Senhor Conselheiro

Presidente do Tribunal Constitucional

O Representante da República para a Região Autónoma dos Açores, ao abrigo do n.º 2 do artigo 278º da Constituição da República Portuguesa e dos artigos 57º e seguintes da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, vem submeter à apreciação do Tribunal Constitucional, em processo de fiscalização preventiva da constitucionalidade, as disposições normativas conjugadas do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 43º do Decreto n.º 24/2013 da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, que aprova o *Orçamento da Região Autónoma dos Açores para o Ano de 2014* – o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes.

I

1. No dia 20 de dezembro de 2013, foi recebido no Gabinete do Representante da República para a Região Autónoma dos Açores o Decreto n.º 24/2013 da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (anexo I), para efeitos de assinatura como decreto legislativo regional, nos termos do n.ºs 1 e 2 do artigo 233º da Constituição.

II

O n.º 1 do referido artigo 43º procede à modificação dos artigos 9.º, 10.º, 11.º e 13.º do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2002/A, de 10 de abril, alterado pelos Decretos Legislativos Regionais n.ºs 22/2007/A, de 23 de outubro, 6/2010/A, 23 de fevereiro, 3/2012/A, de 13 de janeiro e 3/2013/A, de 23 de maio – diploma que estabelece *o regime jurídico da atribuição do acréscimo regional à retribuição mínima mensal garantida, do complemento regional de pensão e da remuneração complementar regional* (doravante designado Decreto Legislativo Regional n.º 8/2002/A) –, que passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 9.º

(...)

A remuneração complementar regional é abonada nas situações em que a remuneração é paga de uma só vez, sendo-lhe aplicável o regime da remuneração base quanto a faltas e processo de pagamento, sobre ela incidindo os descontos obrigatórios previstos na Lei.

Artigo 10.º

(...)

- 1 - Beneficiam da remuneração complementar os trabalhadores que exercem funções públicas na administração pública regional e local da Região Autónoma dos Açores, nos termos do artigo seguinte.
- 2 - A atribuição da remuneração complementar aos trabalhadores do setor público empresarial regional e respetiva tabela faz-se nos termos de resolução do Governo Regional.

- 3 - A decisão de atribuição da remuneração complementar aos trabalhadores das autarquias e do setor empresarial municipal compete aos respetivos órgãos decisórios, constando a respetiva tabela da resolução a que se refere o número anterior.

Artigo 11.º

(...)

- 1 - A remuneração complementar regional é atribuída aos trabalhadores que auferam remuneração base até € 3 050,00 inclusive, conforme tabela anexa ao presente diploma, do qual faz parte integrante.
- 2 - Para o cálculo da remuneração complementar é tido como valor de referência o montante de € 100.
- 3 - Ao valor da remuneração complementar são deduzidos os suplementos remuneratórios derivados de trabalho suplementar, extraordinário, ou em dias de descanso e feriados, ou outros de idêntica natureza.
- 4 - Sempre que da atribuição da remuneração complementar resulte uma inversão relativa da remuneração dos trabalhadores, a remuneração complementar será reduzida na diferença desse montante.

Artigo 13.º

(...)

- 1 - (...)
- 2 - A atualização do valor de referência da remuneração complementar será feita através de resolução do Conselho do Governo Regional.
- 3 - (Anterior n.º 2).»

Por sua vez, o n.º 2 do artigo 43º do Decreto n.º 24/2013 da Assembleia Legislativa Regional adita ao Decreto Legislativo Regional n.º 8/2002/A a seguinte tabela anexa, prevista na nova redação do n.º 1 do artigo 11º deste último diploma:

Escalão	Coefficiente de atribuição
Até 500,49 €	0,620
De 500,50 € a 532,08 €	0,579
De 532,09 € a 621,34 €	0,540
De 621,35 € a 665,96 €	0,690
De 665,97 € a 717,46 €	0,727
De 717,47 € a 762,08 €	0,756
De 762,09 € a 817,01 €	0,749
De 817,02 € a 892,53 €	0,794
De 892,54 € a 961,18 €	0,844
De 961,19 € a 995,51 €	0,897
De 995,52 € a 1067,6 €	0,946
De 1067,61 € a 1139,69 €	0,995
De 1139,70 € a 1167,15 €	1,041
De 1167,16 € a 1236,73 €	1,124
De 1236,74 € a 1253,28 €	1,170
De 1253,29 € a 1270,14 €	1,206
De 1270,15 € a 1304,46 €	1,281
De 1304,47 € a 1359,72 €	1,210
De 1359,73 € a 1373,13 €	1,258
De 1373,14 € a 1407,45 €	1,319
De 1407,46 € a 1424,61 €	1,379
De 1424,62 € a 1441,78 €	1,417
De 1441,79 € a 1476,10 €	1,497
De 1476,11 € a 1493,62 €	1,543
De 1493,63 € a 1520,00 €	1,612
De 1520,01 € a 1578,00 €	1,736
De 1578,01 € a 1610,00 €	1,815
De 1610,01 € a 1631,00 €	1,923
De 1631,01 € a 1744,00 €	1,949
De 1744,01 € a 1784,00 €	2,060
De 1784,01 € a 1837,00 €	2,185
De 1837,01 € a 1889,00 €	2,230
De 1889,01 € a 1956,00 €	2,320
De 1956,01 € a 2000,00 €	2,392
De 2000,01 € a 2025,00 €	2,286
De 2025,01 € a 2037,00 €	2,190
De 2037,01 € a 2053,00 €	2,091
De 2053,01 € a 2055,00 €	1,951
De 2055,01 € a 2076,00 €	1,921
De 2076,01 € a 2094,00 €	1,750
De 2094,01 € a 2102,00 €	1,655
De 2102,01 € a 2128,00 €	1,587
De 2128,01 € a 2200,00 €	1,333
De 2200,01 € a 2350,00 €	1,205
De 2350,01 € a 2450,00 €	1,160
De 2450,01 € a 2550,00 €	1,106
De 2550,01 € a 2650,00 €	1,025
De 2650,01 € a 2750,00 €	0,726
De 2750,01 € a 2850,00 €	0,566
De 2850,01 € a 2950,00 €	0,395
De 2950,01 € a 3050,00 €	0,135

III

Da conjugação das disposições normativas enunciadas resulta que, por força do artigo 43º do Decreto n.º 24/2013 da Assembleia Legislativa Regional, os “*trabalhadores que exercem funções públicas na administração pública regional*” (n.º 1 do artigo 10º do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2002/A), “*que auferam remuneração base até € 3050,00 inclusive*” (n.º 1 do artigo 11º), beneficiam de uma “*remuneração complementar*”, que “*é abonada*” [não em 14 mensalidades, como no regime ainda vigente, mas] tantas vezes quantas as “*situações em que a remuneração é paga de uma só vez*” (artigo 9º) – e já não, entenda-se, quando essa remuneração é paga em regime de duodécimos.

O valor da remuneração complementar a auferir por cada trabalhador é calculado pela simples multiplicação do “*valor de referência*” – “*o montante de € 100*” (n.º 2 do artigo 11º) – pelo “*coeficiente de atribuição*” correspondente a cada “*escalão*” de remuneração base, constantes um e outro respetivamente das colunas direita e esquerda da tabela anexa aprovada pelo n.º 2 do artigo 43º.

Do que resulta, por exemplo: que a uma remuneração base de 500 euros corresponde uma remuneração complementar de 62 euros; a uma remuneração base de 1000 euros compete uma remuneração complementar de 94,60 euros; a uma remuneração base de 2000 euros cabe uma remuneração complementar de 239,20 euros; e mesmo a uma remuneração base de 3000 euros é ainda atribuída uma remuneração complementar de 13,50 euros.

Beneficiam igualmente de uma remuneração complementar os “*trabalhadores do setor público empresarial regional*” – ainda que em termos a definir por “*resolução do Governo Regional*” (n.º 2 do artigo 10º) – e, bem assim, os “*trabalhadores das autarquias e do setor empresarial municipal*” (n.º 3 do artigo 10º) – sendo que, neste caso, a atribuição concreta dessa remuneração complementar tem que ser formalmente decidida pelos órgãos próprios do poder local.

Por fim, as restantes normas do Decreto Legislativo Regional nº 8/2002/A, alteradas pelo n.º 1 do artigo 43º do Decreto da Assembleia Legislativa Regional – mormente o n.º 3 e o n.º 4 do artigo 11º e o nº 2 do artigo 13º – são puramente instrumentais em relação às normas acabadas de interpretar, que pretendem fixar um novo regime da “*remuneração complementar regional*”, pelo que o seu destino constitucional há de seguir o que para este for decidido.

IV

A disciplina jurídica estabelecida pelo artigo 43º do Decreto n.º 24/2013 da Assembleia Legislativa Regional transforma radicalmente a finalidade e o conteúdo do regime até agora vigente da “*remuneração complementar regional*” – mantendo embora a designação original vinda do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2002/A. Partindo de um instituto que – num contexto económico e financeiro radicalmente diverso do atual, e que eventualmente se estribava ainda numa ideia de compensação de alguns sobrecustos derivados da insularidade –, constituía uma forma de apoio social e, nesse sentido, era aplicável degressivamente apenas às remunerações mais baixas dos trabalhadores das administrações públicas regional e local açorianas – numa certa sintonia axiológica, aliás, com os seus congéneres “*acréscimo regional à remuneração mínima*” e “*complemento regional de pensão*” –, pretende agora a Assembleia Legislativa Regional evoluir para um instituto cujo objetivo precípua é o de anular ou neutralizar significativamente os efeitos das reduções salariais decorrentes do Orçamento de Estado para 2014, previstas para todo o universo dos trabalhadores do setor público estatual, regional e local (artigo 33º e, em particular, as alíneas *p*) e *r*) do seu n.º 9 do Decreto nº 191/XII da Assembleia da República).

Trata-se, como é evidente, de uma medida legislativa completamente ao arrepio do enorme esforço de contenção da despesa pública e de reequilíbrio das contas públicas que os órgãos de soberania têm vindo a efetuar, ano após ano, desde o Orçamento de Estado para 2011, procurando honrar compromissos internacionais a que o Estado português está vinculado. Trata-se, como também é óbvio, de uma medida que procura subtrair uma categoria delimitada de servidores públicos – em função das administrações em que se inserem e prestam serviço – aos pesados sacrifícios que, mais uma vez, estão previstos pelo Orçamento de Estado para 2014, em termos particularmente abrangentes, para (todos os titulares de cargos políticos e para) todos os trabalhadores que recebem a sua remuneração de verbas públicas – desde o Presidente da República até ao mais modesto dos servidores da administração.

As suas consequências financeiras são inevitáveis: segundo o mapa IV anexo ao Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2014, as despesas com pessoal da Região sobem cerca de 13,62 milhões de euros relativamente a 2013; e em conformidade com o mapa VIII, relativo às despesas dos Fundos e Serviços Autónomos, as despesas com pessoal aumentam em 2014 cerca de 9,05 milhões de euros em relação ao orçamentado na mesma rubrica no ano de 2013.

Do ponto de vista das relações entre o Estado e as autoridades regionais, o regime jurídico *sub judice* representa uma violação inequívoca do *Memorando de Entendimento entre o Governo da República e o Governo da Região Autónoma dos Açores*, assinado a 2 de agosto de 2012 (anexo II), aquando da concessão pela República portuguesa de um empréstimo de 135 milhões de euros solicitado pela Região, e em cujo ponto 7 o Governo Regional se comprometeu a:

“durante a vigência do presente Memorando, (...) aplicar, na Região Autónoma dos Açores, todas as medidas previstas em Lei do Orçamento do Estado, que respeitem, direta ou indiretamente, a quaisquer remunerações dos trabalhadores em funções públicas, bem como aos demais trabalhadores do Setor Público Empresarial Regional, comprometendo-se ainda a não aplicar medidas compensatórias que visem aumentar os níveis de despesa

projetada em resultado daquelas medidas. O GRA compromete-se ainda a uma redução anual dos trabalhadores em funções públicas na Região, em linha com os objetivos do PAEF”.

Sobretudo – e é isso que, nesta sede, fundamentalmente importa – a nova redação definida pelo artigo 43º do Decreto n.º 24/2013 da Assembleia Legislativa Regional para os artigos 9º, 10º, 11º e 13º do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2002/A, e a aprovação da respetiva tabela anexa, invadem de forma clara a *reserva de competência legislativa da República*, ínsita no princípio da unidade do Estado (artigo 6º e artigo 225º, n.ºs 2 e 3) e no próprio princípio da solidariedade nacional (artigo 225º, n.º 2), assim como violam ainda o princípio da igualdade (artigo 13º e artigo 229º, n.º 1).

V

Com efeito, o conteúdo normativo dos n.ºs 1 e 2 do artigo 43º do Decreto n.º 24/2013 da Assembleia Legislativa Regional põe em causa legislação emanada imperativamente pelo Parlamento nacional, ao abrigo da sua competência legislativa soberana. Em particular, infringe o disposto no artigo 33º (*redução remuneratória*) – cuja imperatividade é estabelecida no n.º 15 deste preceito – e no artigo 39º (*proibição de valorizações remuneratórias*) – cuja natureza imperativa resulta do seu n.º 23 –, ambos do Decreto n.º 191/XII da Assembleia da República, que aprova o Orçamento do Estado que entrará em vigor a 1 de Janeiro de 2014. Artigos que, em todo o caso, se limitam a reproduzir soluções legislativas absolutamente idênticas às contidas no Orçamento de Estado para 2013 e, mesmo, em orçamentos de anos anteriores.

Por um lado, ao estabelecer um regime legal que visa anular – imediata ou mediamente – uma parte significativa dos efeitos da redução remuneratória, decorrentes do artigo 33º do Orçamento de Estado para 2014, no universo dos trabalhadores da

administração pública regional, do setor empresarial regional e da administração local insular – apesar de todos estes trabalhadores se encontrarem claramente abrangidos pelo elenco do n.º 9 daquele artigo –, a Assembleia Legislativa Regional dos Açores contraria um opção legislativa soberana tomada pela Assembleia da República e cuja índole imperativa está textualmente plasmada no já mencionado n.º 15 daquele mesmo preceito. Este objetivo neutralizador prosseguido pelo legislador regional é revelado, desde logo, pela curva progressiva do “*coeficiente de atribuição*”, que sobe notoriamente até ao valor de 2000 euros de remuneração base, procurando acompanhar a progressividade dos cortes salariais entre 2,5% e 12% decorrentes do n.º 1 do referido artigo 33º para as remunerações superiores a 675 euros e inferiores a 2000 euros. Só a partir desse montante de 2000 euros – valor aliás já consideravelmente elevado, atendendo à média de remunerações do funcionalismo público em geral –, é que o “*coeficiente de atribuição*” da remuneração complementar regional vai descendo paulatinamente – deixando aí de acompanhar *pari passu* o valor dos cortes salariais do Orçamento de Estado –, mas atingindo em todo o caso as remunerações base até aos 3050 euros.

Pouco importa, no caso, que a Assembleia Legislativa Regional não tenha pretendido afastar formalmente a vigência do artigo 33º da Lei do Orçamento de Estado para o âmbito regional, sendo antes de salientar que em termos substantivos os efeitos (sacrificiais) desse artigo se não produzirão insularmente, no que respeita aos trabalhadores destinatários do Decreto n.º 24/2013, nos termos definidos uniformemente pelo legislador nacional. O regime em questão do Orçamento de Estado para 2014 só se aplicará *qua tale* aos trabalhadores do Estado nos Açores e, em conformidade com o elenco do n.º 9 do artigo 33º, aos trabalhadores em funções públicas do restante território nacional.

Por outro lado, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, ao criar um novo complemento ou acréscimo remuneratório – que aproveita apenas o nome da antiga “*remuneração complementar regional*”, instituída em 2002 numa conjuntura política e financeira completamente diversa daquela que o País hoje atravessa – atinge o princípio da “*proibição de valorizações remuneratórias*” fixado no artigo 39º da Lei do Orçamento de Estado para 2014. Este princípio, cuja validade abarca também todas as

peças do universo do n.º 9 do artigo 33º, apenas admite derrogações pontualíssimas e devidamente justificadas por razões materiais. Fora dos casos taxativamente apresentados pelo próprio artigo 39º (n.º 3 a n.º 19), o princípio é definido em termos que não permitem duvidar das intenções da Assembleia da República: *“o regime fixado no presente artigo tem natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer normas legais ou convencionais, especiais ou excepcionais, em contrário, não podendo ser afastado ou modificado pelas mesmas”*.

A derrogação deste princípio é tanto mais óbvia quanto a nova redação do artigo 10º do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2002/A e a tabela anexa aprovada pelo n.º 2 do artigo 43º do Decreto n.º 24/2013 da Assembleia Legislativa açoriana revelam bem a abrangência dos complementos agora criados, que percorrem todas as remunerações do universo público regional e autárquico insular desde os 500,49 euros até aos 3050,00 euros. Não há no novo regime agora definido qualquer distinção de carreiras, categorias, postos, conteúdos funcionais ou outros critérios que pudessem apresentar-se como justificação para a atribuição dos acréscimos em apreço. Não podia ser mais flagrante o contraste com as exceções pontualmente admitidas ao princípio da *“proibição de valorizações remuneratórias”* constantes do próprio artigo 39º.

VI

O claro desrespeito por parte do legislador regional das referidas disposições normativas fixadas imperativamente pela Assembleia da República implica, por inerência, uma violação da reserva de competência soberana desta, implícita no princípio da unidade do Estado e no princípio da solidariedade entre todos os portugueses.

Na verdade, o Tribunal Constitucional, no seu Acórdão n.º 613/2011, pronunciando-se sobre normas do Orçamento de Estado para 2011 que, para o problema agora em análise,

tinham um conteúdo similar ao do artigo 33º do Orçamento de Estado para 2014, sustentou então que se tratava de um «*medida legislativa que almeja dar uma resposta institucionalmente abrangente a um problema de emergência orçamental e financeira de amplitude nacional e que no entender do legislador parlamentar “enquanto órgão democrático representativo do Estado unitário” só é suscetível de ser combatido com base em medidas de âmbito nacional*¹. Posição esta perfeitamente compreensível, porquanto o comportamento dos mercados financeiros, no que respeita à concessão de crédito e à fixação das taxas de juros, depende da confiança que estes depositam na capacidade dos Estados e das entidades públicas com ele financeiramente relacionadas² pagarem pontualmente as suas dívidas no momento do seu vencimento. Ora tal confiança assenta, desde logo, na credibilidade financeira que os Estados demonstram não apenas indiretamente por via da competitividade das suas economias, mas também, diretamente, por via da redução do seu défice público».

Recorrendo, depois, às palavras do Acórdão n.º 567/2004, O Tribunal Constitucional afirmou que «*as medidas de redução remuneratória se contam no quadro de um conjunto mais vasto de medidas de redução da despesa e do défice públicos que visam fazer face à existência de “sérios riscos com projeção na economia e nas finanças do todo nacional”³, como ser[á] o caso de aumento das taxas de juro do mercado ou de elevada repercussão nos compromissos internacionais assumidos pelo Estado no sentido de diminuir os défices orçamentais e o peso da dívida pública face ao PIB*».

E, nesta linha, o Tribunal salienta em termos categóricos que «*a sustentabilidade das contas públicas, com a correspondente redução do défice e o controlo da dívida, é algo que, no entender justificável do legislador parlamentar, só poderá ser eficazmente garantido se for feito, não apenas ao nível do Estado, mas também, articuladamente, ao nível das entidades públicas que estão, de uma forma ou de outra, financeiramente relacionadas com esse mesmo Estado*⁴. É algo que só pode ser eficazmente levado a cabo

¹ Sublinhado nosso.

² Idem

³ Idem

⁴ Idem

num quadro de "unidade nacional" e de "solidariedade entre todos os portugueses" e através de medidas universalmente assumidas enquanto atos de "soberania do Estado" legitimados pela sua própria subsistência financeira bem como da de toda a economia nacional (cfr. artigo 225.º, n.ºs 2 e 3, da Constituição). Deste modo, será de considerar constitucionalmente legítimo que o poder legislativo soberano do Estado assuma que as medidas exigidas por uma urgente consolidação das contas públicas não devam ser tomadas isolada e descontextualizadamente apenas em partes do território nacional ou valendo apenas para parte dos cidadãos⁵.

Ciente das eventuais objeções que esta jurisprudência poderia desencadear – em especial devido ao desaparecimento, com a revisão de 2004, da categoria das leis gerais da República como parâmetro de validade da legislação regional – o Tribunal afirma que «*não é sustentável “à luz dos fundamentos, finalidades e limites da autonomia regional enunciados nomeadamente no artigo 225.º da atual Constituição” a ideia de que nunca, e em circunstância alguma, possa haver medidas legislativas que muito embora não estejam textualmente no domínio da reserva de competência da Assembleia da República sejam, por motivos de relevante interesse nacional, tomadas imperativamente para todo o território nacional*⁶. É nesta linha que o Tribunal tem admitido a existência de matérias que por sua natureza devem ficar reservadas aos órgãos de soberania, isto é, que constituem uma reserva de competência legislativa do Estado ou, se se preferir, da República».

De seguida, em diálogo com a doutrina, o Tribunal lembra que:

- a) «Como ainda atualmente afirmam Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, Coimbra 2010, p. 661: "Matérias reservadas à competência própria dos órgãos de soberania são, afinal, a reserva de competência legislativa do Estado, compreensivelmente furtada à intervenção regional. Integram-na desde logo, explicitamente, as que constituem a competência própria da AR, recortada nos arts. 161.º, 164.º e 165.º [...] . Mas

⁵ Idem

⁶ Idem

esta reserva da República não pode limitar-se a estas matérias devendo abranger *por inerência* outras matérias que não podem, *pela sua natureza eminentemente nacional*, ser reguladas senão por órgãos legislativos do Estado".

- b) E «mesmo quem tenha entendimento menos consonante, com o citado, não deixa, todavia, de reconhecer a possibilidade de "limites implícitos à competência legislativa regional" e a possibilidade de uma "violação autónoma dos princípios da soberania e da unidade política do Estado" (Rui Medeiros, Anotação ao artigo 228.º, in *Constituição Portuguesa Anotada*, org. Jorge Miranda e Rui Medeiros, Tomo III, Coimbra, 2007, p. 359, na linha de Maria Lúcia Amaral, "Questões Regionais", in *Estudos de Direito Regional*, Lisboa 1997, p. 290-291)».

E, finalizando, o Tribunal Constitucional dá por *«assente que não se pode excluir, dadas as circunstâncias financeiras e macroeconómicas anteriormente descritas, que a Assembleia da República, enquanto órgão de soberania democraticamente representativo do Estado no seu todo, tome imperativamente medidas, de âmbito nacional, com vista à contenção global da despesa orçamental dos diversos subsectores. Poderá certamente fazê-lo por força da sua competência legislativa genérica (artigo 161.º, alínea c), da Constituição). E poderá ainda fazer prevalecer imperativamente as suas medidas em todo o território nacional*⁷, em particular quando se possa considerar que tais medidas consubstanciam parte relevante de um desígnio nacional global, nomeadamente quando se possa dizer que as medidas tomadas pelo legislador parlamentar visam, em conjunto articulado com outras, provocar efeitos de escala nacional e de repercussão internacional prevenindo assim os prejuízos (ou o aumento dos prejuízos) associados ao défice e à dívida pública excessivos. Nesse sentido, o legislador poderá estabelecer medidas orçamentais a vigorar imperativa e soberanamente para todo o território nacional, em vista da sua mais lograda eficácia, segundo princípios de "solidariedade" e de "unidade" (artigo 225.º, n.ºs 2 e 3, e artigo 6.º, ambos da Constituição)».

⁷ Idem

VII

Este entendimento jurisprudencial – que valia em 2011 para as normas do Orçamento do Estado sobre “*reduções remuneratórias*” e que continua a valer hoje em relação às normas do Orçamento do Estado para 2014 com idêntico conteúdo (artigo 33º), e que se justifica por identidade de razão para o princípio da “*proibição de valorizações remuneratórias*” constante do artigo 39º deste mesmo diploma orçamental – é, aliás, o único entendimento capaz de impedir que o esforço de redução da despesa pública levado a cabo pelos órgãos de soberania – que, diga-se, tem nas despesas com pessoal uma das suas mais relevantes componentes – seja esvaziado em termos significativos pelo exercício da competência legislativa regional dos Açores e da Madeira.

Note-se que não está em questão exigir das Regiões Autónomas que, ativamente, decretem medidas legislativas que contribuam para a redução da despesa pública no quadro dos respetivos orçamentos – mormente, com vista a permitir a redução progressiva das transferências que anualmente são efetuadas pelo Orçamento de Estado para os orçamentos regionais (e que, em 2014, ultrapassam no caso dos Açores 251 milhões de euros) ou a redução das necessidades regionais de financiamento com recurso ao crédito (que, mais uma vez, no caso açoriano, superam no próximo ano os 49 milhões de euros). Trata-se apenas de não permitir que medidas legislativas antes de mais adotadas pela Assembleia da República ao abrigo da sua *competência legislativa genérica* (161º) e, só por isso, aplicáveis a todo o território nacional – num Estado unitário, os órgãos de soberania quando legislam fazem-no em princípio para todo o território nacional – tenham a sua eficácia comprometida em virtude de regimes especiais ou excecionais emanados pelos legisladores regionais, em nome de interesses políticos conjunturais ou parcelares. E trata-se, outrossim, de salvaguardar o respeito por uma lei geral, cujo conteúdo, fortemente restritivo de uma dimensão negativa do “direito à retribuição do trabalho” (59º, nº 2, alínea *a*)), é suscetível de a encaminhar para a própria *reserva relativa* da Assembleia da República (165º, nº 1,

alínea b)) respeitante aos direitos fundamentais de natureza análoga a direitos, liberdades e garantias (17º).

Em suma, não se interfere positivamente com o exercício dos poderes legislativos regionais, impondo-lhes uma determinada obrigação *de facere*, mas confrontam-se tão-somente esses poderes com uma obrigação negativa de respeito por certas opções legislativas fundamentais do legislador nacional. Em causa está apenas o reconhecimento de que a legislação emanada dos órgãos de soberania, quando manifestamente incorpore a defesa de valores constitucionais de primeira grandeza – como a independência do País em face dos credores internacionais e das instituições que os representam e/ou a recuperação, pelos órgãos democraticamente eleitos, dos seus poderes normais de governação – não pode ter natureza meramente supletiva, nem consequentemente ser afastada a sua plena vigência insular pelos órgãos de governo próprio dos Açores e da Madeira. De resto, a unidade do Estado é constitucionalmente configurada – logo no artigo 6º da Lei Fundamental – como um princípio jurídico fundamental e, como é sabido, nenhum princípio jurídico se esgota nas suas diferentes concretizações normativas (como sucede, no caso em apreço, com as regras que fixam as ditas reservas *expressas* de competência legislativa da Assembleia da República e do Governo).

Como adiante melhor se explicitará, esta jurisprudência constante do Acórdão n.º 63/2011 é também a única que faz jus à ideia de que quanto mais pesados são os sacrifícios exigidos aos cidadãos, no combate à crise financeira que o Estado como um todo atravessa, maiores têm que ser também as exigências de equidade na repartição desses sacrifícios. Todas e quaisquer diferenciações de tratamento – sejam elas de natureza setorial, regional, local ou outra – têm de ser rigorosamente escrutinadas, em busca de um fundamento material que possa ser (ou não) capaz de as justificar na íntegra. Haja em vista, no caso vertente, como adverte o Tribunal Constitucional, no seu recente Acórdão n.º 793/2013, “*a exigência de unidade axiológico-normativa do regime jurídico aplicável a todos os trabalhadores em funções públicas, independentemente da concreta Administração a que os mesmos se encontrem vinculados (cf. o artigo 269º da Constituição). Tal unidade é, de*

resto, simétrica da comunidade de fins e de princípios constitucionalmente previstos para a Administração Pública (cf. o artigo 266º da Constituição)”.

VIII

A reserva de competência soberana da Assembleia da República, que determina a inconstitucionalidade das normas do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 43º do Decreto n.º 24/2013 é também indissociável do princípio da solidariedade nacional, cujo *carácter recíproco* decorre da circunstância e as relações entre o Estado e as Regiões Autónomas terem de se processar de modo a reforçar os “laços de solidariedade entre todos os portugueses” (n.º 2 do artigo 225º). Como o Tribunal Constitucional teve já oportunidade de referir no seu Acórdão n.º 11/2007, a respeito do regime da Lei das Finanças Regionais, «*o princípio, dito da solidariedade nacional, não pode ser perspetivado por forma a dele se extrair uma só direccionalidade, qual seja a da solidariedade representar unicamente a imposição de obrigações do Estado para com as Regiões Autónomas, pois que, sendo uma das tarefas fundamentais do Estado a de promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, inter alia, o carácter ultraperiférico dos Açores e da Madeira [cfr. alínea g) do artigo 9º da Constituição], visando a autonomia das Regiões, a par da participação democrática dos cidadãos, do desenvolvimento económico-social e da promoção e defesa dos interesses regionais, o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade de todos os portugueses (nº 2 do artigo 225º), torna-se inequívoco que, neste ponto, não poderão deixar de ser ponderados também os interesses das populações do território nacional no seu todo, consequentemente aqui se incluindo as próprias populações do território “historicamente definido no continente europeu”».*

De resto, em nenhum dos seus sentidos, o princípio da solidariedade nacional pode ser encarado como um mero enunciado retórico ou como uma proclamação política destituída de conteúdo jurídico útil. À semelhança do que sucede com alguns outros princípios constitucionais cujo exato conteúdo é de difícil apuramento, o princípio da

solidariedade nacional no sentido Regiões Autónomas → Estado não deixa de ter um *conteúdo mínimo* constitucionalmente determinável e que pode ser utilizado, em situações extremas, para decretar a invalidade de soluções legislativas flagrantemente contrárias aos mais elementares critérios de justiça e de equidade que devem nortear as relações entre os cidadãos residentes nas diferentes parcelas do território nacional ou, numa perspetiva institucional, entre as Autonomias Regionais e a República. Nestes termos, o princípio da solidariedade nacional, mais do que um parâmetro contabilístico de quantificação de relações financeiras recíprocas – do “deve e haver” entre o Estado e as Regiões –, deve ser encarado como um princípio valorativo de aferição da justiça das soluções político-legislativas e político-financeiras tomadas de parte a parte, não lhe faltando sequer uma relevante dimensão simbólica: a de que todos os portugueses se encontram empenhados na construção de um destino comum e que, portanto, devem partilhar equitativamente tanto os benefícios quanto as dificuldades desse percurso.

Por isso, não é decisivo no plano constitucional a circunstância de o artigo 43º do Decreto n.º 24/2013 não implicar em si mesmo um acréscimo de transferências financeiras do Orçamento de Estado para o da Região Autónoma dos Açores, no ano de 2014 – uma vez que o valor dessas transferências se encontra definida *a priori* pela Lei das Finanças Regionais. Nem sequer deve sobrevalorizar-se o facto de a eliminação da medida legislativa em análise – através da declaração da sua inconstitucionalidade – não beneficiar em nada os contribuintes do Continente, que suportam integralmente a transferência de cerca de 251 milhões de euros prevista no artigo 8º do próprio Orçamento Regional para 2014 (e a que se junta ainda uma outra transferência de 187 milhões de euros, decorrente da integração de Portugal no seio da União Europeia). As verbas destinadas ao pagamento da “*remuneração complementar regional*” continuam na disponibilidade dos órgãos de governo próprio da Região, que assim as podem afetar à satisfação de necessidades básicas da população ou a outros fins constitucionalmente legítimos (v.g., amortização da dívida pública regional).

Porém, já será certamente relevante, do ponto de vista dos laços que devem unir todos os portugueses, que o esforço de solidariedade que os contribuintes continentais continuam a fazer em mais um ano de profunda crise económica e financeira, em favor dos

Açores e dos portugueses aí residentes, seja partilhado na mesma medida por todos estes e, em particular, pelos que recebendo as suas remunerações de verbas públicas apesar de tudo mais pesam na despesa pública global. Se assim não for, infringem-se inevitavelmente os referidos critérios elementares de justiça e equidade que devem presidir às relações entre todos os portugueses, onde quer que residam.

Por isso se crê que o regime privilegiador forjado pelo n.º 1 e pelo n.º 2 do artigo 43º do Decreto n.º 24/2013 fere também, autonomamente, aquele *conteúdo mínimo* do princípio da solidariedade nacional determinável no plano constitucional, pondo em perigo um dos objetivos da autonomia político-administrativa: o reforço dos laços que unem todos os portugueses (225º, n.º 2, *in fine*).

IX

Não se ignora que a última revisão do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (Lei n.º 2/2009, de 12 de janeiro) procurou de certa forma blindar o regime constante do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2002/A, conferindo expressamente à respetiva Assembleia Legislativa competência para definir regimes legais em matéria de:

- a) Complemento regional de pensão (58º, n.º 2, alínea *b*));
- b) Complemento à retribuição mínima mensal garantida (61º, n.º 2, alínea *b*));
- c) Remuneração complementar aos funcionários, agentes e demais trabalhadores da administração regional autónoma (67º, alínea *f*)).

Simplesmente, no que tange à “*remuneração complementar regional*”, a jurisprudência acima transcrita não põe diretamente em causa a possibilidade de a Assembleia Legislativa manter em vigor o regime jurídico do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2002/A. Aliás, uma pronúncia do Tribunal Constitucional pela inconstitucionalidade

do artigo 43º do Decreto n.º 24/2013 da Assembleia Legislativa Regional em nada afetará a vigência do regime que atualmente disciplina tal figura. Nem tão-pouco se pode legitimamente questionar a capacidade legislativa da Assembleia parlamentar açoriana para rever ou atualizar o regime substantivo da remuneração complementar regional, em conformidade com o espírito que presidiu à sua aprovação e à sua inclusão, aquando da revisão de 2009 do Estatuto Político-Administrativo, entre as matérias da competência legislativa regional.

Agora, atendendo até ao elemento histórico e teleológico da interpretação jurídica, a Assembleia Legislativa Regional não pode pretender, ao abrigo da alínea *f*) do artigo 67º do Estatuto, emanar todo e qualquer conteúdo jurídico, independentemente de qualquer correspondência com as origens e com a axiologia do instituto em apreço. Neste sentido, uma coisa é reconhecer à Assembleia Legislativa dos Açores uma competência para atuar normativamente na matéria em apreço, outra bem diferente é permitir que – aproveitando apenas a designação “*remuneração complementar regional*” – se subverta completamente o instituto preexistente e, sobretudo, se esvazie como isso de sentido útil uma medida legislativa da Assembleia da República, cuja eficácia depende em larga medida da sua aplicação imperativa e uniforme em todo o território nacional e a um conjunto de destinatários definido em termos tão alargados quanto possível.

Aliás, no Acórdão n.º 613/2011, o Tribunal Constitucional teve o cuidado de referir que não é tanto «a *matéria em si mesma* que “não pode, *pela sua natureza eminentemente nacional*, ser regulada senão por órgãos legislativos do Estado”, mas são antes *circunstâncias macroeconómicas de âmbito nacional e internacional* que determinam, sob pena de total ineficácia, que as *medidas concretamente tomadas* pelo Estado possam adquirir imperatividade a nível de todo o território nacional, tendo, até, em vista, como se afirmou já, “o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses” e, bem assim, “a integridade da soberania do Estado” (cfr. artigo 225º, n.ºs 2 e 3 da Constituição)».

X

Por sua vez, no que respeita ao vício de violação do princípio da igualdade, afigura-se evidente que as normas conjugadas do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 43º do Decreto n.º 24/2014 vêm introduzir no ordenamento jurídico uma diferenciação de tratamento – vêm tratar mais favoravelmente determinadas categorias de trabalhadores em funções públicas, por comparação com o regime geral que resulta do Orçamento de Estado – sem que, contudo, exista um *fundamento material suficiente* para justificar esse mesmo tratamento diferenciado.

Na verdade, o próprio *princípio da autonomia político-administrativa* das Regiões Autónomas não pode ser considerado razão bastante para afastar, em definitivo, a sujeição das medidas legislativas adotadas pelos órgãos de governo próprio ao princípio geral da igualdade e, portanto, à necessidade de fazer assentar os respetivos regimes diferenciadores em critérios capazes de os fundamentar materialmente. Se, na generalidade dos casos, os regimes emanados dos órgãos legislativos das Regiões Autónomas não suscitam questões relevantes do ponto de vista da sua conformidade com o princípio da igualdade, não é porque estes não possam ser confrontados nessa perspetiva com a legislação emanada dos órgãos de soberania, mas sim porque a própria realidade autonómica assenta sobre pressupostos de facto diferentes dos existentes no Continente – quer dizer, assenta nas peculiares “características geográficas, económicas, sociais e culturais” dos arquipélagos, tal como se enfatiza no n.º 1 do artigo 225º da Lei Fundamental.

Nem tão-pouco o *princípio da autonomia orçamental*, consagrado na alínea j) do n.º 1 do artigo 227º e segundo o qual as Regiões Autónomas têm o poder de dispor de um conjunto amplo de receitas, que lhes são atribuídas pela Constituição e pela lei, e de as afetar às suas despesas segundo os seus próprios juízos de oportunidade, nem mesmo esse

princípio – dizia-se – pode ser invocado de forma procedente para isentar as opções político-legislativas das Regiões Autónomas com direto impacto financeiro de um controlo de constitucionalidade, à luz das regras e princípios jurídicos aplicáveis, começando naturalmente pela própria máxima da igualdade. O princípio da autonomia orçamental, concedendo por certo aos órgãos de governo das Regiões Autónomas uma ampla margem de discricionariedade política, que lhes permite realizar a afetação das suas receitas às suas despesas de acordo com as suas opções tomadas democraticamente, não pode todavia legitimar a criação de uma *zona livre de constitucionalidade*. Ou seja, se o princípio da autonomia orçamental impede que os órgãos de soberania possam sindicar o *mérito político* das opções de afetação de recursos efetuadas pelos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas – por exemplo, investir numa obra pública, na compra de material escolar ou na promoção do desporto –, de modo algum pode significar que a *validade jurídica* dos critérios subjacentes a essas escolhas não seja controlável na perspetiva da sua constitucionalidade (pelo Tribunal Constitucional) e da sua legalidade (pelo Tribunal de Contas).

Por exemplo, o princípio da autonomia orçamental nunca poderia permitir a uma Região Autónoma que tomasse opções político-legislativas de afetação de receitas regionais à construção de novos templos da Igreja Católica, pondo em causa não apenas a separação entre as Igrejas e o Estado, mas também a igualdade de tratamento devida às diferentes confissões religiosas. Da mesma forma que o mesmo princípio também nunca admitiria que se criasse, numa Região Autónoma, um programa de auxílio financeiro às (famílias das) crianças que frequentassem o ensino básico, mas em que o acesso a esses benefícios fosse reservado às crianças nascidas dentro do casamento ou às crianças nascidas no território insular.

É neste pressuposto que cumpre analisar, numa dupla perspetiva, a constitucionalidade das soluções normativas decorrentes do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 43º do Decreto n.º 24/2013:

- a) Por um lado, fazendo o confronto entre os “*trabalhadores que exercem funções na administração pública regional e local*” açoriana (n.º 1 do artigo 10º do

Decreto Legislativo Regional n.º 8/2002/A) e todos os demais trabalhadores em funções públicas que, sendo também destinatários dos artigos 33º e 39º da Lei do Orçamento do Estado para 2014 (por força do elenco abrangente do n.º 9 daquele artigo), no Continente e na Região Autónoma da Madeira, auferindo o mesmo nível de rendimentos daqueles primeiros – entre 675 e 3050 euros –, sofrerão na íntegra e sem qualquer compensação ou suplemento os cortes remuneratórios previstos pelo referido artigo 33º;

- b) Por outro lado, efetuando o confronto entre os “*trabalhadores que exercem funções na administração pública regional e local*” açoriana (n.º 1 do artigo 10º do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2002/A) e todos os destinatários dos artigos 33º e 39º da Lei do Orçamento do Estado para 2014 e que, no próprio espaço territorial da Região Autónoma dos Açores, apesar de auferirem exatamente o mesmo nível de rendimentos daqueles, não beneficiarão do tratamento mais favorável decorrente do dito artigo 43º do Decreto n.º 24/2013, simplesmente por integrarem a administração estadual (desconcentrada).

XI

Quanto à primeira perspetiva, a violação do princípio da igualdade decorre da ausência de um critério material que permita tratar de forma claramente diferenciada grupos de trabalhadores que exercem funções públicas apenas porque pertencem a aparelhos administrativos diferentes: de um lado, a administração regional autónoma (direta e indireta) e em certa medida a administração local açoriana; do outro lado, toda a administração estadual, a administração local continental e a própria administração pública da Região Autónoma da Madeira.

É evidente que pode invocar-se em favor desta manifesta diferenciação de tratamento a ideia de “*correção das desigualdades derivadas da insularidade*”, presente no n.º 1 do artigo 229º da Constituição. Ou seja, pode argumentar-se que a desigualdade jurídica agora criada constitui antes uma diferenciação positiva, destinada a compensar uma desigualdade de facto preexistente. Sucede porém que, entre trabalhadores de diferentes administrações públicas que têm a mesma remuneração base, o que antes de mais ressalta é precisamente a situação de igualdade factual em que uns e outros se encontram em concreto. Ainda que possam existir, no contexto regional açoriano, desigualdades factuais carecidas de correção no confronto com o restante território nacional – por exemplo, desigualdades hipoteticamente espelhadas nos indicadores estatísticos do rendimento líquido disponível das pessoas (PIB *per capita*) ou nos índices de preços ao consumidor –, essas devem ser combatidas através de medidas de natureza fiscal, que por definição abrangem todos os residentes. É o que sucede, não se olvide, com a redução de 20% de todas as “taxas nacionais do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares” e com a redução, também de 20%, das diferentes taxas nacionais do IVA, ambas previstas pelo próprio artigo 31º do Decreto n.º 24/2013 da Assembleia Legislativa Regional (na nova redação que confere aos artigos 4º e 7º do Decreto Legislativo Regional n.º 2/99/A, de 20 de janeiro).

A verdade é que, em relação aos grupos de pessoas agora em confronto, não existe rigorosamente nenhuma desigualdade de facto que possa ser corrigida através da atribuição de uma remuneração complementar distribuída em conformidade com uma tabela como a aprovada pelo n.º 2 do artigo 43º. Desde logo, a ideia de que as desigualdades decorrentes da insularidade poderiam ser mais intensas sensivelmente a meio da tabela, nos escalões remuneratórios entre os 1500 euros e os 2200 euros, não tem qualquer verosimilhança. O modelo de cálculo da remuneração complementar regional e a sua atribuição a um universo de trabalhadores em funções públicas – em razão da sua pertença a uma (ou a mais do que uma) administração determinada – revelam que a medida legislativa *sub judice* não se funda em nenhum critério objetivo e, sobretudo, não tem qualquer relação com a referida ideia de desigualdades ou custos derivados da insularidade.

Por conseguinte, não sendo viável fundar materialmente o regime concreto do referido artigo 43º na necessidade de correção de desigualdades (de facto) decorrentes da insularidade – nem se vislumbrando nenhum outro fundamento material que possa de forma cabal justificar o tratamento diferenciado em apreciação –, confirma-se que a *ratio* prosseguida pela Assembleia Legislativa Regional foi, apenas, a de evitar que os trabalhadores da administração autónoma e da administração autárquica açoriana sejam atingidos pelas reduções remuneratórias do artigo 33º do Orçamento de Estado para 2014 na mesma medida que os demais destinatários daquele preceito – o que, em termos constitucionais, se afigura inaceitável.

XII

No que toca à segunda perspetiva acima referida – ou seja, à *perspetiva intrarregional* –, o princípio da igualdade sempre exigiria que qualquer regime que tivesse por objeto o favorecimento de determinado grupo de pessoas dentro do universo regional açoriano, com base na ideia de correção das desigualdades decorrentes da insularidade ou num qualquer outro critério objetivo, teria também que abranger da mesma forma todas as pessoas relativamente às quais se verificassem os mesmos pressupostos. Quer dizer, todos os trabalhadores públicos que auferissem um rendimento base entre os 675 euros e os 3050 euros e que, conseqüentemente, fossem afetadas pelos cortes remuneratórios previstos pelo Orçamento de Estado para 2014.

Não é todavia isso que resulta do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 43º do Decreto n.º 24/2013, na redação conferida ao artigo 10º do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2002/A, onde se institui um complemento remuneratório que:

- a) se aplica *imediatamente* aos trabalhadores da administração regional autónoma;

- b) *mediatamente* aos trabalhadores do setor público empresarial regional;
- c) e apenas *condicionalmente* aos trabalhadores da administração local insular;
- d) e do qual se excluem os trabalhadores da administração pública estadual (que nas forças de segurança, na área da defesa, na administração da justiça, nos serviços de finanças e noutros serviços desconcentrados) desempenham a sua função no território açoriano.

De um ponto de vista substantivo, nada consegue justificar este tratamento diferenciado (e escalonado). É certo que, em bom rigor, a Assembleia Legislativa dos Açores apenas pode legislar para a administração autonómica propriamente dita, sob pena de extravasar o parâmetro da sua competência legislativa que é definido pelo conceito institucional de “âmbito regional”, resultante da alínea *a)* do n.º 1 do artigo 227º da Constituição (Acórdão n.º 258/2007 e Acórdão n.º 304/2011). Por isso, aquela Assembleia não pode dispor legislativamente para o Estado e tem de respeitar o estatuto e a autonomia financeiras das autarquias locais (artigo 165º, n.º 1, alínea *q)*). Mas, sobretudo, o que interessa sublinhar é que a circunstância de a Assembleia Legislativa açoriana não ter a possibilidade de emanar uma solução legislativa compatível com o princípio da igualdade, no próprio plano regional, apenas vem demonstrar, de forma eloquente, que a competência para legislar na matéria em questão tem necessariamente de ser reservada aos órgãos de soberania e, em particular, à Assembleia da República.

Efectivamente, nenhum órgão pode considerar-se constitucionalmente competente para produzir determinada disciplina jurídica se, do exercício dessa competência, resultarem inevitavelmente soluções normativas desconformes com o princípio da igualdade – forçando, em consequência, outros órgãos legislativos a corrigir as desigualdades de tratamento daí decorrentes, designadamente através do alargamento da disciplina emanada pelo primeiro. Assim será, por maioria de razão, se aquele for um órgão legislativo não soberano, como a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, e este for um órgão de soberania, como a Assembleia da República.

XIII

Nestes termos, o Representante da República para a Região Autónoma dos Açores vem requerer ao Tribunal Constitucional a fiscalização preventiva, e a consequente pronúncia pela inconstitucionalidade, das normas resultantes da conjugação do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 43º do Decreto n.º 24/2013 da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores – que aprova o *Orçamento da Região Autónoma dos Açores para o Ano de 2014* – na medida em que aquele preceito dá nova redação aos artigos 9º, 10º, 11º e 13º e aprova a tabela anexa ao Decreto Legislativo Regional n.º 8/2002/A.

Junta-se: original do Decreto n.º 24/2013 (anexo I); e *Memorando de Entendimento entre o Governo da República e o Governo da Região Autónoma dos Açores*, de 2 de agosto de 2012 (anexo II).

Lisboa, 30 de dezembro de 2013

O REPRESENTANTE DA REPÚBLICA

Pedro Catarino