Jurisprudência constitucional sobre as regiões autónomas em 2014

SÍNTESE: A jurisprudência constitucional não foge à regra: continua a criar generalizações, especialmente a manter posições anteriores, sem sentido no espetro universal da autonomia. Em doze casos resolve inadequadamente dez. Em todo o caso, percebe-se que as próprias regiões autónomas contribuem para isso: nuns casos, não fundamentam as suas posições; noutros casos, criam leis que são claramente violadores do seu próprio Estatuto feito a seu pedido ou de leis de valor reforçado face a regulamentos seus naturalmente de menor densidade.

1. No ano de 2014 foi importante em jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre matéria diretamente relacionada com as regiões autónomas com elevada pertinência sobre o sistema autonómico, quase todos os acórdãos em sede de fiscalização sucessiva e em quase todos sendo o Estado como entidade fiscalizada.

Tenha-se presente que o Tribunal Constitucional abrange, na fiscalização da constitucionalidade, e utilizando uma nomenclatura genérica, o processo civil (com a fiscalização concreta e os recursos) e o processo político com a intervenção dos atores público-políticos; aqui neste estudo apenas perspetivamos os processos políticos, ou seja, a fiscalização preventiva e a fiscalização sucessiva.

Eis no Quadro 1 uma imagem dessa realidade. Aqui percebemos dez acórdãos em processo de fiscalização sucessiva e dois em fiscalização preventiva. Não é um quadro negativo se comparado com outros dados históricos; em qualquer caso, mantém-se o modelo existente: mais tipologia de fiscalização sucessiva do que na preventiva.

Em doze acórdãos, a Região Autónoma do Açores foi sujeita a uma fiscalização constitucional, a Madeira a três e o Estado a oito. A matéria "Duração do trabalho" aparece duas vezes.

As razões dessa fraca fiscalização em termos estatísticos para as regiões autónomas prendem-se sobretudo a uma fraca produção legislativa quanto à substância das matérias, mas também a uma franca propensão para a facilidade de assinatura dos diplomas, agora mais nos Açores do que na Madeira (ou seja, o contrário do que aconteceu no período dos ministros da República para as regiões autónomas). Pode também dizer-se que, após quase quarenta anos de autonomia política, as regiões autónomas têm já um bloco de legalidade regional autonómica de grande quantidade (em média são produzidos anualmente cerca de 23 a 28 diplomas legislativos em cada Região). A compreensão do que está na base dessa realidade é suficiente para um outro estudo que aqui não cabe.

Quadro 1: lista da jurisprudência constitucional sobre regiões autónomas

Nº Ac	**Matérias**	**Legislação**	**Entidade fiscalizada**	**Entidade fiscalizadora**	**Tipologia fiscalização**
20	Duração do trabalho	Lei 68/2013	Estado	ALRAM	Sucessiva
55	Compensação insular	Orçamento regional 2014	RAA	RR	Preventiva
96	Adapta taxas moderadoras	DRR 6/2012/M	GRAM	Deputados ALRAM	Sucessiva
252	Receita fiscal	Orçamento Estado 2014	Estado	PALRAM	“
315	Recursos geológicos	DLR 12/2012/A e D-L 90/90	RAA e o Estado	RR	“
465	Financiamento do Estado desporto	DN 1/2003 e DN 22932/2007	Estado	ALRAM	“
467	Finanças regionais	LFRA	“	ALRAM	“
534	Fundações	Lei 24/2012	“	Deputados ALRAA	“
578	Religião e moral, escola, pais	DLR a aplicar à RAM o DL 139/2012 e o DL 91/2003	RAM	RR	Preventiva
746	Duração do trabalho	R-GRRAM 905/2013	RAM	RR	Sucessiva
747	Emissão de faturas	DL 198/2012	Estado	ALRAM	“
800	Transações intracomunitárias	Código IVA	Estado	ALRAM	“

Notas: NºAc, Número do Acórdão. DLR, Decreto Legislativo Regional. DRR, Decreto Regulamentar Regional. DN, Despacho Normativo. LFRA, Lei de Finanças das Regiões Autónomas. R, resolução. RAA, Região Autónoma dos Açores. GRAM e RAM, Governo da Região Autónoma da Madeira. PAL e AL., Presidente da Assembleia Legislativa. RR, Representante da República.

2. Vejamos agora cada um dos acórdãos, por ordem numérica e em síntese. Tendo em conta que já anotamos alguns destes acórdãos, nestes seremos mais sintéticos para evitar a repetição.

O acórdão 20/2014 ([1]). O Parlamento Madeirense suscitou junto do Tribunal Constitucional, e em sede de fiscalização sucessiva, a constitucionalidade da lei estadual Lei 68/2013, de 29 agosto, por esta, ao aumentar a duração do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas, violar o princípio constitucional no sentido da duração de trabalho ser instituída de maneira a que exista uma conciliação condigna da atividade profissional com a vida familiar. O Tribunal Constitucional não chegou a analisar a matéria por falta de legitimidade processual, pois o pedido foi na base da inconstitucionalidade do diploma estadual o que, neste caso, a Constituição impõe que o juízo de inconstitucionalidade se funde na violação dos direitos das regiões autónomas ([2]).

Esta matéria da duração do período normal de trabalho dos funcionários públicos foi muito discutida nesse ano ([3]); e sobre a matéria específica da legitimidade existe abundante jurisprudência.

Neste pedido e acórdão as partes não estiveram bem: não esteve bem a Região Autónoma porque não fundamentou que a matéria de duração do período normal de trabalho dos funcionários públicos das regiões autónomas pode constituir-se como um direito da Região. A Região Autónoma tem um papel central na adoção de medidas que façam das políticas e legislação estaduais instrumentos apropriados para os insulares. É por via disso aliás que, por um lado, o Estado tem como finalidade promover «*a igualdade real entre os portugueses*», artigo 9º, alínea d) da Constituição; e a Região Autónoma, pelo seu turno, tem como finalidade a fundamentação de sua existência: o desenvolvimento económico-social das ilhas tendo em conta as suas caraterísticas geográficas, económicas, sociais e culturais, artigo 225º da Constituição.

([1]) Para maior desenvolvimento, ARNALDO OURIQUE, *Padrão Constitucional das Autonomias Portuguesas*, no prelo, 2015, pp.152-154.

([2]) Artigo 281º, nº1, alínea g) da Constituição.

([3]) ARNALDO OURIQUE, *Padrão Constitucional das Autonomias Portuguesas*, Op. Cit., pp.24-44.

Ora, se uma lei do Estado reestrutura princípios fundamentais gerais do funcionalismo público – que são aplicados em todo o país, como é o caso período normal de trabalho dos funcionários públicos – necessariamente (para além da necessária audição) cabe à Região garantir que essa reestruturação não afete desnecessariamente ou inutilmente os seus funcionários públicos. O direito da Região aqui é duplo: por um lado, o direito de defender o interesse dos funcionários públicos quando estes, através de seus legais representantes, apontam justificações de eventual inconstitucionalidade; e, por outra banda, o direito de defender para o seu património humano interno condições que garantam o tal binómio de trabalho e família.

A Região não tem apenas o direito de defender normas sobre o regime autonómico; também tem o direito de defender o conteúdo desse regime autonómico, constituído também e precisamente pelos funcionários públicos. Por que motivo a Região atribui aos funcionários públicos uma compensação remuneratória?; por que motivo atribui um acrescento financeiro ao rendimento mínimo nacional (que se traduz no rendimento mínimo regional)?; precisamente porque a autonomia visa garantir que o povo insular, sujeito a essa autonomia, mantenha níveis de bem-estar idênticas às que os restantes portugueses continentais têm, ou melhorando outros aspetos por compensação, quando não é possível aquele ajustamento.

E não esteve bem o Tribunal Constitucional, porque, embora a Região não tenha fundado o pedido com a necessária justificação de que a matéria é de interesse regional, o órgão jurisprudencial tinha obrigação de verificar se existe ou não esse poder em termos jurídico teóricos, embora depois declarasse a conformidade por não compreender a dimensão do interesse regional – que só a Região sabe, por princípio, justificar na medida em que apenas a Região está na posse de dados concretos para fazer tal geometria fundacional ([4]).

([4]) Embora o pudesse fazer, como o fez desde sempre. Desde a Comissão Constitucional que tem sido a jurisprudência constitucional a determinar os limites e os alcances do sistema constitucional autonómico. Ver, ARNALDO OURIQUE, *O pensamento jurisconstitucional das autonomias políticas portuguesas. Volume I, de 1976 a 1982, Comissão Constitucional*, Ed. Novas Edições Académicas, OmniScriptum GmbH & Co. KG, Saarbrücken, Germany, 2014.

3. No acórdão 55/2014 ([5]) estava em causa o decreto legislativo regional da Assembleia Legislativa dos Açores de aprovação do Orçamento Regional para 2014 e sobre a Remuneração Complementar Regional. O Representante da República promoveu a fiscalização preventiva da constitucionalidade, tendo o Tribunal dado razão à Região.

O sistema da Remuneração Complementar Regional existia já em 2013 e nessa altura o Representante da República não levantava nenhuma questão. E nesse ano o sistema, conjugando os elementos nacional e regional, prefiguravam o seguinte quadro: A) Redução salarial proporcional nos vencimentos acima de 1.500 euros, B) a Remuneração Complementar Regional proporcional aos vencimentos até 1.034 euros. Ou seja, como regra geral, quem não pagava taxa especial recebia complemento, quem pagava taxa especial não recebia complemento. Mas nesse ano de 2014 o sistema foi alterado pelo citado orçamento regional; A) Redução salarial proporcional nos vencimentos acima de 675 euros, B) a Remuneração Complementar Regional proporcional aos vencimentos até 3.050 euros. Isto é, como regra geral, a maioria paga taxa especial e a maioria recebe complemento.

Mas é neste particular que o Representante da República reclama ao Tribunal Constitucional fundando-se na argumentação, por um lado, em motivos políticos como a referência ao contrato de estabilização orçamental com a *Troika*/Estado ([6]) que proíbe que a Região faça diferente do nacional ou por considerar a alteração do sistema como uma transformação radical e ao arrepio do esforço de todos os portugueses. E, por outro lado, motivos jurídicos, ainda assim improcedentes: que há uma violação da lei do Orçamento de Estado por este facilitar os cidadão em geral e o orçamento regional fazer o contrário, confundindo aquela importante lei estadual com as leis que sejam de natureza de *lei geral da República*, esquecendo que nenhuma lei infraconstitucional pode impedir a região de aplicar a Constituição e o Estatuto Político; e que o diploma regional violaria a reserva de soberania por via dos princípios da unidade do Estado, da

([5]) Já revisitado em ARNALDO OURIQUE, *Padrão Constitucional das Autonomias Portuguesas*, Op. Cit., pp.63-80.

([6]) A *Troika* usada em Portugal a partir de 2011 foi composta pela Comissão Europeia, pelo Banco Central Europeu e o Fundo Monetária Internacional. A expressão é frequentemente utilizada em política para designar a formação de um poder concentrado em três instituições.

solidariedade entre todos os portugueses e da unidade nacional, mas sem justificasse em que medida.

Na base disso, naturalmente o Tribunal Constitucional não teve dificuldade em não dar razão ao Representante da República e declarou o diploma regional em conformidade com a Constituição.

4. No acórdão 96/2014 ([7]) estava em causa as taxas moderadoras na Região Autónoma da Madeira. O Governo Regional através de decreto regulamentar regional mandou aplicar, de forma adaptada, na Região a lei estadual sobre o acesso aos serviços de saúde através taxas moderadoras bem como as isenções. Deputados da respetiva Assembleia Legislativa suscitaram a sua constitucionalidade, e também legalidade face Estatuto Político junto do Tribunal Constitucional, a sua fiscalização, por falta de capacidade que seria o do parlamento e não do governo.

O órgão jurisconstitucional deu razão aos deputados e declarou a ilegalidade com força obrigatória geral; mas como não reconheceu legitimidade constitucional dos deputados para o pedido não declarou a inconstitucionalidade.

O pedido dos deputados estava mal, pois tinham de ter fundamentado que a matéria é do interesse regional: se os serviços regionais de saúde são serviços orientados pelo executivo que é aliás, por via do seu Estatuto Político, o órgão superior da Administração Pública Autonómica, e se tem inclusivamente competência constitucional exclusiva (artigo 231º, nº6 da Constituição) para criar decretos regulamentares regionais ao bom funcionamento dessa Administração, logo, a Região, nesta matéria, tem um interesse regional bastante vincado como se percebe. E ao fazerem essa fundamentação teriam legitimidade constitucional.

Mas também a deliberação do Tribunal Constitucional não é escorreita. Na verdade, se cabe ao executivo governar, logo, tem legitimidade para mandar aplicar uma tabela nacional no território regional. Não se trata de adaptar substantivamente; mas apenas aplicar, por remissão, certas taxas na Região por serviços de saúde da Administra Pública Regional Autonómica.

([7]) Para maior desenvolvimento em ARNALDO OURIQUE, *Padrão Constitucional das Autonomias Portuguesas*, Op. Cit., pp.195-198.

5. No acórdão 252/2014 ([8]) estava em causa o Orçamento de Estado de 2013 que determinava que "a receita da sobretaxa do IRS reverte integralmente para o Orçamento de Estado". A Região Autónoma da Madeira, através do Parlamento, suscitou a inconstitucionalidade de tal norma, mas o Tribunal Constitucional não a declarou.

O Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira suscitou a constitucionalidade basicamente, e com razão, com o fundamento de que a lei estadual era claramente inconstitucional «*na medida em que sempre ficaria cerceado o núcleo essencial daquela ou uma das projeções dela – a efetiva disponibilidade da receita fiscal*».

O Tribunal Constitucional assim não entendeu, no nosso entender mal, tal como o tinha feito quanto a orçamentos anteriores através dos acórdãos 11/1983 ([9]), 66/1984 ([10]), 141/1985 ([11]), 412/2012 ([12]), 767/2013 ([13]).

([8]) Já revisitado em ARNALDO OURIQUE, *Padrão Constitucional das Autonomias Portuguesas*, Op. Cit., pp.183-189.

([9]) Pelo Presidente da República, fiscalização preventiva, estava em causa uma lei da Assembleia da República que criava um imposto extraordinário (com efeitos retroativos) cujo produto revertia para o Estado. O Tribunal considerou justificável a lei porque na Constituição não há «*uma proibição genérica de leis fiscais retroativas*» e medida «*visa atalhar uma situação excecional de défice, ocorrendo numa conjuntura económico-financeira de crise e reclamando medidas urgentes e imediatas para a sua contenção*». «*O lançamento de impostos de carácter extraordinário cujo produto reverta inteiramente para o Estado quando ocorram circunstâncias excecionais, nomeadamente de crise económica financeira, que justifiquem esse comportamento legislativo*». ARNALDO OURIQUE, *Padrão Constitucional das Autonomias Portuguesas*, Op. Cit., p.186.

([10]) Pelo Provedor de Justiça, em fiscalização sucessiva, a mesma lei citada em 13.1, que a arrecadação da receita para o Estado seria inconstitucional. Entretanto a administração fiscal interpretou aquela lei como sendo a receita fiscal das regiões autónomas. O Tribunal considerou que a receita é do Estado, e não é das Regiões, porque é excecional – por via daquela fundamentação anterior. ARNALDO OURIQUE, *Padrão Constitucional das Autonomias Portuguesas*, Op. Cit., p.186.

([11]) Por deputados do CDS-PP na Assembleia da República e depois, ao mesmo tempo, pelo Provedor de Justiça (dois processos num mesmo acórdão, o que não é raro na fiscalização sucessiva), estava em causa duas leis, de autorização e criação de um imposto extraordinário «*cujo produto reverterá integralmente para o Estado*» (com efeitos retroativos). O Tribunal seguiu a mesma linha dos anteriores e com um importante e bem fundamentado voto de vencido de VITAL MOREIRA que defende a inconstitucionalidade da lei porque as regiões fiscais são da Região. ARNALDO OURIQUE, *Padrão Constitucional das Autonomias Portuguesas*, Op. Cit., p.187.

([12]) Por três grupos de deputados da Assembleia Legislativa dos Açores e dois da Assembleia legislativa da Madeira (consoante o relator dos acórdãos, uns indicam quais os partidos políticos; outros não, como é o caso) (novamente vários processos num único acórdão) (em fiscalização sucessiva), questões de constitucionalidade e de legalidade, estava em causa a sobretaxa de IRS que entendem que «*não é um imposto extraordinário autónomo*», sendo que a lei faz «*reverter a totalidade da receita da sobretaxa extraordinária para o Orçamento do Estado*». O Tribunal Constitucional seguiu novamente o seu pensamento anterior, devido à «*ocorrência de circunstâncias excecionais*» Que «*tornam não apenas imperioso como também razoável que o Governo proceda, por razões de superior interesse público*

6. No acórdão 315/2014 ([14]) estava em causa a gestão partilhada do mar dos Açores, concretamente a gestão da revelação e aproveitamento dos bens naturais, recursos geológicos, da crosta terrestre e marinha, e integrados ou não no domínio público, e sobre o princípio da gestão partilhada entre o Estado e a Região Autónoma e, mais especificamente, e em sede de fiscalização sucessiva por parte do Representante da República, sobre a legalidade do Decreto-Lei 90/90, de 16 março (artigo 52º) que sobre esta matéria manda aplicar às regiões autónomas, sem prejuízo de estas a adaptarem no que for necessário à respetiva Região Autónoma e sobre a legalidade do Decreto Legislativo Regional 21/2012/A, de 9 maio, que regulava, e como poder exclusivo da Região (e sem, portanto, uma gestão partilhada com o Estado) a exploração económica destes recursos geológicos no Mar dos Açores – mar, com os correspondentes fundo, leito e subsolo – domínio público marítimo, englobando «*todas as ocorrências minerais que, pela sua raridade, alto valor específico ou importância na aplicação em processos industriais das substâncias nelas contidas, se apresentam com especial interesse para a economia*». O Tribunal Constitucional não declarou a ilegalidade da lei estadual, porque a sua interpretação deve ser feita em conformidade com a constitucionalidade no seu sentido atualista, e declarou ilegal, com força obrigatória geral, o diploma regional.

Este acórdão é especificamente sobre os designados recursos geológicos e sobre a gestão partilhada; nada contende, portanto, nem com outros dois importantes

---

constitucionalmente tutelado, à adoção imediata de medidas fiscais adicionais», «*a autonomia das regiões visa também o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses, pelo que o princípio 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", tornando-se inequívoco que "não poderão deixar de ser ponderados também os interesses das populações do território nacional no seu todo"*». Essa necessidade é contraditada por declaração de voto de vencido que diz que a receita fiscal é regional efetivamente, e que isso reverte nas contas da consolidação orçamental por via da Conta Geral do Estado. ARNALDO OURIQUE, *Padrão Constitucional das Autonomias Portuguesas*, Op. Cit., p.187.

([13]) Um grupo de deputados do PS na Assembleia Legislativa dos Açores (em fiscalização sucessiva), e estava em causa de novo a sobretaxa de IRS que reverte para o Orçamento do Estado; e de novo o tribunal Constitucional seguiu a sua linha de entendimento pela constitucionalidade de considerar receitas fiscais extraordinárias como não pertencendo à Região devido à sua afetação legal ao Estado. ARNALDO OURIQUE, *Padrão Constitucional das Autonomias Portuguesas*, Op. Cit., p.187.

([14]) Já revisitado em ARNALDO OURIQUE, *Padrão Constitucional das Autonomias Portuguesas*, Op. Cit., pp.112-135 e 228-230. Pode ver-se ainda: ARNALDO OURIQUE, *O espaço numa região autónoma*, de agosto de 2014, em www.arnaldoourique.pt, junho 2015; e ARNALDO OURIQUE, *A partilha do mar como problema autonómico – o caso do Mar dos Açores*, de setembro de 2014, em www.arnaldoourique.pt, junho 2015.

princípios como o da *gestão conjunta* e o da *gestão exclusiva de licenciamento* (previstos os três no artigo 8º do Estatuto dos Açores) e com outras importantes matérias e/ou regimes jurídicos, como a extração de inertes na faixa costeira e no mar territorial ([15]) ou o acesso e utilização de recursos naturais para fins científicos ([16]).

O Tribunal Constitucional esteve bem, a Região Autónoma esteve mal, duplamente mal, pois se é o seu Estatuto Político que determina a gestão partilhada, não tem sentido a Região criar uma lei a atribuir essa gestão exclusivamente à Administração Pública Regional Autonómica.

O princípio da gestão partilhada, em termos tão explícitos, não tem paralelo no Estatuto Político da Região Autónoma. Por isso, vale a penas transcrever aqui o artigo 8º açoriano com o proémio «*Direitos da Região sobre as zonas marítimas portuguesas*»:

> «*1 — A Região tem o direito de exercer conjuntamente com o Estado poderes de gestão sobre as águas interiores e o mar territorial que pertençam ao território regional e que sejam compatíveis com a integração dos bens em causa no domínio público marítimo do Estado.*
> *2 — A Região é a entidade competente para o licenciamento, no âmbito da utilização privativa de bens do domínio público marítimo do Estado, das atividades de extração de inertes, da pesca e de produção de energias renováveis.*
> *3 — Os demais poderes reconhecidos ao Estado Português sobre as zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional adjacentes ao arquipélago dos Açores, nos termos da lei e do direito internacional, são exercidos no quadro de uma gestão partilhada com a Região, salvo quando esteja em causa a integridade e soberania do Estado.*
> *4 — Os bens pertencentes ao património cultural subaquático situados nas águas interiores e no mar territorial que pertençam ao território regional e não tenham proprietário conhecido ou que não tenham sido recuperados pelo proprietário dentro do prazo de cinco anos a contar da data em que os perdeu, abandonou ou deles se separou de qualquer modo, são propriedade da Região*» (sublinhados nossos).

O Tribunal Constitucional fez uma importante distinção que servirá para o futuro, a diversidade entre a titularidade dos bens e da titularidade da sua gestão, na medida em que o leito do mar, o subsolo e os fundos marinhos contíguos da plataforma

([15]) Decerto Legislativo Regional 9/2010/A, de 8 março.
([16]) Decerto Legislativo Regional 9/2012/A, de 20 março.

continental são bens diferentes das ocorrências minerais que ali existam ou possam vir a existir.

7. No acórdão 465/2014 ([17]) A Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, em fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade e legalidade, suscitou a declaração com força obrigatória geral das normas dos despachos estaduais Despacho Normativo n.º1/2013, de 8 janeiro, e do Despacho n.º22932/2007, de 29 agosto, por estes preverem um sistema de apoio financeiro a entidades desportivas do território continental, deixando de fora as instituições desportivas da Região, assim violando a Constituição e o seu Estatuto Político.

A Região conclui que a expressão "direitos das regiões" não integra apenas o *direito a fazer algo*, consequência do reconhecimento do mais amplo direito à concretização da autonomia regional, mas também *o direito a receber algo*, isto é, o direito a determinadas prestações que a Constituição assegura às regiões autónomas ao abrigo do princípio da cooperação – com fundamento na necessidade de correção das desigualdades consequentes da insularidade das regiões autónomas – e, em certo sentido, do princípio do Estado unitário, do qual dimana a necessidade de assegurar o equilíbrio e a coesão entre todas as regiões que compõem o território nacional, seja ele continental ou insular»

O Tribunal Constitucional, mal, assim não entendeu. Na verdade, este acórdão tem um encaminhamento estranho: mais de metade do seu pensamento serve para fundamentar e justificar os poderes das regiões autónomas – matéria que nem sequer estava em causa, até determina a dada altura que os poderes do Estado estão cerceados até ao limite «*que não afetem o núcleo essencial da autonomia legislativa regional*» (ponto 154); mas acaba por finalizar que o Estado pode fazer essa distinção negativa, a de atribuir financiamento a clubes do continente para se deslocarem às ilhas e não as atribuir a clubes insulares no sentido inverso. Ora, se não estava em causa a autonomia legislativa regional, e estava em causa precisamente o núcleo essencial da autonomia quanto ao dever de o Estado responder às suas dúvidas, o Tribunal não respondeu a isso.

([17]) Já revisitado em ARNALDO OURIQUE, *Padrão Constitucional das Autonomias Portuguesas*, Op. Cit., pp.214-216.

E a dúvida persiste efetivamente. Sendo certo que o Estado tem liberdade para criar mecanismos de apoio com incidência regional, essa liberdade tem de estar fundamentada quando, nessa liberdade, no mesmo ato, se trata de modo positivo o clube continental e de modo negativo o clube insular. Nem o Estado justifica essa diferenciação, nem o Tribunal Constitucional a justifica para concluir como conclui no sentido de que existindo uma entidade regional que apoia o desporto regional fica assim dispensado o Estado de fazer qualquer apoio aos clubes regionais. Essa conclusão teria forçosamente de passar por uma análise dos dados concretos da realidade, para se concluir que o apoio financeiro regional é já por si suficiente para cobrir o funcionamento desportivo regional-nacional.

Este acórdão e a matéria em que se insere merecem uma reflexão profunda sobre as relações instituições, normativas e financeiras, com o Estado e as regiões autónomas. Às regiões autónomas não cumpre cobrir nas ilhas tudo quanto caberia ao Estado, porque isso implicaria outro financiamento e outros poderes; as regiões autónomas servem sobretudo para complementar nas ilhas aquilo que ao Estado caberia numa situação hipotética de harmonia nacional. Por isso é que se constituem e designam de regiões autónomas.

8. No acórdão 467/2014. O Estatuto Político da Madeira prevê que a Região Autónoma promova descida de impostos, IRS, IRC e IVA, até ao limite de 30% e, contra essa norma, a Lei de Finanças das Regiões Autónomas, de 2013, prevê um limite de 20%. Contra isso, um grupo de deputados da Assembleia Legislativa, em sede de fiscalização abstrata, suscita a ilegalidade, com força obrigatória legal, daquela norma contrário ao Estatuto.

O Tribunal Constitucional não acedeu baseado em jurisprudência consolidada, como os acórdãos 567/2004, 11/2007, 581/2007 e 238/2008, no sentido de que «*em matérias a diversos títulos atinentes às relações financeiras entre Estado e regiões, as normas constantes dos estatutos político-administrativos das regiões não prevalecem sobre as leis da república que, aprovadas sob forma própria, sejam emitidas pela Assembleia da República ao abrigo da competência exclusiva que o artigo 164.º, alínea t), da Constituição lhe atribui*».

O Tribunal Constitucional baseia-se numa argumentação realmente sem nenhum sentido: o sistema autonómico constitucional está repartido por várias leis, nomeadamente o Estatuto e a Lei de Finanças das Regiões Autónomas, logo, conclui, é esta lei que por regulamentar toda a área financeira prevalece face ao Estatuto.

É efetivamente verdade que o sistema constitucional autonómico está desenvolvido em várias leis, como o Estatuto, Lei de Finanças das Regiões Autónomas, a Lei Eleitoral, a Lei Orgânica do Representante da República, entre outras; mas também é verdade que todas elas têm de estar conforme a Constituição, e todas elas têm de estar em conformidade com o Estatuto Político. Caso contrário, não só se violaria a supremacia do Estatuto Político de outras leis regionais de origem estadual como as citadas, como de igual modo o Estado, através destas leis menores, arredaria os poderes autonómicos constitucionais e, portanto os direitos, que as regiões autónomas têm por orientação do seu Estatuto Político – tal como a Constituição expressamente o determina.

9. No acórdão 534/2014 ([18]). Estava em causa o regime das fundações públicas e privadas, aprovado pela Lei-quadro 24/2012, de 9 julho, a qual determina que proíbe que as Regiões Autónomas criem ou participem em fundações públicas de direito privado, tendo sido suscitada a ilegalidade de tal lei por ferir o Estatuto Político, pedido feito pelos deputados do Partido Socialista na Assembleia Legislativa dos Açores em sede de fiscalização abstrata.

As duas instituições estavam erradas: o parlamento açoriano equivocou-se ao pensar que a lei-quadro revogava a lei regional; equivocou-se ao pautar-se pela dimensão da ilegalidade e ao não questionar também a inconstitucionalidade; em segundo lugar, pior ainda, em rigor o diploma nacional, quanto aos Açores que têm legislação própria, não adianta rigorosamente nada, não existe nenhum problema concreto como bem sublinhou um voto de vencido no Tribunal Constitucional. O próprio parlamento açoriano, deputados bem entendido, nem sequer indicaram concretamente a norma ou normas violadas. Como dissemos no estudo apontado, «trata-

([18]) Já revisitado em ARNALDO OURIQUE, *Padrão Constitucional das Autonomias Portuguesas*, Op. Cit., pp.221-227.

-se de uma lei-quadro e a Região pode e deve manter a sua legislação em vigor porque ela não foi revogada, nem pela Constituição, nem pela Assembleia Legislativa Açoriana».

Ó órgão jurisdicional acerta quando conclui a ilegalidade de várias normas da lei estadual por violação do Estatuto Político dos Açores, pois a matéria é da competência legislativa da Região; mas peca por concluir que a lei-quadro revogou a lei regional nalguns aspetos, nomeadamente quanto ao reconhecimento pelo Primeiro-Ministro ou a aplicação do regime dos institutos públicos a certas fundações – e isso não aconteceu nem acontece em termos efetivos.

Um voto de vencido no órgão jurisdicional diz tudo «*não existe, pois, nenhuma questão de invalidade de normas. Só seria possível afirmar a ilegalidade das normas contidas na lei-quadro se, e na medida em que, elas – visassem derrogar as contidas nos decretos legislativos regionais*». Ou seja, o caso presente «*prende-se com uma situação de concorrência de ordens jurídicas (entre legislação da República e legislação regional)*» e, nestas situações «*a Constituição fornece um critério de resolução dos conflitos normativos surgidos entre estas duas ordens*», através do princípio da supletividade da lei estadual previsto no artigo 228º, nº2 da Constituição.

Como dissemos no estudo antedito «*não só este acórdão não atacou o problema jurídico concreto que estava em causa e que foi sublinhado por um voto de vencido (olhou para as razões do pedido e não para a questão jurídica fundamental); como também não olhou para uma realidade inquestionável: o poder da Assembleia da República, em qualquer momento, legislar sobre matérias concorrenciais e dotando-as de valor nacional (de aplicação geral no país) independentemente da existência ou não de legislação regional, na justa medida em que o direito regional continua em vigor enquanto os elementos constitucionais o permitirem*».

10. No acórdão 578/2014. O Representante da República para a Região Autónoma da Madeira, em sede de fiscalização preventiva, suscitou a constitucionalidade da medida regional que determina «*que os encarregados de educação que pretendam que os seus educandos não frequentem atividades educativas de natureza moral e religiosa tenham que manifestar essa vontade negativa, em lugar*

de expressamente afirmarem que o pretendem» prevista num "decreto" para publicar sob a forma de decreto legislativo regional que pretendia adaptar à Região o Decreto--Lei 139/2012, de 5 julho na redação do Decreto-Lei 91/2013, de 10 julho.

Tal situação tinha sido já analisada em acórdãos, os 423/1987 e 174/1993, a propósito de uma lei do Governo da Repúblico, tendo o Tribunal Constitucional determinado então a sua inconstitucionalidade devido ao «*facto de o regime em causa dizer respeito a direitos, liberdades e garantias, "matéria de reserva relativa da Assembleia da República*». No fundo, matérias, não apenas dos direitos, liberdades e garantias, mas inseridos no foro da separação entre o Estado e a Igreja e a disciplina, não obrigatória, de "Educação Moral e Religiosa Católica".

Com facilidade, assim, o Tribunal Constitucional declarou, sem sobressaltos, as inconstitucionalidades orgânica (exclusividade da Assembleia da República) e material (liberdade religiosa).

11. No acórdão 746/2014. Em sede de fiscalização sucessiva abstrata, o «*Representante da República para a Região Autónoma da Madeira veio requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de ilegalidade da totalidade das normas constantes da Resolução do Governo Regional 905/2013, de 6 setembro, que "Determina que o período normal de trabalho tem a duração máxima de 8 horas por dia e de 40 horas por semana, não podendo ser inferior a 7 horas por dia e 35 horas por semana aos serviços que integram a administração direta e indireta da Região"*».

O Representante da República não suscitou a inconstitucionalidade, mas a ilegalidade de resolução frente ao Estatuto Político cuja matéria é do parlamento regional e não do governo regional. Nessa medida, o Tribunal Constitucional não conheceu do pedido por falta de legitimidade daquele.

Em todo o caso, a matéria foi analisada, e necessariamente, precisamente para verificar se era efetivamente uma questão de legalidade ou constitucionalidade. E aí a conclusão do órgão jurisdicional é a de que a questão concreta era de foro constitucional (que subsume a questão da legalidade que nem chega sequer, por isso, a focar a sua atenção nesse aspeto de ilegalidade).

Por via da Constituição, o órgão jurisdicional conclui, como já tinha concluído em matéria idêntica pelo acórdão 793/2013, «*a definição do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas, enquanto termo de referência para a fixação dos limites máximos da duração do tempo de trabalho de tais trabalhadores, é um aspeto nuclear e estruturante do regime próprio da relação de emprego público, quer em razão da sua importância para os próprios trabalhadores, em especial devido à conexão com os seus direitos fundamentais à saúde, à conciliação da atividade profissional com a vida familiar, ao repouso e aos lazeres, a um limite máximo da jornada de trabalho e ao descanso semanal*» são matérias que constituem a «*base do regime da função pública», nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 165.º, n.º 1, alínea t), da Constituição*», integrando, portanto, reserva de competência legislativa da Assembleia da República.

Mas em três votos de vencido foram levantados dois importantes assuntos: o 1º, o de que o Tribunal Constitucional verifica a constitucionalidade que não é pedida em vez da legalidade que é pedida, contrariando jurisprudência em sentido contrário, acórdãos 645/2013 (nº13) e 96/2014 (nº7). O 2º, a ideia de que a inconstitucionalidade subsume a ilegalidade vem de jurisprudência anterior, acórdão 198/2000, não sendo tal pensamento absolutamente certo.

12 No acórdão 747/2014. Sobre «*a forma da sua comunicação à Autoridade Tributária e Aduaneira e cria um incentivo de natureza fiscal à exigência daqueles documentos por adquirentes pessoas*» matéria, segundo Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, que constitui interesse regional, esta suscitou, em sede de fiscalização sucessiva e com força obrigatória geral a inconstitucionalidade do respetivo diploma estadual, o Decreto-Lei 198/2012, de 24 agosto. A Região entende que tal matéria se insere nos seus poderes estatutários de "*adaptação do sistema fiscal à realidade económica regional*", não tendo o Estado feito a necessária audição.

Auscultado o Governo, o Primeiro-Ministro respondeu que em tal matéria não se verifica não existe a "*obrigação constitucional de promover a audição dos órgãos regionais, uma vez que se não encontra preenchido o requisito "questão respeitante às*

regiões autónomas", citando jurisprudência constitucional que o confirma, acórdão 304/2011, na medida em que "*criação de medidas de controlo da emissão de faturas e outros documentos com relevância fiscal e respetivas aspetos procedimentais, não diz respeito nem a interesses predominantemente regionais nem pressupõe um qualquer tratamento específico a nível regional, mantendo a Região Autónoma da Madeira sobre a matéria em causa um interesse equivalente ao do restante território nacional*". Disse ainda que, tendo em conta que essa legislação foi feita ao abrigo de uma lei de autorização da Assembleia da República, lei essa que cumpriu a audição, logo, está cumprido, em qualquer caso, a obrigação constitucional da audição, entendimento perfilhado por acórdãos do Tribunal Constitucional, 130/2006 e 346/2008.

O Tribunal Constitucional deu razão ao Governo nos dois argumentos. Quanto à primeira ideia, remonta tal entendimento a pareceres da Comissão Constitucional, 20/1977 e 2/1982, e ao próprio Tribunal, acórdão 174/2009 que manteve tal entendimento, isto é, «*a obrigatoriedade da audiência das regiões autónomas — rectius, dos seus órgãos — não surge logo que uma questão da competência dos órgãos de soberania «também» lhes interesse, ou seja, logo que tal questão tenha um relevo ou uma amplitude «nacional», e não meramente «continental»: é antes necessário e imprescindível que tal questão se apresente pelo menos com alguma especificidade ou peculiaridade relevante no que concerne a essas regiões*».

Quanto a esse argumento assim tão linear o Tribunal Constitucional acaba por ter razão; mas essa razão advém, não exatamente desse argumento demasiado amplo, mas da falta de justificação do interesse regional por parte da Região Autónoma ([19]). Já sobre estes dois pareceres da Comissão Constitucional houve oportunidade de se discutir, discordando de tão elevada generalidade ([20]).

13. No acórdão 800/2014. De novo, conforme acórdão anterior, a questão da falta da audição da Região Autónoma da Madeira quanto à inconstitucionalidade das

([19]) ARNALDO OURIQUE, *Interesse regional na audição*, em *Padrão Constitucional das Autonomias Portuguesas*, *vLex*, Barcelona, 2015, pp.139-142.

([20]) Além destes pareceres citados pelo Tribunal, ainda existem o 33/1977, bem como os 21/1997 e 27/1979. ARNALDO OURIQUE, *O pensamento jurisconstitucional das autonomias políticas portuguesas. Volume I, de 1976 a 1982, Comissão Constitucional*, Ed. Novas Edições Académicas, OmniScriptum GmbH & Co. KG, Saarbrücken, Germany, 2014, pp. 50, 52, 111, 113 173, respetivamente.

alterações introduzidas no Código do IVA, no Regime do IVA nas Transações Intracomunitárias e alguma legislação complementar, operadas pelo Decreto-Lei 197/2012, de 24 agosto, em sede de fiscalização sucessiva abstrata e com força obrigatória geral.

Tal como no acórdão anterior, a Região não justificou minimamente qual o efetivo interesse regional.

E tal como no acórdão anterior, o Primeiro-Ministro utilizou a mesma argumentação menciona novos acórdãos que sufragam a sua posição, 670/1999, 529/2001, 130/2006, 551/2007 e 346/2008.

E novamente o Tribunal conclui do mesmo modo.

14. Numa síntese final conclusiva, podemos dizer que as regiões autónomas continuam a utilizar o sistema autonómico de maneira desacertada: os Açores criam lei contra o seu próprio Estatuto; a Madeira mantém um hábito antigo, também açoriano, de não fundamentar bem os seus pedidos, os valores dos interesses regionais, prejudicando a imagem cognitiva que se fica de quem tem o poder de o fazer e, por outra banda, reforçando a ideia de que se não é do fundamento é porque ele na realidade não existe – facilitando assim a vida ao Tribunal Constitucional.

O órgão jurisdicional mantém, nesse ano de 2014, uma postura também já antiga: conclui quase sempre de forma equivocada, se não inteiramente, de modo parcial e em prejuízo da Região Autónoma, culpa atenuado porque é a própria Região que não faz a necessária fundamentação. O Tribunal Constitucional continua a manter um certo grau de generalizações teoréticas para justificar casos específicos; ou seja, atende a ideias que, em certo ponto estão certas na generalidade, mas que ao caso em concreto e sobretudo frente ao universo da autonomia, não têm sentido absoluto.

Em Angra do Heroísmo, 29 junho 2015.