípio fundamental da igualdade numa fórmula vazia, sem conteúdo material próprio. Por isso (...) não basta (...) afirmar que a máxima de que o princípio da igualdade postula o tratamento igual de situações iguais e o tratamento desigual de situações desiguais*”⁽⁹⁴⁾. “*Com efeito, a igualdade que deve ser tida em conta pelo legislador é uma igualdade relativa, pois a identidade de situações da vida ou de objectos a reclamar um tratamento jurídico unitário nunca pode ser total. A qualificação das situações como iguais implica, por isso, um juízo, que necessariamente envolve valores*”⁽⁹⁵⁾.

Por isso, “*o que importa é distinguir quais os elementos de semelhança que têm de registar-se — para que duas situações devam dizer-se semelhantes em termos de merecerem o mesmo tratamento jurídico. Só que a solução deste problema já não poderá achar-se na base de critérios puramente formais*”⁽⁹⁶⁾. Desta forma, “*numa perspectiva material (...) é ponto adquirido que o princípio da igualdade, se bem que não oriente em concreto a opção por um ou outro critério valorativo,*

⁽⁹³⁾ Cfr. artigo 14.º da Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro.

⁽⁹⁴⁾ Cfr. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *in* JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, I, 2.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 224.

⁽⁹⁵⁾ Cfr. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *in* JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, I, *ob. cit.*, p. 224.

⁽⁹⁶⁾ Cfr. Parecer n.º 1/76, da Comissão Constitucional.

envolve uma proibição de arbítrio, postulando que o critério escolhido pelo legislador encontre uma justificação razoável e suficiente” (97).

O juízo de igualdade não deve, assim, ser formado “à margem de padrões valorativos ou da ordem axiológica constitucional” (98). Pelo contrário, “os factores materiais determinantes de um tratamento normativo desigual devem comportar, designadamente, uma justificação que busque suporte na consonância entre os critérios adaptados pelo legislador e os objectivos da lei, por um lado, e entre estes e os fins cuja prossecução o texto constitucional comete ao Estado, por outro. A desigualdade de tratamento será consentida quando, depois de adquirido que os critérios de distinção exigidos pelo legislador se compatibilizam com os objectivos da lei, se concluir no sentido de a Constituição, à luz dos princípios que adopta e dos fins que comete ao Estado, autorizar o tratamento diferenciado das situações delimitadas na lei ordinária” (99).

32. Ora, no contexto constitucional, não se pode olvidar que “a Constituição consagra uma pluralidade de fontes e de centros autónomos de produção normativa” (100).

A opção tem consequências relevantes em sede de controlo do respeito do princípio da igualdade. Essas consequências são, aliás, reconhecidas pelo Tribunal Constitucional, que não hesita em considerar ser ilícito “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” (101).

Esta realidade é particularmente relevante na avaliação da actividade legiferante das Regiões Autónomas. De facto, “o que distingue as Regiões Autónomas (...) é o facto de possuírem uma certa medida de autonomia legislativa e «governamental», com órgãos legislativos e de

(97) Cfr. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, I, ob. cit., p. 225.

(98) Cfr. Parecer n.º 32/82, da Comissão Constitucional.

(99) Cfr. Acórdão n.º 76/85, do Tribunal Constitucional.

(100) Cfr. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, I, ob. cit., p. 234.

(101) Cfr. Acórdão n.º 57/95, do Tribunal Constitucional.

direcção política próprios. São formas de descentralização política” (102). Isto é, trata-se de “verdadeiras regiões políticas dotadas de uma autonomia qualificada” (103), no âmbito das quais, justificada pela “insularidade” (104), releva a “autonomização de uma vontade colectiva, diferente da vontade geral, para prossecução de interesses regionais, diferentes do interesse nacional” (105).

Por outras palavras, como salientam GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, “o sentido útil d[*o*] regime autonómico é o de relevar a ideia de autogoverno constitucionalmente habilitado a elaborar e desenvolver políticas públicas próprias e autónomas no quadro das competências recortadas pela constituição (art. 225.º-2 e 3)” (106), já que as Regiões Autónomas “são formas de descentralização política do Estado — e não apenas administrativa —, assente no reconhecimento de comunidades regionais dotadas de interesses políticos próprios no contexto da comunidade nacional” (107).

Nem teria qualquer sentido que fosse de outro modo, ainda que “a tradição solidamente unitária do constitucionalismo português não se (...) [tenha quebrado] com a Constituição de 76” (108). Na verdade, inerente ao momento constituinte de 1975-76 está uma redefinição dos “fundamentos constitucionais do nosso poder político” (109), visto que “o ‘facto’ de Portugal se ter organizado sob a forma de Estado de direito democrático (...) não pôde deixar de ter repercussões fundas na modelação do princípio do Estado Unitário” (110).

Assim, por um lado, “a opção constitucional pelo princípio democrático não pode conviver com modelos de distribuição territorial do

(102) Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, I, ob. cit., p. 235.

(103) Cfr. RUI MEDEIROS in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, ob. cit., p. 273.

(104) Cfr. RUI MEDEIROS in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, ob. cit., p. 275.

(105) Cfr. RUI MEDEIROS in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, ob. cit., p. 275.

(106) Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, II, ob. cit., p. 637.

(107) Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, II, ob. cit., p. 643.

(108) Cfr. MARIA LÚCIA AMARAL, *A Forma da República*, ob. cit., p. 360.

(109) Cfr. MARIA LÚCIA AMARAL, *A Forma da República*, ob. cit., p. 361.

(110) Cfr. MARIA LÚCIA AMARAL, *A Forma da República*, ob. cit., p. 361.

poder que ignorem a articulação necessária, e que tem sempre que existir, entre o âmbito de aplicação da regra da maioria e o âmbito de incidência dos assuntos que têm de ser decididos maioritariamente. Uma democracia que não previsse a existência de âmbitos diversificados de aplicação das decisões maioritárias, delimitados de acordo com a natureza das questões e de acordo com o nível diferenciado dos seus âmbitos de incidência, seria uma democracia 'monolítica', que só muito formal e imperfeitamente se reencontraria com o princípio de legitimidade contido na ideia de soberania popular" (111). Por isso, "Estado que não admita a existência, no seu seio, de entes dotados de poderes de autogoverno muito dificilmente poderá cumprir o princípio constitucional que o ordena como democrático" (112).

Por outro lado, "o que é próprio de um *Rechtstaat* é a indisponibilidade do conteúdo de certas deliberações maioritárias" (113). Por isso, "a opção pela democracia é, no limite, incompatível com um modelo de ordenação estadual que não respeite a existência, no seio do Estado, de entes 'que tenham o direito e a capacidade efectiva de regular e gerirem sob a sua responsabilidade e no interesse das suas populações uma parte importante dos assuntos públicos'" (114).

Ou seja — e em síntese —, "o cumprimento do princípio democrático obriga a que se estabeleça alguma articulação entre o âmbito de aplicação da regra da maioria e o âmbito de incidência dos assuntos que devem ser decididos maioritariamente; o cumprimento do princípio do Estado de direito obriga a que se estabeleça alguma separação entre as matérias que devem ser decididas pela vontade nacional e aquelas outras que devem ser decididas pelos âmbitos mais restritos das 'vontades locais' ou 'periféricas'" (115). Daí fazer sentido a identificação de uma dimensão vertical do princípio da separação de poderes, incidente "sobre a necessária ordenação e diferenciação dos poderes que serão próprios dos órgãos da comunidade nacional e daqueles outros

(111) Cf. MARIA LÚCIA AMARAL, *A Forma da República*, ob. cit., pp. 364-365.

(112) Cf. MARIA LÚCIA AMARAL, *A Forma da República*, ob. cit., p. 365.

(113) Cf. MARIA LÚCIA AMARAL, *A Forma da República*, ob. cit., p. 365.

(114) Cf. MARIA LÚCIA AMARAL, *A Forma da República*, ob. cit., p. 366.

(115) Cf. MARIA LÚCIA AMARAL, *A Forma da República*, ob. cit., p. 366.

que serão próprios dos órgãos das comunidades locais" (116), tendo em vista "assegurar a moderação e o equilíbrio do poder que se exerce no âmbito da comunidade política, bem como a sua ordenação e distribuição pelos diversos centros de decisão de acordo com critérios de racionalidade e de adequação" (117).

Não admira, assim, que, mau grado as modificações entretanto registadas, as Regiões Autónomas se apresentem como "uma das grandes inovações da CRP" (118), ou que "a decisão de conferir, aos arquipélagos dos Açores e da Madeira, a condição jurídico-constitucional de Regiões Autónomas [tenha sido] das raras decisões consensuais tomadas pela Assembleia Constituinte em 1976" (119). Do mesmo modo, não surpreende que "entre os seus princípios fundamentais e em coerência com a qualificação do Estado como um Estado de direito democrático (...), a Constituição consagr[e] a autonomia político-administrativa dos arquipélagos dos Açores e da Madeira (artigo 6.º)" (120). Nem que o referido princípio, integrando "a ideia de Direito da Constituição de 1976" (121), tenha sido, "inclusivamente" (122), elevado pelo legislador constitucional a limite material de revisão constitucional (123).

33. A percepção das consequências da relevância dos princípios democrático e do Estado de direito no contexto do regime autónomico insular é fundamental quando está em causa a invocação do princípio da igualdade para aferir a bondade de regimes diferenciados aos plasados em legislação da República resultantes da vontade democrática do legislador regional. É que, como também já reconheceu o Tribunal

(116) Cf. MARIA LÚCIA AMARAL, *A Forma da República*, ob. cit., p. 366.

(117) Cf. MARIA LÚCIA AMARAL, *A Forma da República*, ob. cit., pp. 366-367.

(118) Cf. J.J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, I, p. 235.

(119) Cf. MARIA LÚCIA AMARAL, *A Forma da República*, ob. cit., pp. 369.

(120) Cf. RUI MEDEIROS in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, ob. cit., p. 273.

(121) Cf. RUI MEDEIROS in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, ob. cit., p. 273.

(122) Cf. RUI MEDEIROS in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, III, ob. cit., p. 273.

(123) Cf. alínea o) do artigo 288.º da Constituição.

Constitucional, o princípio da igualdade “*não actua 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 competências próprias, mas não o subordina, no exercício dessas competências, às soluções consagradas no plano nacional. Diferente entendimento corresponderia (...) à negação da própria autonomia*”⁽¹²⁴⁾.

34. Feito este enquadramento, ficamos munidos dos instrumentos que nos habilitam a considerar que a solução da *remuneração compensatória* gizada pelos órgãos de governo da Região Autónoma dos Açores não fere o princípio da igualdade, apesar da diferença de tratamento relativamente às demais parcelas do território nacional.

Isso é verdade, desde logo, porque, atenta a autonomia política e decisória da Região, ela não está vinculada a seguir as opções definidas pelos órgãos de soberania, mesmo que a Região Autónoma da Madeira delas não se afaste.

Mas, para 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, já mais acima mencionado, que contém o regime jurídico do acréscimo regional à retribuição mínima mensal garantida, do complemento regional de pensão e da remuneração complementar regional.

⁽¹²⁴⁾ Cfr. Acórdão n.º 423/2008, do Tribunal Constitucional.

Interessa destacar este último diploma, por sobre ele (*rectius*, 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, com o princípio da igualdade. 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*”⁽¹²⁵⁾.

Em nosso entender, razões semelhantes se verificam a propósito da remuneração complementar, relacionadas — conforme se afirma no preâmbulo do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2000/A, de 12 de Janeiro, que posteriormente seria revogado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 8/2002/A, de 10 de Abril, presentemente em vigor — com a percepção que o legislador democrático regional tem da necessidade de adopção de uma tal medida em vista à “*melhoria das condições de vida dos residentes nos Açores*” e ao “*abaixamento dos custos da insularidade*”. Razões essas — cuja bondade jurídico-constitucional num Estado Democrático não pode, salvo em situações-limite, ser controlada — que são idênticas às subjacentes à *remuneração compensatória* ora gizada. *Remuneração compensatória* essa que, conforme acima já se demonstrou, mais não é do que a consubstanciação do alargamento da *remuneração complementar*.

35. Por fim, um último argumento — no âmbito fiscal — confirma que a existência de regimes jurídicos açorianos distintos dos vigentes

⁽¹²⁵⁾ Cfr. RUI MEDEIROS in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, I, *ob. cit.*, p. 1165.

ao nível da República em nada belisca o princípio da igualdade, atenta as diferenças de condições existentes e a autonomia decisória dos órgãos de governo próprio.

E esse argumento traduz-se na circunstância de a própria Constituição conferir às regiões, na alínea *i*) do n.º 1 do artigo 227.º, o poder de “*adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades regionais, nos termos de lei-quadro da Assembleia da República*”. Nela, mais concretamente na alínea *b*) do n.º 2 do artigo 53.º, se reconhece às Regiões Autónomas “*o poder de adaptar os impostos de âmbito nacional às especificidades regionais, em matéria de incidência, taxa, benefícios fiscais e garantias dos contribuintes, nos limites fixados na lei*”.

Ou seja, o próprio legislador nacional, seja ele constitucional ou ordinário, admite tratamentos diferenciados entre cidadãos portugueses, em domínios tão relevantes quanto os da incidência e da taxa dos impostos. E é precisamente ao abrigo dessa admissão que a Região Autónoma dos Açores dispõe de normas próprias — vertidas no Decreto Legislativo Regional n.º 2/99/A, de 20 de Janeiro ⁽¹²⁶⁾ —, determinando uma diminuição das taxas dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares e colectivas e sobre o valor acrescentado.

36. 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.

⁽¹²⁶⁾ Alterado pelos Decretos Legislativos Regionais n.ºs 33/90/A, de 30 de Dezembro, 4/2000/A, de 18 de Janeiro, 4/2000/A, de 18 de Janeiro, 40/2003/A, de 6 de Novembro, 3/2004/A, de 28 de Janeiro, 42/2008/A, de 7 de Outubro, e 25/2009/A, de 30 de Dezembro.

5.3.2. Igualdade nas relações entre funcionários da Administração Pública Regional Autónoma e quem exerça a sua actividade nos serviços periféricos do Estado localizados no Arquipélago dos Açores

37. Idêntica conclusão se alcança quando a comparação, por referência ao princípio da igualdade, seja feita entre os funcionários da Administração Pública Regional Autónoma e quem exerça funções nos serviços periféricos do Estado localizados no Arquipélago dos Açores.

38. A conclusão, neste caso, é óbvia e directa. A Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores não tem, pura e simplesmente, competência para dispor sobre o estatuto remuneratório dos funcionários da Administração Pública Estadual que trabalhem no arquipélago dos Açores, sendo absolutamente incompetente para impor ao Orçamento do Estado um novo encargo.

39. É significativo, por outro lado, 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.

Exemplo disso é o subsídio de fixação previsto no Estatuto do Ministério Público ⁽¹²⁷⁾, já que, nos termos do disposto no respectivo artigo 97.º, “*ouvidos o Conselho Superior do Ministério Público e as organizações representativas dos magistrados, o Ministro da Justiça pode determinar que seja atribuído um subsídio de fixação a magistrados do Ministério Público que exerçam funções nas Regiões Autónomas*”.

Exemplo disso é, também, a redacção da alínea *c*) do artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 557/99, de 17 de Dezembro, onde se menciona o “*suplemento especial para os funcionários das Regiões Autónomas*” da Direcção-Geral dos Impostos ⁽¹²⁸⁾.

⁽¹²⁷⁾ Aprovado pela Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro e diversas vezes alterado, a última das quais através da Lei n.º 37/2009, de 20 de Junho.

⁽¹²⁸⁾ Não se cuida, no presente estudo, da questão de saber se o preceito citado deve ou não ser considerado revogado pelo disposto no artigo 116.º da Lei n.º 12-A/2008,

Parece-nos, assim, que, também aqui — mesmo que, por hipótese, não se considerasse a questão da autonomia decisória das Regiões Autónomas, ainda assim — não se verificaria uma violação do princípio da igualdade. Simplesmente, a decisão nesta matéria cabe ao Estado e não à Região.

5.3.3. Igualdade nas relações entre funcionários da Administração Pública Regional Autónoma e funcionários das autarquias locais dos Açores

40. A última questão que importa esclarecer, no que ao princípio da igualdade concerne, respeita ao confronto entre o regime aplicável aos funcionários da Administração Regional Autónoma e o regime a que ficam submetidos, nos Açores, os funcionários da Administração Local.

41. Importa, na resposta, não obliterar que o princípio da igualdade nas relações entre funcionários regionais e funcionários autárquicos não pode deixar de ser ponderado com o princípio da autonomia autárquica.

É que também a autonomia das autarquias locais se funda no reconhecimento pela Constituição de uma vontade colectiva, diferente da vontade geral, para prossecução de interesses próprios, diferentes do interesse nacional, concretizando-se na aproximação entre o autor e o destinatário da norma, na maior abertura à participação e influência das forças sociais, bem como na libertação do poder público (nacional) do encargo, que nem sempre estaria em condições de cumprir adequadamente, de ponderar as circunstâncias específicas das autarquias locais ⁽¹²⁹⁾.

Significa isto que as autarquias locais devem dispor de uma palavra importante em face da alternativa entre aplicação da remuneração com-

de 27 de Fevereiro, visto que o mesmo é mencionado, exclusivamente, pelo seu valor ilustrativo do argumento utilizado no texto.

⁽¹²⁹⁾ Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, *Autonomia regulamentar e reserva de lei*, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, Coimbra, 1987, p. 22, em nota.

pensatória aos seus funcionários ou, pelo contrário, a afectação das receitas de que são titulares de outra forma mais consentânea com a vontade democrática das respectivas populações.

42. As considerações anteriores são decisivas para a questão da igualdade.

Sem dúvida que, não dispondo as autarquias locais de poderes legislativos que lhes permitam a opção por uma solução diversa da adoptada ao nível do orçamento do Estado, e estando os funcionários dos municípios e das freguesias açorianos confrontados com idênticas condições económicas e sociais, o problema da remuneração compensatória não pode ser ignorado.

Só que, em rigor, por força da autonomia das autarquias, não se impõe necessariamente uma extensão indiferenciada da solução consagrada para os funcionários regionais, podendo, antes, pensar-se numa opção em que as autarquias possam escolher se querem ou não estabelecer aos seus funcionários a remuneração em causa. Por aqui se vê que a questão dos funcionários locais é uma questão específica que postula uma resposta particular.

Ora, ainda que haja inúmeros fenómenos de cavaleiros orçamentais, a verdade é que, na pureza dos princípios, uma tal solução nada tem que ver com o orçamento regional para 2011. Tem plena justificação que a questão seja problematizada em diploma próprio elaborado em articulação com as autarquias. Ou seja, faz pleno sentido que a questão não seja resolvida através do diploma relativo ao orçamento regional, já que o mesmo tem em vista, por excelência, a previsão das receitas e das despesas da Região — e não das autarquias. Decisivo é tão-somente que, no momento da entrada em vigor da medida aqui em análise, haja norma regional que resolva o problema da remuneração complementar dos funcionários locais.

§ 6.º CONCLUSÕES

1.ª As leis do orçamento do Estado não constituem qualquer limite à autonomia legislativa da Região Autónoma dos Açores, já que, com a revisão constitucional de 2004, os decretos legislativos regionais emi-

tidos no exercício de uma competência legislativa primária não estão, em geral, sujeitos a qualquer dever de respeito pelos actos legislativos emanados dos órgãos de soberania.

2.^a A remuneração compensatória gizada no Decreto n.º 33/2010 conforma-se com a independência orçamental e a autonomia patrimonial da Região Autónoma dos Açores, não possuindo os órgãos de soberania qualquer poder para definir o modo concreto de concretização, pelas Regiões Autónomas, de objectivos de política económica ou financeira, ou o modo concreto de utilização dos recursos próprios das mesmas.

3.^a A remuneração compensatória perspectivada pelos órgãos de governo próprio da Região Autónoma dos Açores é conforme com os limites gerais do poder legislativo regional, referidos, designadamente, na alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição porquanto:

- a) A remuneração compensatória traduz-se numa extensão da remuneração complementar já existente no ordenamento jurídico regional e expressamente prevista como matéria objecto da competência legislativa regional na alínea f) do artigo 67.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores;
- b) A medida gizada pelos órgãos de governo próprio da Região Autónoma dos Açores não invade a esfera de competência reservada aos órgãos de soberania, não bulindo com a competência da Assembleia da República para aprovar o orçamento do Estado, prevista na alínea g) do artigo 161.º da Constituição, nem as “bases do regime e âmbito da função pública”, referidas na alínea t) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição;
- c) Dizendo, unicamente, respeito à órbita da Administração Pública da Região, a medida em análise circunscreve-se ao âmbito regional, mesmo que se entenda que este requisito inclui um elemento institucional ou que se apresenta como um *sucedâneo* do conceito de *interesse específico*.

4.^a A medida aqui em causa também seria, em qualquer caso, conforme aos pretensos limites *implícitos* ao poder legislativo regional.

5.^a Desde logo, a remuneração compensatória destinada a integrar a lei do orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2011 não fere qualquer princípio de solidariedade, visto que:

- a) Da sua aplicação não resulta qualquer despesa para o Estado;
- b) No que toca ao contributo das Regiões Autónomas, previsto na Lei de Finanças Regionais, para a consecução de objectivos nacionais em matéria orçamental e económica, verifica-se que, dado que a autonomia abrange também esses domínios, é às próprias Regiões — e não ao Estado —, que cabe definir o modo concreto em que se pode consubstanciar aquele contributo.

6.^a A remuneração compensatória referida no artigo 7.º do Decreto n.º 33/2010 também não fere, de uma forma geral, o princípio da igualdade, pelo seguinte:

- a) Atentos os princípios democrático e do Estado de direito que permeiam o *regime autonómico insular*, a Região Autónoma dos Açores goza de uma autonomia decisória cujo exercício, só por si, é imune, no quadro de um ordenamento jurídico plurilegislativo, a um estrito controlo de legalidade, por comparação com as soluções adoptadas nas demais parcelas do todo nacional;
- b) Em qualquer caso, a situação do arquipélago dos Açores, marcado pela *insularidade*, pela *ultraperificidade* e por um custo de vida próprio, sempre justificariam, à luz dos ditames de igualdade, soluções próprias, ainda que diversas das existentes noutros pontos do território nacional. O poder das Regiões Autónomas para adaptar o sistema fiscal nacionais às especificidades regionais confirma-o;
- c) São essas circunstâncias diferentes que justificam que o próprio Estado tenha o poder de conceber (e, efectivamente, tenha concebido) prestações destinadas àqueles que com ele colaborem, nos respectivos serviços periféricos localizados no território insular português, diferenciadas das oferecidas a quem exerça a sua actividade no território continental.

7.ª A questão dos funcionários locais é uma questão específica que postula uma resposta particular. Com efeito:

- a) Não dispendo as autarquias locais de poderes legislativos que lhes permitam a opção por uma solução diversa da adoptada ao nível do orçamento do Estado, e estando os funcionários dos municípios e das freguesias açorianos confrontados com idênticas condições económicas e sociais, o problema da remuneração compensatória não pode ser ignorado;
- b) Por força da autonomia das autarquias, não se impõe necessariamente uma extensão indiferenciada da solução consagrada para os funcionários regionais;
- c) Em rigor, uma tal solução nada tem que ver com o orçamento regional para 2011, que diz respeito às receitas e despesas da Região — e não das autarquias;
- d) Decisivo é tão-somente que, no momento da entrada em vigor da medida aqui em análise, haja normação regional que resolva o problema da remuneração complementar dos funcionários locais.