



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 450/2019

*Sumário:* Pronuncia-se pela inconstitucionalidade da norma constante do n.º 2 do artigo 1.º do decreto legislativo regional que “Institui e disciplina a atribuição de um suplemento remuneratório aos trabalhadores da Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas que prestem trabalho em condições de risco e penosidade”, aprovado pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira em 3 de julho de 2019.

#### Processo n.º 801/2019

#### Plenário

#### Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional

#### I. Relatório

**1** — O Representante da República para a Região Autónoma da Madeira vem, ao abrigo do artigo 278.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, submeter à apreciação deste Tribunal, em processo de fiscalização preventiva da constitucionalidade, o n.º 2 do artigo 1.º do decreto que “*Institui e disciplina a atribuição de um suplemento remuneratório aos trabalhadores da Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas que prestem trabalho em condições de risco e penosidade*”, aprovado pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (doravante, «ALRAM»), em 3 de julho de 2019, que lhe foi enviado para assinatura como decreto legislativo regional e recebido em 17 de julho de 2019.

**2** — É a seguinte a norma em causa:

#### «Artigo 1.º

#### Objeto

*1 — O presente diploma institui e disciplina a atribuição de um suplemento remuneratório aos trabalhadores da Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas, em caso de efetiva prestação de trabalho em condições de risco e penosidade.*

*2 — O suplemento remuneratório previsto no número anterior é, igualmente, aplicável aos trabalhadores equiparados da administração pública local, após deliberação expressa do órgão municipal competente*» (sublinhado acrescentado).

Tal regime jurídico padece, segundo o requerente, do vício de inconstitucionalidade orgânica, por ausência de competência legislativa do legislador regional, em violação do disposto nos artigos 165.º, n.º 1, al. q), 227.º, n.º 1, al. b), 228.º, n.º 1, e 237.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa.

**3** — De acordo com o requerente, não está em causa a criação do suplemento remuneratório para os trabalhadores da Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas, “independentemente da modalidade de vínculo de emprego público e da categoria ou carreira em que estejam integrados, que efetivamente prestem trabalho em condições de risco e penosidade”, mas sim, e tão somente, a extensão do referido suplemento aos *trabalhadores da administração local*, àqueles equiparados.

Refere o requerente que, na Região Autónoma da Madeira, a matéria respeitante à atribuição de suplementos remuneratórios pelo desempenho de funções em condições de risco e penosidade já havia sido objeto de legislação regional, nomeadamente, através dos Decretos Legislativos Regionais n.ºs 1/97/M, de 25 de fevereiro, e 26/2017/M, de 18 de agosto, não se colocando então — como não se coloca agora — qualquer questão de constitucionalidade relativamente à competência do

legislador regional para a criação de suplementos remuneratórios para os trabalhadores da administração regional autónoma.

Lembra ainda o requerente que, de acordo com o n.º 6 do artigo 159.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, os suplementos remuneratórios são criados por lei, sem prejuízo de poderem ser regulamentados por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho; todavia, de acordo com artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 25/2015, de 6 de fevereiro — diploma que veio “*explicita[r] as obrigações ou condições específicas que podem fundamentar a atribuição de suplementos remuneratórios aos trabalhadores abrangidos pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, bem como a forma da sua integração na Tabela Única de Suplementos*” — a respetiva aplicação à administração local far-se-á por diploma próprio, que não foi até agora aprovado.

Não tendo o legislador nacional procedido ainda à extensão para os trabalhadores da administração local do direito aos suplementos remuneratórios regulados no Decreto-Lei n.º 25/2015, de 6 de fevereiro, a questão que o recorrente coloca é, então, a de saber se pode o legislador regional fazê-lo: respeitará a Constituição da República Portuguesa uma norma inserida num decreto legislativo regional que estenda aos trabalhadores da administração local dessa mesma Região um suplemento remuneratório que não existe para os trabalhadores das autarquias locais sediadas na restante parte do território nacional?

O requerente considera que a resposta só pode ser negativa, invocando, para o efeito, os seguintes fundamentos:

«[...]»

**II**

**Da inconstitucionalidade orgânica do n.º 2 do artigo 1.º, do decreto enviado ao Representante da República para a Madeira para assinatura como decreto legislativo regional intitulado “Institui e disciplina a atribuição de um suplemento remuneratório aos trabalhadores da Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas que prestem trabalho em condições de risco e penosidade”**

17 — O artigo 1.º do decreto enviado ao Representante da República para a Madeira para assinatura como decreto legislativo regional intitulado “*Institui e disciplina a atribuição de um suplemento remuneratório aos trabalhadores da Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas que prestem trabalho em condições de risco e penosidade*” tem a seguinte redação:

“Artigo 1.º

*Objeto*

1 — *O presente diploma institui e disciplina a atribuição de um suplemento remuneratório aos trabalhadores da Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas, em caso de efetiva prestação de trabalho em condições de risco e penosidade.*

2 — *O suplemento remuneratório previsto no número anterior é, igualmente, aplicável aos trabalhadores equiparados da administração pública local, após deliberação expressa do órgão municipal competente.*” (sublinhado nosso)

18 — É inequívoco que o disposto no n.º 2 deste artigo 1.º tem implicações na autonomia e no estatuto das autarquias locais e seu regime financeiro. Senão, vejamos.

19 — Em primeiro lugar, a extensão do suplemento remuneratório aos trabalhadores da administração local, nos termos do citado n.º 2, pretende constituir na esfera jurídica daqueles um acréscimo que, presentemente, os mesmos não têm, uma vez que, como demonstrado *supra*, o Decreto-Lei n.º 25/2015, de 6 de fevereiro, não foi até hoje objeto de aplicação à administração local através de diploma autónomo.

20 — Ora, os suplementos remuneratórios integram a remuneração dos trabalhadores com vínculo de emprego público, a par da remuneração base e dos prémios de desempenho (artigo 146.º da LGTFP); e o pagamento pontual da remuneração, englobando estes três componentes, é um dever do empregador público respetivo (artigo 71.º, n.º 1, da LGTFP).

21 — *A priori*, a norma objeto do presente requerimento apresenta duas possibilidades de interpretação: (i) a mesma pode ser vista como conferindo imediatamente um direito a certos trabalhadores da administração local, direito esse cuja efetivação depende do exercício de competências por parte de órgãos municipais; (ii) ou pode ser eventualmente interpretada apenas como norma de competência, simplesmente no sentido de ter conferido às autarquias locais, — qual “*Lei habilitante*” —, o poder de atribuir o suplemento remuneratório em causa a alguns dos seus trabalhadores. Qualquer que seja a interpretação que se perfilhe, a norma em causa é violadora da Constituição da República Portuguesa (pelo que não parece da máxima relevância determinar à partida qual a melhor ou mais correta de ambas as possibilidades interpretativas, o que nos levaria para aspetos que se creem demasiado laterais para uma apreciação de constitucionalidade).

22 — Na primeira das referidas possíveis interpretações, os trabalhadores da administração local passariam, por efeito da norma *sub judice*, a ser titulares de um direito novo, e as autarquias a estar oneradas com um novo dever correlato daquele direito: o pagamento dos acréscimos remuneratórios correspondentes aos suplementos.

23 — É manifesta a interferência com a autonomia financeira do poder local, pois com esta norma o legislador regional constitui as autarquias locais da Região Autónoma da Madeira (e apenas estas) numa nova responsabilidade financeira, até ao momento inexistente.

24 — Com efeito, como já afirmou este douto Tribunal Constitucional no seu seminal Ac. TC n.º 420/2018, de 9 de agosto de 2018 (votado, aliás, por unanimidade), em passagem que agora se acompanha com pleno cabimento ao caso em apreço, a norma aqui sindicada “*impondo a atribuição de um direito* [na situação então em causa, o “*(benefício da tarifa social na água) aos bombeiros da RAM*”; agora, um suplemento remuneratório para os trabalhadores da administração local] «*à custa*» de receitas dos municípios (...) não deixa de interferir com os traços do regime geral fixados pelo legislador e o espaço de autonomia dos municípios, seja decisória, seja financeira, no que respeita à assunção de despesas e livre disposição das suas receitas a prossecução dos seus fins, nos limites da sua autonomia financeira tal como regulada por lei”.

25 — Uma vez que a norma *sub judice* atribui um direito subjetivo aos trabalhadores da administração local, o exercício daquela competência por parte dos órgãos autárquicos não é discricionário ou essencialmente discricionário, o que, teoricamente, abre aos trabalhadores da administração local da Região a possibilidade de lançarem mão de meios processuais previstos da legislação de processo administrativo com vista à obtenção da condenação das autarquias locais ao exercício daquela mesma competência.

26 — Ora, esta possibilidade consubstancia uma clara afetação da autonomia local, constitucionalmente garantida (artigos 6.º, n.º 1, e 235.º e seguintes da CRP).

27 — Note-se que não está em causa, simplesmente, a ampliação na Região Autónoma da Madeira do suplemento remuneratório em questão.

28 — Do que se trata é de o próprio legislador regional onerar as autarquias madeirenses com o encargo financeiro decorrente da atribuição deste (novo) direito, e de nisso implicar o exercício das competências dos órgãos dos municípios.

29 — É inequívoco que o conteúdo material da norma *sub judice* diz respeito ao estatuto das autarquias locais e seu regime financeiro, previsto no artigo 165.º, n.º 1, alínea q) da CRP, porquanto o estatuto das autarquias locais “abrange seguramente a sua organização, as suas atribuições e a competência dos seus órgãos, a estrutura dos seus serviços, o regime dos seus funcionários, bem como o regime das finanças locais, ou seja, a generalidade das matérias tradicionalmente incluídas no chamado «Código Administrativo»” — cf. J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, II, 4.ª ed., Coimbra Editora, 2010, p. 332.

30 — Assim, invocando mais uma vez o douto Ac. TC n.º 420/2018, “*A questão de constitucionalidade, tal como colocada nos presentes autos, consiste em determinar se a norma sindicada versa sobre matéria que se encontra reservada à competência legislativa da Assembleia da República (AR), em concreto, por força da cláusula de reserva relativa de competência legislativa consagrada na alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, segundo a qual é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar, salvo autorização ao governo, sobre matéria e «Estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais» — matéria que, por força do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 227.º e do artigo 228.º, n.º 1, da Constituição, se encontra expressa-*

mente excluída da competência legislativa das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas por aí se afastar a possibilidade de uma lei de autorização legislativa incidir sobre essa matéria do domínio da competência reservada da Assembleia da República”.

31 — No caso *sub judice*, à semelhança do que estava em causa no já citado Ac. TC n.º 420/2018, a norma afeta “recursos financeiros e receitas próprias dos municípios da RAM a uma finalidade extrinsecamente determinada pelo legislador regional”, em termos inovadores face ao disposto pelo legislador no plano nacional e “projeta os efeitos da concessão do direito nela previsto sobre a esfera jurídico-financeira dos municípios da RAM”.

32 — Deste modo, o poder de autodeterminação financeira que integra a autonomia financeira das autarquias locais (em especial artigo 238.º, n.ºs 1 e 3 da Constituição da República Portuguesa) não deixa de se mostrar afetado no seu conteúdo respeitante à decisão de gestão e disposição dos seus recursos financeiros, em especial os assentes nas receitas próprias — matéria que se integra no estatuto das autarquias locais, reservado à competência legislativa da Assembleia da República. Ainda nas palavras do Ac. TC n.º 420/2018, “(...) qualquer que seja a interpretação da norma sindicada que se tome por base, e tendo o conteúdo da norma sindicada reflexo sobre o «quadro legal de nível nacional» (...) [aqui leia-se, em matéria de suplementos remuneratórios em condições de risco e penosidade] (ampliando o seu âmbito subjetivo de aplicação) e incidência direta — senão preclusiva, pelo menos fortemente limitativa — sobre elementos essenciais caracterizadores da autonomia local, em especial da autonomia decisória e financeira dos municípios — por via da necessária prossecução de interesses públicos por estes não determinados e da disposição de recursos financeiros próprios municipais sem prévia decisão dos órgãos municipais competentes —, é de concluir que a matéria sobre que incide a norma sindicada se reporta a matéria integrada na reserva relativa da AR consagrada na alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição — quer na vertente do estatuto das autarquias locais (atribuições e competências dos órgãos do município), quer na específica vertente, naquele contida, do regime das finanças locais”.

33 — Ainda que assim não se entendesse e se abraçasse a segunda das possibilidades interpretativas referidas *supra* — isto é, que se considerasse a norma sindicada apenas como norma de competência, simplesmente no sentido de ter conferido às autarquias locais o poder de atribuir o suplemento remuneratório em causa a alguns dos seus trabalhadores —, o legislador regional estaria a bulir tão ou mais intensa e inconstitucionalmente com o estatuto das autarquias locais. Talvez o legislador regional pretendesse o contrário: isto é, talvez estivesse a evitar interferir na autonomia local ao estabelecer uma intervenção necessária de órgãos dos municípios. Mas, juridicamente, o resultado não é esse.

34 — Desde logo, porque a formulação da norma em causa determina uma nova competência de órgãos do poder local, uma vez que a mesma não tem consagração legal (designadamente, no regime jurídico das autarquias locais, constante da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na redação emergente da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto).

35 — Do ponto de vista da estrutura da norma *sub judice*, a mesma assenta a extensão do suplemento remuneratório em questão aos trabalhadores *equiparados* da administração local, “após deliberação expressa do órgão municipal”. Esta formulação parece querer ser respeitadora da autonomia local, na medida em que supõe que aquela *equiparação* entre trabalhadores ficaria na disponibilidade das próprias autarquias, sendo que a norma em questão nem sequer determina qual o órgão “municipal competente”.

36 — Pese embora seja muito discutível a relevância jurídica da *mens legislatoris*, pode até conceder-se que o legislador regional pretendia apenas uma limitação mínima da autonomia local. Mas alguma limitação estaria certamente no seu espírito, posto que a norma em causa não é de teor meramente recomendatório.

37 — Com efeito, o que resulta da mesma é que os trabalhadores das autarquias locais, nesta perspetiva, podem vir a ter um direito novo mediante decisão dos “órgãos municipais”.

38 — Porém, importa sublinhar que se trata, nesta perspetiva, de uma possibilidade (expetativa) que os trabalhadores das restantes autarquias locais em Portugal não têm (nem podem vir a ter sem uma intervenção do legislador nacional!).

39 — Poderia dizer-se que, em última análise, se tal direito depende do exercício de uma competência municipal (cujo órgão nem sequer é determinado), então o legislador regional estaria

a respeitar, suficientemente talvez, a autonomia autárquica. Mas essa é uma deslocação do problema. Desde logo porque, ainda que assim fosse, isso não tiraria o facto de existir uma invasão da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República: isto é, a Constituição da República Portuguesa só autoriza interferências legislativas na autonomia autárquica (limitativas ou outras) por lei parlamentar ou decreto-lei autorizado.

40 — De resto, a reserva parlamentar abrange, como vimos, o próprio estatuto dos trabalhadores da administração local, pelo que não pode ser um decreto legislativo regional a estabelecer a possibilidade da referida equiparação.

41 — Mas a não identificação do órgão municipal titular da competência não é menos problemática, nem infirma as considerações que antecedem.

42 — Na verdade, com a norma *sub judice* o legislador regional assenta uma necessidade de atuação dos municípios que, neste momento, não existe no ordenamento jurídico português. Com efeito, pelo menos a operatividade do direito dos trabalhadores ao suplemento em causa depende do exercício de uma competência municipal, e isso condiciona a autonomia local, na medida em que as competências são poderes-deveres a exercer perante situações jurídicas ativas individuais.

43 — Por outro lado, a determinação dessa atuação sem a fixação de um órgão especificamente competente aponta, afinal, para a criação de uma nova atribuição, que é depois determinante na interpretação das competências já fixadas para os órgãos municipais no Regime Jurídico das Autarquias Locais.

44 — Ora, de acordo com o artigo 237.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, “[a]s atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa”. E como é sobejamente sabido, a reserva de lei que neste preceito se encontra opera juntamente com o disposto no artigo 165.º, n.º 1, alínea q) (cf. J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, II, cit., p. 723).

45 — Poderia dizer-se que, nos termos em que a norma está estruturada, o legislador regional, na verdade, pretende subordinar-se ao legislador nacional no respeitante às competências dos órgãos municipais, neste sentido: quando a referida competência vier a ser fixada pelo legislador nacional, então a norma *sub judice* poderá finalmente funcionar; até lá, a mesma considera-se “programática”, isto é, dependente desse facto futuro para a sua plena operatividade. Simplesmente, tal raciocínio, que apenas por mera cautela se antecipa, tão-pouco afastaria tudo o que se disse *supra*.

46 — Em primeiro lugar, isso sempre implicaria uma intromissão no estatuto das autarquias locais, ainda que para subordinar a respetiva efetividade a uma atuação futura do legislador nacional.

47 — Depois, há que dizer que o legislador nacional nunca estabeleceria apenas tal competência “em singelo”: fá-lo-ia no contexto de um regime jurídico de adaptação à administração local do Decreto-Lei n.º 25/2015, tornando então inaplicável a norma *sub judice*, o que confirmaria, afinal, o carácter inovador desta última.

48 — Ainda que à norma objeto do presente requerimento pudesse deste ponto de vista ser apontada alguma “programaticidade”, tal não a afastaria, em todo o caso, da noção “funcional de lei” que a jurisprudência constitucional utiliza para efeitos da fixação da noção de “norma” passível de fiscalização preventiva da constitucionalidade (cf. Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, VI, Coimbra Editora, 2001, p. 156).

49 — Saliente-se também que a norma *sub judice* se refere aos “trabalhadores equiparados da administração pública local” — portanto, abrangendo municípios e freguesias —, mas a deliberação da qual dependeria a atribuição do suplemento remuneratório seria reservada a órgãos municipais, o que teria um de dois resultados intoleráveis: (i) ou à partida recusaria a possibilidade de trabalhadores das freguesias terem direito a tal suplemento remuneratório, o que seria violador do princípio da igualdade (artigo 13.º da CRP); (ii) ou faria depender a situação jurídico-financeira das freguesias do exercício de uma competência municipal, quando aquelas têm órgãos próprios (artigo 244.º da CRP).

50 — Nos termos do Ac. TC n.º 420/2018 — cuja citação abundante se nos perdoará por inteiramente justificada —, “(...) não obstante apontar a doutrina a dificuldade de se descortinar o critério que presidiu à delimitação das matérias reservadas relativamente à competência legislativa



da Assembleia da República suscetíveis de delegação legislativa às Assembleias Legislativas Regionais e das matérias em que tal se mostra vedado (assim, Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, 2007, Anotação ao artigo 228.º, p. 360 e J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.ª ed., 2010, Anotação ao artigo 227.º, p. 667), certo é que, por referência à matéria prevista na alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição (estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais), entendeu o legislador de revisão constitucional, em 2004, manter a mesma na esfera de competência legislativa dos órgãos de soberania (Assembleia da República e Governo, mediante autorização parlamentar), sem possibilidade de a respetiva normação ser feita ao nível regional, mesmo com autorização.

Note-se apenas que, sem prejuízo dos poderes cometidos pela Constituição às Regiões Autónomas na relação com as autarquias locais, como os poderes de criar e extinguir autarquias locais, bem como modificar a respetiva área, nos termos da lei [artigo 227.º, n.º 1, al. l)], de exercer tutela sobre as autarquias locais [idem, al. m)] e de elevar povoações à categoria de vilas ou cidades [idem, al. n)], as matérias constitucionalmente previstas referentes às autarquias locais — como as eleições e o estatuto dos eleitos locais [artigo 164.º, alíneas l) e m)], o regime de criação, extinção e modificação das autarquias locais [artigo 164.º, al. n)] e a respetiva criação, extinção e modificação no território continental (idem), o regime da elaboração e organização dos orçamentos das autarquias locais [artigo 164.º, al. r)], o estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais [artigo 165.º, n.º 1, al. q)], a participação das organizações de moradores no exercício do poder local [artigo 165.º, n.º 1, al. r)] e regime e forma de criação das polícias municipais [artigo 165.º, n.º 1, al. aa)] — mostram-se reservadas à competência legislativa da Assembleia da República, absoluta e relativa, sem possibilidade de autorização às Assembleias Legislativas Regionais, termos em que, por força do disposto nos artigos 227.º, n.º 1, alíneas a) e b) e 228.º, n.º 1, da Constituição, o enquadramento infraconstitucional das autarquias locais — sem excecionar as autarquias locais existentes nas Regiões Autónomas — assume um caráter unitário, de âmbito nacional, decidido no plano parlamentar nacional.

Esta opção do legislador constituinte (e de revisão), que se afigura decorrer da compreensão da autonomia das autarquias locais (e da sua existência) no quadro do Estado unitário (artigo 6.º, CRP) e na organização democrática do Estado (artigo 235.º, n.º 1), aponta para a igualdade estatutária das autarquias locais existentes (municípios e freguesias), diferenciando o continente e as Regiões Autónomas tão só quanto à existência das (ainda não criadas) regiões administrativas (artigo 236.º, n.ºs 1 e 2). No demais, as condições específicas das «ilhas» poderão determinar o estabelecimento, por lei, de outras formas de organização territorial autárquica (artigo 236.º, n.º 3), que não os atualmente previstos municípios e freguesias.

(...)

A cláusula de reserva relativa prevista na alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, invocada como fundamento determinante de inconstitucionalidade nos presentes autos, assume relevância no quadro da garantia constitucional da autonomia do poder local, tal como resulta do regime constitucional contido no seu Título VII, dedicado ao Poder Local, e artigos que o integram (artigos 235.º a 262.º) — e que permitem apreender, como sustenta a doutrina (Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição...*, Anotação ao artigo 165.º, I, pp. 543-544) — mas sem esgotar —, o significado e alcance da matéria integrada na reserva prevista naquela al. q).

(...)

Assim, para avaliar se o poder normativo regional, tal como exercido, plasmado na norma ora sindicada, afronta a reserva de competência da Assembleia da República, é necessário compreender o âmbito da reserva legislativa parlamentar em causa, ou seja, o que se entenda incluído na norma constitucional alegadamente preterida com a aprovação da norma ora em crise — a partir da jurisprudência deste Tribunal sobre a garantia constitucional da autonomia local em geral e sobre a concreta cláusula de reserva legislativa da AR em matéria de estatuto das autarquias locais.

Tenha-se, pois, presente que o princípio constitucional da autonomia local, enquanto conceito aberto e, em grande medida, relacionado ou sofrendo o influxo de outros princípios constitucionais, como o princípio da descentralização, assume uma vertente garantística que se traduz na especí-

*fica delimitação dos poderes de normaçoão em matéria de estatuto das autarquias locais, tal como formulada na norma competência da Assembleia da República ora em análise.”*

51 — E, mais adiante, assenta o Ac. TC n.º 420/2018: *“Especificamente quanto à reserva relativa de competência legislativa respeitante ao estatuto das autarquias locais constante da alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, a determinação do seu conteúdo e alcance foi já objeto da jurisprudência constitucional, incluindo no segmento que respeita às finanças locais, no âmbito da análise de diversas questões de inconstitucionalidade orgânica, em sede de fiscalização sucessiva e preventiva, seja em relação a normas de decreto-lei (Acórdão n.º 452/87, Acórdão n.º 329/99, Acórdão n.º 674/95, Acórdão n.º 39/17 ou Acórdão n.º 288/2004), seja a normas de decreto aprovado por assembleia legislativa de região autónoma para ser assinado como decreto legislativo regional (Acórdão n.º 4/2000 e Acórdão n.º 415/2005).*

*Pese embora a diversidade de teor das normas sindicadas, da jurisprudência proferida por este Tribunal, quer na vigência da reserva em matéria de estatuto das autarquias locais contida na alínea s) do n.º 1 do artigo 168.º da Constituição (Acórdãos n.ºs 329/99, 4.1 e 674/95, n.º 5), quer já depois da revisão constitucional de 1997, de acordo com a qual a reserva em causa passou a estar contida na alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º [Acórdão n.º 415/2005 (cf. II, B., 10.) e Acórdão n.º 39/17, II, B], 12. e ss. em especial 13.) resulta, quanto à apreciação da questão da inconstitucionalidade orgânica por violação da reserva prevista nas referidas alíneas do n.º 1 do artigo 165.º, que estatuto das autarquias locais respeita desde logo à respetiva organização, atribuições e competência dos seus órgãos (Acórdãos n.º 329/99 e n.º 415/2005) e à estrutura dos seus serviços e regime do respetivo funcionalismo (Acórdão n.º 674/95). Na síntese do Acórdão n.º 39/2017 (cf. II, B), n.º 13):*

*«Incluída no estatuto das autarquias locais, e portanto sujeita à reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, está a regulação das atribuições das autarquias locais e das competências dos seus órgãos (cf., neste sentido, a título exemplificativo, os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 329/99 e 377/99; na doutrina, Gomes Canotilho/Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. II, 4.ª edição revista, Coimbra, 2010, p. 332 e Jorge Miranda/Rui Medeiros, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo III, Coimbra, 2007, p. 454).»*

*É esta jurisprudência que também importa ter presente na apreciação da questão objeto dos presentes autos.”*

52 — Tratando-se de matéria relativamente reservada à Assembleia da República, o próprio Governo apenas poderia legislar sobre a mesma mediante autorização legislativa, não sendo distinta, *a priori*, a conclusão a respeito de qualquer eventual legislação regional.

53 — Com efeito, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira exerce a competência legislativa nos termos resultantes dos artigos 227.º e 228.º da Constituição, e do artigo 37.º, n.º 1, do respetivo Estatuto Político-Administrativo.

54 — Nos termos do n.º 1 do artigo 227.º da CRP, compete à Região Autónoma da Madeira:

*a) Legislar, no âmbito regional, em matérias anunciadas no respetivo estatuto político-administrativo e que não estejam reservadas aos órgãos de soberania;*

*b) Legislar em matérias de reserva relativa da Assembleia da República, mediante autorização desta, com exceção das previstas nas alíneas a) a c), na primeira parte da alínea d), nas alíneas f) e i), na segunda parte da alínea m) e nas alíneas o), p), q), s), t), v) x) e aa) do n.º 1 do artigo 165.º;*

*c) Desenvolver, para o âmbito regional, os princípios ou as bases gerais dos regimes jurídicos contidos em lei que a eles se circunscrevam.*

*d) [...]*

55 — Neste quadro, só as leis da Assembleia da República podem ter por objeto qualquer matéria, não tendo, em princípio, limites quanto ao respetivo âmbito material, desde que respeitadas a reserva constitucional exclusiva do Governo e salvaguardada a autonomia legislativa das Regiões Autónomas, a qual incide sobre as matérias enunciadas no respetivo estatuto político-administrativo que não estejam reservadas aos órgãos de soberania, tal como resulta do n.º 1 do artigo 228.º da CRP, conjugado com o artigo 37.º do Estatuto Político Administrativo, n.º 1, alínea d), que, sob a

epígrafe “*Competência legislativa*”, estabelece que compete à Assembleia Legislativa “*legislar [...] em matérias de interesse específico para a Região que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania*”.

56 — Constituem matérias de competência legislativa própria da Região as referidas no artigo 40.º do Estatuto Político-Administrativo.

57 — No caso concreto, estamos perante uma impossibilidade de ser conferida autorização legislativa pela Assembleia da República às Regiões Autónomas, como resulta do disposto no artigo 227.º, n.º 1, alínea *b*), da Constituição da República Portuguesa, ao excluir a alínea *q*) do artigo 165.º, n.º 1, da CRP como passível de autorização legislativa.

58 — Por outras palavras, as Regiões Autónomas não podem legislar — *rectius*, não podem sequer ser autorizadas a legislar — sobre matérias que tenham implicação no estatuto das autarquias locais e seu regime de finanças, i.e., matérias abrangidas pela alínea *q*) do artigo 165.º, n.º 1 *ex vi* o artigo 227.º, n.º 1, alínea *b*), da Constituição da República Portuguesa.

59 — No caso vertente, portanto, não só o legislador regional não dispunha da necessária autorização legislativa, como não poderia obtê-la à luz do artigo 227.º, n.º 1, alínea *b*), da Constituição da República Portuguesa.

60 — Por outras palavras, ao permitir aos municípios da Região Autónoma da Madeira atribuir aos respetivos trabalhadores um suplemento remuneratório nos termos descritos, o legislador regional está a bulir com o estatuto de todas as autarquias da Região Autónoma, e para isso, como se viu, não tem, nem pode ter, competência legislativa, nem sequer autorizada pela Assembleia da República.

Com tais fundamentos, o autor do pedido requer ao Tribunal Constitucional a apreciação preventiva da constitucionalidade do n.º 2 do artigo 1.º, do Decreto *sub judice*, por considerá-lo organicamente inconstitucional, por ausência de competência legislativa do legislador regional, em violação do disposto nos artigos 165.º, n.º 1, alínea *q*), 227.º, n.º 1, alínea *b*), 228.º, n.º 1, e 237, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, nos termos expostos.»

4 — Notificado para o efeito previsto no artigo 54.º da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional (doravante, «LTC»), o Presidente da ALRAM ofereceu o merecimento dos autos.

5 — Foi discutido em Plenário o memorando apresentado pela relatora e fixada a orientação do Tribunal sobre as questões a resolver, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 59.º da LTC, cumprindo agora decidir em conformidade com o que então se estabeleceu.

## II — Fundamentação

### A. Conhecimento do pedido

6 — Considerando a legitimidade do requerente, a circunstância de o pedido conter todas as indicações a que se refere o artigo 51.º, n.º 1, da LTC e a observância dos prazos aplicáveis (artigo 278.º, n.º 3, da Constituição e artigos 54.º, 56.º, n.º 4, 57.º, n.ºs 1 e 2, e 58.º da LTC), nada obsta ao conhecimento da questão de constitucionalidade formulada nos presentes autos.

### B. Norma a apreciar e respetivo enquadramento

7 — O presente pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade, formulado pelo Representante da República para a Região Autónoma da Madeira, tem por objeto a norma constante do n.º 2 do artigo 1.º do decreto enviado para assinatura como decreto legislativo regional, que “*Institui e disciplina a atribuição de um suplemento remuneratório aos trabalhadores da Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas que prestem trabalho em condições de risco e penosidade*”, aprovado em sessão plenária no dia 3 de julho de 2019.

Conforme se esclarece no preâmbulo do referido decreto, a respetiva aprovação visou “reunir num novo diploma” “a identificação das várias situações” em que se verifica o exercício de funções pelos “trabalhadores da Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas”, “em condições de risco e penosidade”, em termos que se mostrem adequados “às atuais necessidades dos vá-



rios serviços e organismos daquele departamento governamental, de modo a dissipar diferenças funcionais existentes”.

Segundo resulta do n.º 1 do respetivo artigo 1.º, o referido decreto tem por *objeto* instituir e disciplinar a “atribuição de um suplemento remuneratório aos trabalhadores da Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas, em caso de efetiva prestação de trabalho em condições de risco e penosidade”, aplicando-se, de acordo com o *âmbito* que lhe é fixado no artigo 2.º, aos “trabalhadores em funções públicas, independentemente da modalidade de vínculo de emprego público e da categoria ou carreira em que estejam integrados, que efetivamente prestem trabalho em condições de risco e penosidade”.

Densificando os pressupostos de atribuição do referido suplemento remuneratório, o artigo 3.º estabelece, nas diversas alíneas do n.º 1, a *tipologia das funções* que se consideram prestadas em “condições de risco e penosidade”, fixando, no seu n.º 2, as *condições* em que o respetivo desempenho confere aos trabalhadores que as prestam o direito ao abono daquele suplemento.

O regime de atribuição do suplemento remuneratório instituído pelo aludido decreto é completado pela definição, no respetivo artigo 4.º, dos critérios de quantificação do *montante* que lhe corresponde em função do tipo de atividade concretamente prestada. Assim, tratando-se do desempenho das funções contempladas nas alíneas *a)*, *f)* e *g)* do n.º 1 do artigo 3.º, o suplemento remuneratório tem o *valor horário* para cada uma delas *predefinido* nos n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º, sendo atribuído em função do número de horas efetivamente prestadas, sem poder exceder as oitenta horas mensais (n.º 3). Já se estiver em causa o exercício de funções abrangidas pelas alíneas *b)* a *e)* do n.º 1 do artigo 3.º, o suplemento remuneratório tem o *valor mensal* fixado no n.º 4 do artigo 4.º, com o ajustamento resultante do n.º 5 no caso de o número de dias de trabalho mensal efetivamente prestado ser inferior a 22. Em ambas as hipóteses, os montantes estabelecidos no decreto são *atualizáveis*, de acordo com o n.º 6 do artigo 4.º, na percentagem de aumento da retribuição mínima mensal garantida na Região.

Este regime de atribuição do suplemento remuneratório aos trabalhadores da Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas que prestem trabalho em condições de risco e penosidade é *estendido* aos trabalhadores equiparados da administração pública local pelo n.º 2 do artigo 1.º do decreto.

Ao definir o *objeto* do diploma, o respetivo artigo 1.º dispõe o seguinte:

#### Artigo 1.º

##### Objeto

[...]

2 — O suplemento remuneratório previsto no número anterior é, igualmente, aplicável aos trabalhadores equiparados da administração pública local, após deliberação expressa do órgão municipal competente.

É esta — e apenas esta — a norma que integra o objeto do pedido.

8 — De acordo com os fundamentos que acompanham o pedido, ao estender o suplemento remuneratório dos trabalhadores da Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas, em caso de efetiva prestação de trabalho em condições de risco e penosidade, aos trabalhadores da *administração local* da Região Autónoma da Madeira (doravante, «RAM») que preencham os pressupostos de atribuição previstos no decreto, o preceito contido no n.º 2 do respetivo artigo 1.º admite duas possíveis interpretações.

De acordo com a primeira possibilidade, tal norma conferirá *imediatamente* aos trabalhadores da administração local da região o direito ao abono daquele suplemento, cabendo aos órgãos municipais, no exercício das suas competências próprias, assegurar a *efetivação* do mesmo. Já de acordo com a segunda possibilidade, o n.º 2 do artigo 1.º do decreto conterà (apenas) uma *norma de competência*, cujo significado é o de conferir às autarquias locais — em rigor, aos municípios — o poder de criar aquele suplemento remuneratório para os seus trabalhadores que preencham os pressupostos de atribuição definidos no referido diploma.

Independentemente de qual deva ser o sentido interpretativo prevalecente, o autor do pedido considera que a disposição em causa padecerá sempre, e em qualquer dos casos, do vício de *inconstitucionalidade orgânica* “por ausência de competência legislativa do legislador regional”, violando o disposto nos artigos 165.º, n.º 1, alínea *q*), 227.º, n.º 1, alínea *b*), 228.º, n.º 1, e 237, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa.

Para compreender o recorte da extensão levada a cabo pela norma sindicada e os exatos termos do problema que, do ponto de vista da sua conformidade constitucional, pode a partir de aí configurar-se, impõe-se uma prévia incursão, ainda que breve, no regime de atribuição do suplemento remuneratório aos trabalhadores em funções públicas que desempenhem a sua atividade laboral em condições de risco, penosidade e insalubridade, nas diversas modelações a que o mesmo foi sendo sujeito ao longo das últimas décadas.

**9** — No desenvolvimento do regime jurídico inicialmente instituído pelo Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de junho, que estabeleceu os princípios gerais de salários e gestão de pessoal da função pública, o Decreto-Lei n.º 53-A/98, de 11 de março, veio fixar “o regime de atribuição de suplementos e outras compensações que se fundamentem na prestação de trabalho em condições de risco, penosidade e insalubridade” (artigo 1.º).

Subjacente ao Decreto-Lei n.º 53-A/98 esteve o propósito de disciplinar, no seu todo, o regime do suplemento remuneratório em caso de risco, penosidade ou insalubridade, dotando-o da uniformidade e completude necessárias a garantir a igualdade de tratamento aos trabalhadores em funções públicas colocados em situações idênticas ou semelhantes. Por essa razão, o regime estabelecido no Decreto-Lei n.º 53-A/98 aplicava-se, de acordo com o *âmbito* definido no respetivo artigo 2.º, aos serviços e organismos da *administração central, local e regional*.

Incluindo o suplemento remuneratório nos quatro tipos de compensação a que o desempenho de funções em condições de risco, penosidade e insalubridade poderia dar, singular ou cumulativamente, lugar (artigo 5.º), o regime constante do Decreto-Lei n.º 53-A/98 continha uma disciplina relativamente detalhada dos respetivos pressupostos de atribuição, bem como dos critérios de cálculo a atender na fixação dos correspondentes montantes.

Assim, para além de definir, em termos suficientemente operativos, os conceitos de “condições de risco”, “condições de penosidade” e “condições de salubridade” (artigo 4.º, n.º 1) e de prever a respetiva graduação em três níveis — alto, baixo ou médio, consoante a “frequência, a duração e a intensidade de exposição” do trabalhador abrangido (artigo 4.º, n.º 2) —, o regime constante do Decreto-Lei n.º 53-A/98 continha ainda todas as regras de cálculo necessárias à quantificação dos valores correspondentes ao suplemento remuneratório devido, fazendo-o corresponder a uma percentagem da remuneração do 1.º escalão da categoria de ingresso de cada carreira, que fixava, respetivamente, em 10 %, 15 % e 20 % (artigo 6.º, n.º 1), consoante o nível atingido.

Através da norma de direito transitório constante do respetivo artigo 12.º, o Decreto-Lei n.º 53-A/98 impôs o prazo máximo de 180 dias para a regulamentação dos suplementos e demais regalias fundados em risco, penosidade e insalubridade, *então existentes, prevendo*, no artigo 13.º, a regulamentação, no âmbito de exercício de funções nos *serviços e organismos da administração local*, das compensações que instituiu.

Simultaneamente, assegurou a *salvaguarda de direitos adquiridos* através da seguinte disposição, constante do respetivo artigo 14.º: o pessoal que, à data da entrada em vigor dos decretos regulamentares previstos nos artigos 12.º e 13.º, estivesse a auferir, ainda que sob diferentes designações, suplementos remuneratórios pelo exercício de funções em condições de risco, penosidade ou insalubridade de valor superior ao que viesse a ser estabelecido, *mantinha o direito a esse valor* enquanto este não fosse atingido por efeito de futuras revisões e atualizações (n.º 1).

Com esta limitação, o Decreto-Lei n.º 53-A/98 revogou, no seu artigo 15.º, todas as disposições legais, gerais e especiais, em vigor em matéria de atribuição e processamento das compensações pelo exercício de funções em condições de risco, penosidade ou insalubridade, *condicionando*, no entanto, tal revogação, à publicação dos referidos decretos regulamentares.

A regulamentação prevista nos artigos 12.º e 13.º do Decreto-Lei n.º 53-A/98 nunca chegou a ser editada. Todavia, uma vez que o regime ali consagrado dispunha, quanto a certos aspetos da sua regulação, de densidade suficiente para o tornar autoexequível, os suplementos remuneratórios de risco, penosidade ou insalubridade criados por *norma anterior avulsa* passaram a ficar sujeitos

às regras nele previstas que não carecessem de ser completadas ou regulamentadas por instrumento subsequente (neste sentido, a propósito do suplemento de risco do pessoal dirigente e ao pessoal da carreira técnica superior de inspeção, atribuído pelo n.º 3 do artigo 28.º da Lei n.º 18/96, de 20 de junho, vide Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de 17 de fevereiro de 2002 (disponível em <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf/6be0039071f61a61802568c000407128/028badc586603c0c80256aea003e4f7f?OpenDocument>).

**10** — O Decreto-Lei n.º 53-A/98 foi revogado pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (doravante «LVCR»), que estabeleceu os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações aplicável aos trabalhadores em funções públicas nos serviços da administração direta e indireta do Estado (artigo 1.º, n.º 1), bem como nos serviços das *administrações regionais* e *autárquicas*, ainda que com as necessárias adaptações, designadamente quanto ao exercício das competências em matéria administrativa dos correspondentes órgãos de governo próprio (artigo 1.º, n.º 2).

Incluindo os suplementos remuneratórios nas componentes da remuneração (artigo 67.º), a referida Lei fixou, no respetivo artigo 73.º, as condições para a sua atribuição aos trabalhadores abrangidos pelo respetivo âmbito de aplicação. Assim, de acordo com o disposto na alínea *b*) do n.º 3, n.º 4 e n.º 5 daquele artigo, era devido suplemento remuneratório aos trabalhadores que, ocupando postos de trabalho que apresentassem condições mais exigentes relativamente a outros postos de trabalho caracterizados por idêntico cargo ou por idênticas carreira e categoria, sofressem, no exercício das suas funções e de forma permanente, de condições de trabalho concretamente mais exigentes, por força da prestação de trabalho arriscado, penoso ou insalubre, enquanto perdurassem as condições de trabalho que haviam determinado a sua atribuição e desde que aquelas funções fossem efetivamente exercidas.

Segundo o estipulado no n.º 7 do referido artigo 73.º, os suplementos remuneratórios seriam criados e regulamentados por *lei* e, ou, no caso das relações jurídicas de emprego público constituídas por contrato, por *acordo coletivo de trabalho*, devendo observar, em qualquer caso, a disciplina contida no referido artigo, nomeadamente a regra segundo a qual tais acréscimos seriam fixados em montantes pecuniários e só excecionalmente numa percentagem da remuneração base mensal (n.º 6).

Embora a LVCR previsse a possibilidade de os suplementos remuneratórios serem criados e regulamentados por lei e, ou, no caso das relações jurídicas de emprego público constituídas por contrato, por acordo coletivo de trabalho, tal disposição apenas entraria em vigor, de acordo com o estabelecido no n.º 7 do respetivo artigo 118.º, quando se tornasse vigente o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas («RCTFP»).

O RCTFP foi, entretanto, aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, entrada em vigor em 1 de janeiro de 2009, tendo ressalvado que, na falta de acordo coletivo de carreira ou da indicação nele das matérias que podiam vir a ser reguladas pelos acordos coletivos de entidade empregadora pública, estes apenas poderiam regular as “matérias de duração e organização do tempo de trabalho, excluindo as respeitantes a *suplementos remuneratórios*, e de segurança, higiene e saúde no trabalho” (cf. o n.º 2 do artigo 343.º, *itálico aditado*).

Em 28 de setembro de 2009 foi publicado o primeiro Acordo Coletivo de Carreira (n.º 1/2009), dedicado à regulamentação das carreiras gerais, do mesmo não constando qualquer disposição sobre a matéria em apreço.

Tendo em vista a conformação dos suplementos remuneratórios criados em *lei especial anterior* com o regime constante do seu artigo 73.º, a LVCR impôs, no respetivo artigo 112.º, que os mesmos fossem revistos no prazo de 180 dias, por forma que: *i*) fossem mantidos, total ou parcialmente, como suplementos remuneratórios; *ii*) fossem integrados, total ou parcialmente, na remuneração base; ou *iii*) deixassem de ser auferidos (n.º 1).

Todavia, para assegurar a salvaguarda dos *direitos já adquiridos*, estipulou a LVCR em simultâneo que, nos casos em que, por efeito dessa revisão, os suplementos remuneratórios não fossem, total ou parcialmente, mantidos como tal ou integrados na remuneração base, o seu exato montante pecuniário, ou a parte sobranete dele, continuaria a ser auferido pelos trabalhadores até ao fim da sua vida ativa na carreira ou na categoria por causa de cuja integração ou titularidade haviam adquirido direito a eles (artigo 112.º, n.º 2), com exceção dos suplementos remuneratórios

criados ou alterados por ato não legislativo depois da entrada em vigor da Lei n.º 43/2005, de 29 de agosto.

Para viabilizar a revisão dos suplementos remuneratórios imposta pelo artigo 112.º da LVCR, foi subseqüentemente publicada a Lei n.º 59/2013, de 23 de agosto, através da qual se estabeleceu um regime de prestação de informação sobre remunerações, suplementos e outras componentes remuneratórias dos trabalhadores de entidades públicas, com vista à sua análise, caracterização e determinação de medidas adequadas de política remuneratória, impondo aos órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito daquele primeiro diploma o dever de facultar toda a informação e documentação para o efeito necessária, dentro dos trinta dias subseqüentes à entrada em vigor do segundo.

**11** — Com exceção das “normas transitórias abrangidas pelos artigos 88.º a 115.º”, a Lei n.º 12-A/2008 foi revogada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho [artigo 42.º, n.º 1, alínea c)], que aprovou a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (doravante, «LTFP»), atualmente em vigor.

De acordo com o âmbito de aplicação definido no artigo 1.º, n.º 2, da LTFP, a mesma aplica-se à administração direta e indireta do Estado, bem como aos serviços da *administração regional e da administração autárquica*, ainda que com as necessárias adaptações, designadamente no que respeita ao exercício das competências em matéria administrativa dos correspondentes órgãos de governo próprio.

Mantendo os suplementos remuneratórios entre os componentes da remuneração (artigo 146.º), a LTFP definiu o regime da sua atribuição em termos, no essencial, coincidentes com aqueles que haviam sido estabelecidos no artigo 73.º da LVCR. Isto é, como “acréscimos remuneratórios *devidos* pelo exercício de funções em postos de trabalho que apresentam condições mais exigentes relativamente a outros postos de trabalho caracterizados por idêntico cargo ou por idênticas carreira e categoria”, a atribuir, a quem, ocupando-os, sofra, no exercício das suas funções, de condições de trabalho concretamente mais exigentes, designadamente as decorrentes de prestação de trabalho arriscado, penoso ou insalubre, contando que de forma permanente [artigo 159.º, n.ºs 1, 2, 3, alínea b)].

Ao contrário do que se estabelecia no n.º 7 do artigo 73.º da LVCR, tais suplementos passaram a poder ser criados *apenas* por *lei*, cabendo aos instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho proceder à respetiva regulamentação (artigo 159.º, n.º 6).

Em termos idênticos àqueles que haviam sido feitos constar do n.º 2 do artigo 343.º da LVCR, a LTFP esclareceu ainda, no n.º 2 do respetivo artigo 14.º, que os acordos coletivos de empregador público apenas podem regular as “matérias relativas a segurança e saúde no trabalho e duração e organização do tempo de trabalho, excluindo as respeitantes a *suplementos remuneratórios*”, a não ser no caso de existir um acordo coletivo de carreira que contemple esta última possibilidade.

**12** — Na sequência da entrada em vigor da LGTFP, foi publicado o Decreto-Lei n.º 25/2015, de 6 de fevereiro.

Constatando que o prazo de 180 dias para revisão da matéria de suplementos remuneratórios na Administração Pública, fixado no artigo 112.º da LVCR, se esgotara ainda em 2008, sem que tal revisão tivesse sido entretanto concluída, o legislador procurou, através do referido diploma, e na sequência do trabalho de recolha e tratamento de informação desencadeado pela Lei n.º 59/2013, explicitar os fundamentos de atribuição dos suplementos remuneratórios no quadro dos limites estabelecidos pelo artigo 159.º da LTFP, e, bem assim, habilitar o Governo a aprovar, mediante portaria, uma Tabela Única de Suplementos (TUS) destinada a concretizar a revisão dos suplementos remuneratórios, prevista na citada LVCR.

Assim, de acordo com o *objeto* e *âmbito* definidos no n.º 1 do respetivo artigo 1.º, o Decreto-Lei n.º 25/2015 veio *explicitar* “as obrigações ou condições específicas que podem fundamentar a atribuição de suplementos remuneratórios aos trabalhadores abrangidos pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, bem como a forma da sua integração na Tabela Única de Suplementos (TUS)”.

Concretizando tal explicitação, o Decreto-Lei n.º 25/2015 define, no seu artigo 2.º, os “fundamentos de atribuição de suplementos remuneratórios”, estabelecendo que a respetiva atribuição apenas é devida “quando as condições específicas ou mais exigentes não tenham sido consideradas, expressamente, na fixação da remuneração base da carreira ou cargo, e enquanto perdurem



as condições de trabalho que determinaram a sua atribuição e haja exercício de funções efetivo ou como tal considerado em lei” (n.º 1); e, bem assim, que constituem “fundamento para a atribuição de suplemento remuneratório com carácter permanente, a par das demais condições específicas previstas, a “*penosidade* da atividade ou tarefa realizada”, o “*risco* inerente à natureza das atividades e tarefas concretamente cometidas, de investigação criminal, ou de apoio à investigação criminal, proteção e socorro, informações de segurança, segurança pública, quer em meio livre, quer em meio institucional, fiscalização e inspeção” e a “*insalubridade* suscetível de degradar o estado de saúde do trabalhador devido aos meios utilizados ou pelas condições climatéricas ou ambientais inerentes à prestação do trabalho” [n.º 2, alíneas *d*), *e*) e *f*), respetivamente].

Para a fixação dos montantes devidos a título de suplemento remuneratório, o legislador habilitou o Governo a aprovar, por portaria, uma Tabela Única de Suplementos («TUS»), que deveria conter a totalidade dos montantes pecuniários a observar na fixação dos suplementos remuneratórios (artigo 3.º).

De acordo com o n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 25/2015 — e é essa a norma que mais diretamente releva no caso presente —, a aplicação do disposto no referido diploma à *administração local* faz-se por *diploma próprio*.

**13** — Quatro anos volvidos sobre a data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 25/2015, verifica-se, contudo, que, nem a Tabela Única de Suplementos, prevista no respetivo artigo 3.º, nem o “diploma próprio” de aplicação do regime ali consagrado à *administração local*, a que se refere o n.º 2 do respetivo artigo 1.º, foram objeto de qualquer aprovação.

Na tentativa de superar o vazio legislativo que desta forma se instalou, foi apresentado, no decurso da presente legislatura, um conjunto de iniciativas destinadas à criação das condições necessárias a assegurar o efetivo pagamento do suplemento remuneratório de penosidade, insalubridade e risco aos trabalhadores em funções públicas. Trata-se dos projetos seguintes:

— Projeto de Lei n.º 561/XIII/2.ª (PCP), que «Fixa o regime de atribuição e os montantes dos acréscimos em suplementos e outras compensações que se fundamentem na prestação de trabalho em condições de risco, penosidade e insalubridade (6.ª alteração à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho — Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas)», rejeitado na generalidade na reunião plenária de 27 de outubro de 2017;

— Projeto de Lei n.º 589/XIII/2.ª (PCP), que «Fixa o regime de atribuição das compensações em acréscimo aos suplementos remuneratórios que se fundamentem na prestação de trabalho em condições de risco, penosidade e insalubridade (6.ª alteração à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho — Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas), rejeitado na generalidade na reunião plenária de 27 de outubro de 2017;

— Projeto de Lei n.º 1193/XIII/4.ª (PCP) — «Fixa o regime de atribuição e os montantes dos acréscimos em suplementos e outras compensações que se fundamentem na prestação de trabalho em condições de risco, penosidade e insalubridade (11.ª alteração à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho — Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas)», em apreciação na generalidade na Comissão de Trabalho e Segurança Social;

— Projeto de Lei n.º 1194/XIII/4.ª (PCP) — «Fixa os critérios de atribuição das compensações em acréscimo aos suplementos remuneratórios que se fundamentem na prestação de trabalho em condições de risco, penosidade e insalubridade (11.ª alteração à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho — Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas)», em apreciação na generalidade na Comissão de Trabalho e Segurança Social;

— Projeto de Lei n.º 1206/XIII/4.ª (PEV) — «Atribuição das compensações em acréscimo aos suplementos remuneratórios por trabalho executado em condições de risco, penosidade e insalubridade (Alteração à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho — Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas)», em apreciação na generalidade na Comissão de Trabalho e Segurança Social;

— Projeto de Lei n.º 1207/XIII/4.ª (PEV) — «Aplicação do suplemento de risco, penosidade e insalubridade (Alteração à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho — Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas)», em apreciação na generalidade na Comissão de Trabalho e Segurança Social; e

— Projeto de Resolução n.º 2095/XIII/4.ª (BE) — «Recomenda ao Governo a regulamentação de suplementos das compensações e outras regalias de risco, penosidade e insalubridade», redis-



tribuído à Comissão de Trabalho e Segurança Social em 16 de abril de 2019, depois de inicialmente ter baixado à 11.ª Comissão.

Para além disso, deu entrada na Assembleia da República, em 22 de março de 2019, uma *petição coletiva*, tendo como primeiro subscritor o Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Administração Local e Regional, Empresas Públicas, Concessionários e Afins, tendo em vista «a aplicação do suplemento de insalubridade, penosidade e risco na *Administração Local*» em termos coincidentes com aqueles que se encontravam previstos no Decreto-Lei n.º 53-A/98, de 11 de março (Petição n.º 613/XIII/4.ª, em apreciação na Comissão de Trabalho e Segurança Social desde o dia 5 de abril de 2019).

**14** — Do quadro evolutivo acima sumariamente descrito podem extrair-se, com relativa segurança, duas conclusões, ambas essenciais para a exata compreensão do problema de constitucionalidade colocado pelo autor do pedido.

A primeira diz respeito à caracterização das condições em que os *trabalhadores dos serviços e organismos da administração local* podem ver atualmente *efetivado* o direito ao suplemento remuneratório de insalubridade, penosidade e risco que lhes é devido, nos termos do artigo 159.º, n.º 3, da LGTFP, enquanto componente da respetiva remuneração.

Por força das normas de direito transitório consagradas, primeiro, nos artigos 12.º a 15.º do Decreto-Lei n.º 53-A/98 e, seguidamente, no 112.º da Lei n.º 12-A/2008 — este, conforme se viu, ainda atualmente em vigor —, e, em particular, da inexistência da regulamentação que ambos os diplomas previam que fosse editada, os trabalhadores dos órgãos e serviços da administração local cujo posto ou função haja servido de fundamento à criação, por *lei especial anterior* à entrada em vigor daquele primeiro, do suplemento remuneratório insalubridade, penosidade e risco continuam a dispor de condições para a *efetivação* daquele seu direito, nos termos ali previstos. É esse, a título exemplificativo, o caso do Decreto-Lei n.º 381/89, de 28 de outubro, que estabeleceu diversas normas aplicáveis aos motoristas da Administração Pública e de institutos públicos, entre as quais a “atribuição de suplemento de risco”, constante do respetivo artigo 4.º, bem como do Decreto-Lei n.º 158/98, de 24 de junho, que garantiu o abono do suplemento em função da disponibilidade, desgaste físico e risco acrescido, criado pelo Decreto-Lei n.º 416/91, de 26 de outubro, entretanto revogado, ao pessoal civil do Estado-Maior-General das Forças Armadas que, à data de produção de efeitos do primeiro, tivesse o direito a perceber o suplemento previsto no segundo.

Não obstante o disposto no n.º 7 do artigo 73.º da LVCR — que permitia, no caso das relações jurídicas de emprego público constituídas por contrato, a criação de suplementos remuneratórios por *acordo coletivo de trabalho* —, a norma constante do n.º 7 do respetivo artigo 118.º, conjugada com o n.º 2 do artigo 343.º do RCTFP, impediu, perante o âmbito do Acordo Coletivo de Carreira n.º 1/2009, a concretização de tal possibilidade.

A modificação dos regimes de atribuição daquele suplemento contidos em *legislação extravagante*, assim como o alargamento das condições para a efetivação do correspondente direito a *outros* trabalhadores dos órgãos e serviços da administração local para além dos trabalhadores ali eventualmente abrangidos, encontra-se dependente, assim, do desfecho que vierem a conhecer as várias iniciativas atualmente em curso no Parlamento, em particular das que se destinam a permitir a aprovação do “*diploma próprio*” de aplicação do disposto no Decreto-Lei n.º 25/2015 à “*administração local*”.

A segunda conclusão — em parte, resultante da anterior — prende-se com o alcance da norma sindicada.

Independentemente de como deva ser exatamente interpretado, é dado assente que o n.º 2 do artigo 1.º do decreto em apreciação fixa para os trabalhadores equiparados da administração local da Região Autónoma da Madeira que preencham as condições nele estabelecidas um *regime distinto* daquele a que, em matéria de *suplemento remuneratório de risco e penosidade*, se encontram sujeitos os trabalhadores da administração local dos municípios e freguesias sediados na restante parte do território nacional.

Saber se, ao fixar tal regime, a ALRAM observou os limites que a Constituição fixa ao poder legislativo regional é a questão a que se procurará responder nos pontos seguintes, considerando,

agora sim, as duas possibilidades interpretativas perspetivadas pelo autor do pedido e a sua relevância no plano da identificação das normas paramétricas para o efeito convocáveis.

### C. Questão de constitucionalidade

**15** — A articulação das diversas disposições que integram o decreto em apreciação revela que, ao instituir e disciplinar “a atribuição de um suplemento remuneratório aos trabalhadores da Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas que prestem trabalho em condições de risco e penosidade”, a ALRAM editou um regime *completo, pronto e acabado*, no sentido em que dispensa qualquer tipo de regulamentação subsequente, integradora ou complementar.

Com um nível de densificação superior àquele que acompanhava já a disciplina originariamente contida no Decreto-Lei n.º 53-A/98, nele se indicam as concretas funções que conferem direito ao suplemento remuneratório (artigo 3.º, n.º 1), os termos em que este pode ser atribuído (artigo 3.º, n.º 2) e os montantes pecuniários que lhe correspondem, de acordo com um critério horário ou mensal (artigo 4.º).

Tratando-se de um regime imediatamente exequível, pode concluir-se, com suficiente segurança, que o mesmo pretende constituir-se na *lei* que o n.º 6 do artigo 159.º da LGTFP encarrega de *criar* o suplemento remuneratório devido aos trabalhadores abrangidos pelo respetivo n.º 1, pela prestação de trabalho, “de forma permanente”, em condições “mais exigentes”, “decorrentes da prestação de trabalho arriscado e penoso”.

Daí que, ao determinar que o suplemento remuneratório previsto no n.º 1 do artigo 1.º do decreto — isto é, o acréscimo remuneratório a atribuir “aos trabalhadores da Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas, em caso de efetiva prestação de trabalho em condições de risco e penosidade” — “é, igualmente, aplicável aos trabalhadores equiparados da administração pública local”, o respetivo n.º 2 pareça não ter outro sentido se não o de estipular a *criação*, também para este segundo conjunto de trabalhadores, daquele suplemento remuneratório.

Uma vez entrado em vigor, o decreto em apreciação converter-se-á, assim, na *lei* que cria o suplemento remuneratório de risco e penosidade para os trabalhadores da *administração local da RAM* equiparados aos trabalhadores da Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas que exerçam as funções previstas no artigo 3.º do decreto; ou, mais exatamente, e para aquele conjunto de trabalhadores, no “*diploma próprio*” que o n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 25/2015, ainda por concretizar, incumbiu de explicitar, no âmbito administração local, as obrigações ou condições específicas que podem fundamentar a atribuição de suplementos remuneratórios aos trabalhadores abrangidos pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

Se assim dever ser interpretado o n.º 2 do artigo 1.º do decreto, sem dificuldade se concluirá que o respetivo segmento final não dispõe, em rigor, de qualquer conteúdo significativo ou operante: uma vez criado por *lei* — no caso, por decreto legislativo regional — o suplemento remuneratório devido aos trabalhadores da administração local pela prestação de trabalho em condições de risco ou penosidade, não sobra para a “*deliberação expressa do órgão municipal competente*” qualquer poder constitutivo ou conformador daquela componente da remuneração dos trabalhadores do respetivo município. Deste ponto de vista, o regime constante do decreto constituirá *disciplina vinculativa* para os órgãos autárquicos da RAM, originando *direta e imediatamente* para eles o correlato *dever de pagamento* do suplemento remuneratório criado (neste caso, também) para os respetivos trabalhadores, sempre que se verifiquem as condições estipuladas para a sua atribuição de acordo com os montantes ali estabelecidos.

Se for esse o sentido a atribuir ao n.º 2 do artigo 1.º do decreto, o problema de constitucionalidade que a norma sindicada coloca é justamente aquele que vem identificado pelo autor do pedido: pode a ALRAM constituir as autarquias locais da região numa *nova responsabilidade financeira*, a que não se encontram por enquanto sujeitas — ou, pelo menos, sujeitas em idênticos termos —, as autarquias locais da restante parte do território nacional? Ou, pelo contrário, ao *criar* um suplemento remuneratório para os trabalhadores das autarquias locais da região, a ALRAM está a intervir em matéria não apenas *reservada* à competência legislativa da Assembleia da República, por força da cláusula de reserva relativa de competência legislativa consagrada na alínea *q*) do n.º 1 do

artigo 165.º da Constituição, como expressamente *subtraída* ao âmbito da competência legislativa das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, por força do disposto nos artigos 227.º, n.º 1, alínea b), e 228.º, n.º 1, do texto constitucional?

**16** — Ao dispor que o suplemento remuneratório devido aos trabalhadores da Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas em caso de efetiva prestação de trabalho em condições de risco e penosidade “*é, igualmente, aplicável aos trabalhadores equiparados da administração pública local, após deliberação expressa do órgão municipal competente*”, o n.º 2 do artigo 1.º do decreto em apreciação pode ter, todavia, um outro alcance.

Interpretada a norma sindicada a partir, exclusiva ou prevalecentemente, do seu elemento literal final, pode entender-se que, ao sujeitar a “*deliberação expressa do órgão municipal competente*” a aplicação aos trabalhadores equiparados da administração pública local do suplemento remuneratório de risco e penosidade instituído no decreto, o n.º 1 do respetivo artigo 2.º, ao invés de *criar* a referida componente remuneratória também para aqueles trabalhadores, está, na verdade, a atribuir aos órgãos municipais competentes o *poder de a criar*, ainda que apenas nas condições e termos definidos pela ALRAM.

Se assim for, a norma constante do n.º 1 do artigo 2.º não poderá deixar de ser qualificada como uma *norma de competência*: ao invés do que sucede com os municípios localizados na restante parte do território nacional, os municípios da RAM — em rigor, as assembleias municipais da região — passarão a dispor, por força daquele n.º 1, da *competência para criar* para os respetivos trabalhadores o mesmo *exato* suplemento remuneratório de risco e penosidade que o decreto *cria* para os trabalhadores da administração regional.

Neste caso, pergunta-se: pode a Assembleia Legislativa Regional atribuir aos órgãos dos municípios da região a competência para criar para os respetivos trabalhadores o suplemento remuneratório de risco e penosidade, ainda que *vinculada* aos pressupostos e montantes definidos no decreto? Ou, fazendo-o, continuará a invadir a esfera de competência legislativa da Assembleia da República definida na alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, cuja matéria se encontra, além do mais, expressamente excepcionada do elenco daquelas, igualmente sob reserva relativa de competência daquela Assembleia, mas sobre as quais as regiões autónomas podem ser habilitadas a legislar [artigo 227.º, n.º 1, alínea b)]?

**17** — Recortado a partir da conjugação dos artigos 112.º, n.ºs 1, 4 e 5, 227.º, 228.º e 232.º, n.º 1, da Constituição, o *poder legislativo das regiões autónomas* — cometido às Assembleias Legislativas Regionais — encontra-se sujeito a um *duplo limite*: um *limite positivo*, no sentido em que apenas pode versar, no âmbito regional, sobre matérias enunciadas no respetivo estatuto político-administrativo; e um *limite negativo*, no sentido em que não pode incidir sobre matérias reservadas aos órgãos de soberania [artigos 227.º, n.º 1, alínea a), e 228.º, n.º 1].

Este limite negativo é, no entanto, mitigado pela cláusula prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição: tratando-se de matérias sob reserva relativa de competência da Assembleia da República, o poder legislativo regional pode ser exercido *desde que*, por um lado, se não trate de matéria abrangida pelas alíneas a) a c), na primeira parte da alínea d), alíneas f) e i), segunda parte da alínea m), e alíneas o), p), q), s), t), v), x) e aa) do n.º 1 do artigo 165.º, e, por outro, a Assembleia Legislativa Regional tenha sido autorizada a legislar mediante lei parlamentar.

Independentemente de saber qual é, ou até mesmo se existe, um *critério unitário*, de conteúdo materialmente apreensível, que possa dizer-se subjacente à delimitação do universo das matérias reservadas à competência legislativa da Assembleia da República insuscetíveis de delegação legislativa às Assembleias Legislativas Regionais (a este propósito, Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, 2007, Anotação ao artigo 228.º, p. 360, e J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.ª ed., 2010, Anotação ao artigo 227.º, p. 667), não há dúvida de que o propósito do legislador de revisão constitucional (2004) foi, quanto à matéria prevista na alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, o de manter a conformação do “*estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais*”, na esfera de competência legislativa dos órgãos de soberania (Assembleia da República e Governo, mediante autorização parlamentar), sem possibilidade de interferência, sequer mediante autorização daquela Assembleia, do poder legislativo regional.

Sem prejuízo do conjunto de poderes cometidos pela Constituição às regiões autónomas na relação com as autarquias locais nelas sediadas — como o poder de criar e extinguir autarquias locais, bem como modificar a respetiva área, nos termos da lei [artigo 227.º, n.º 1, alínea l)], o de exercer tutela sobre as autarquias locais [idem, alínea m)] e o de elevar povoações à categoria de vilas ou cidades [idem, alínea n)], — as demais matérias respeitantes às autarquias locais — como a eleição e o estatuto dos eleitos locais [artigo 164.º, alíneas l) e m)], o regime de criação, extinção e modificação das autarquias locais [artigo 164.º, alínea n)] e a respetiva criação, extinção e modificação (idem), o regime da elaboração e organização dos orçamentos das autarquias locais [artigo 164.º, alínea r)], o estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais [artigo 165.º, n.º 1, alínea q)], a participação das organizações de moradores no exercício do poder local [artigo 165.º, n.º 1, alínea r)] e regime e forma de criação das polícias municipais [artigo 165.º, n.º 1, alínea aa)] — encontram-se reservadas à competência legislativa da Assembleia da República, absoluta e relativa, sem possibilidade de autorização às Assembleias Legislativas Regionais.

Conforme se concluiu no Acórdão n.º 420/2018, «por força do disposto nos artigos 227.º, n.º 1, alíneas a) e b) e 228.º, n.º 1, da Constituição, o enquadramento infraconstitucional das autarquias locais — sem excecionar as autarquias locais existentes nas Regiões Autónomas — assume um *caráter unitário, de âmbito nacional, decidido no plano parlamentar nacional*» (itálico aditado).

A razão de ser da opção do legislador constituinte (e de revisão) foi igualmente explicitada no aludido aresto. De acordo com o que aí se escreveu, tal opção repousa «na compreensão da autonomia das autarquias locais (e da sua existência) no quadro do *Estado unitário* (artigo 6.º, CRP) e na organização democrática do Estado (artigo 235.º, n.º 1)», que aponta, por sua vez, «para a *igualdade estatutária das autarquias locais existentes* (municípios e freguesias), diferenciando o continente e as Regiões Autónomas *tão só quanto à existência das (ainda não criadas) regiões administrativas* (artigo 236.º, n.ºs 1 e 2). No demais, as condições específicas das «ilhas» poderão determinar o estabelecimento, por lei, de outras formas de organização territorial autárquica (artigo 236.º, n.º 3), que não os atualmente previstos municípios e freguesias» (itálico aditado).

**18** — Ao reservar à Assembleia da República a definição do “estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais”, sem limitação às “bases gerais” ou ao “regime geral” daquele estatuto, a alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição comete, à partida, à lei parlamentar a definição de *todo* o regime daquela matéria. Trata-se, pois, de um caso em que a inclusão de determinada matéria na reserva relativa de competência da AR opera *in toto* (cf., neste sentido, Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. III, Tomo V, Atividade Constitucional do Estado, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, n.º 68, p. XXX, ou Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Volume II, Organização Económica, Organização do Poder Político, Artigos 80.º a 201.º, 2.ª ed., Lisboa, UCP, 2018, Anotação ao artigo 164.º, III, p. 529).

A questão está, assim, em saber o que deve considerar-se incluído no âmbito material do “*estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais*”, a que alude a alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição.

Conforme sublinhado no aresto que vimos acompanhando, a «cláusula de reserva relativa prevista na alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, invocada como fundamento determinante de inconstitucionalidade [também] nos presentes autos, assume relevância no quadro da *garantia constitucional da autonomia do poder local*, tal como resulta do regime constitucional contido no seu Título VII, dedicado ao Poder Local, e artigos que o integram (artigos 235.º a 262.º)». É esse o quadro que permite apreender (Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição...*, Anotação ao artigo 165.º, I, pp. 543-544), ainda que sem os esgotar, o significado e alcance da matéria integrada na reserva prevista naquela alínea.

Ao perspetivar, no seu artigo 6.º, a estrutura do Estado unitário, a Constituição estabelece um «princípio constitucional geral — a unidade do Estado — e quatro princípios de âmbito específico, que qualificam aquele sem o contrariarem: a autonomia regional, a autonomia local, o princípio da subsidiariedade e a descentralização administrativa» (J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª ed., 2007, Anotação ao artigo 6.º, p. 232).

Na arquitetura dos poderes que integram o Estado unitário e na correlação entre eles estabelecida, o princípio constitucional da autonomia local — que, tal como dali decorre, se apresenta como «*um dos pilares fundamentais em que assenta a organização territorial da República Portuguesa*»

(Acórdão n.º 494/2015) —, assume, nos termos da própria Constituição, uma *vertente garantística*: ao estabelecer que a «organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais», enquanto «pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas», o artigo 235.º da Constituição «tem um sentido de garantia institucional, assegurando a existência de administração local autárquica autónoma» em todo o território nacional (Acórdão n.º 296/2013).

O recorte desta garantia institucional e a definição do seu exato âmbito têm subjacente a ideia de que as autarquias locais têm por objetivo, «a prossecução de interesses próprios das populações respetivas (artigo 235.º, n.º 2)»; e que, tal como decorre do artigo 3.º, n.º 1, da Carta Europeia da Autonomia Local, tal objetivo «pressupõe e exige, entre outros, o direito e a capacidade de as autarquias regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob a sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos» (Acórdão n.º 296/2013).

**19** — Nesta sua vertente garantística, o princípio constitucional da autonomia local desempenha uma dupla função.

A primeira diz respeito à relação entre a administração central do Estado, direta ou indireta, e as autarquias locais.

Conforme se escreveu no Acórdão n.º 494/2015:

«**10** — [...]

De facto, como o Tribunal Constitucional já afirmou, «*como as autarquias locais integram a administração autónoma, existe entre elas e o Estado uma pura relação de supraordenação-infraordenação, dirigida à coordenação de interesses distintos (os interesses nacionais, por um lado, e os interesses locais, por outro), e não uma relação de supremacia-subordinação que fosse dirigida à realização de um único e mesmo interesse — o interesse nacional, que, assim, se sobrepujasse aos interesses locais*» (Acórdão n.º 379/96, n.º 5.3.). Como nota ANDRÉ FOLQUE, quando «*a autonomia municipal postula interesses próprios e quando se fala na concorrência da dimensão nacional com a dimensão local, isso não corresponde a uma sobreposição de atribuições. De outro modo, seria preterida a esfera de interesses próprios (artigo 235.º, n.º 2)*» (*A tutela administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios*, Coimbra Editora, 2004, pp. 130-131).

Sendo certo que «*as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei*» (artigo 237.º, n.º 1, da Constituição), é nesse contexto que o legislador deve balancear a prossecução de interesses locais e do interesse nacional ou supralocal, gozando de uma vasta margem de autonomia. No entanto, ao desempenhar essa tarefa, «*o legislador não pode pôr em causa o núcleo essencial da autonomia local; tem antes que orientar-se pelo princípio da descentralização administrativa e reconhecer às autarquias locais um conjunto de atribuições próprias (e aos seus órgãos um conjunto de competências) que lhes permitam satisfazer os interesses próprios (privativos) das respetivas comunidades locais*» (Acórdão n.º 379/96, n.º 5.2., e Acórdão n.º 329/99, n.º 5.4.).

Assim, na síntese efetuada por ARTUR MAURÍCIO sobre a jurisprudência relativa à garantia da autonomia local: «*a autonomia do poder local vem sendo essencialmente concebida como uma garantia organizativa e de competências, reconhecendo-se as autarquias locais como uma estrutura do poder político democrático e com um círculo de interesses próprios que elas devem gerir sob a sua própria responsabilidade*» só podendo a «*restrição legal desses interesses [...] ser feita com o fim da prossecução de um interesse geral, que ao legislador compete definir, não podendo, de todo o modo, ser atingido o núcleo essencial da garantia da administração autónoma*». «*Nos âmbitos que considera abertos à concorrência do Estado e das autarquias vem ainda o Tribunal entendendo [...] que são constitucionalmente legítimas compressões da autonomia local, não deixando, contudo, de fazer passar as medidas legislativas ou regulamentares em causa pelo crivo da adequação e da proporcionalidade*» (ob. cit., pp. 656-657).

**11** — A autonomia das autarquias locais, intrinsecamente relacionada com a gestão democrática da República, tal como constitucionalmente desenhada, pressupõe um conjunto de poderes autárquicos que asseguram uma sua atuação relativamente livre e incondicionada face à administração central no desempenho das suas atribuições, visando a prossecução do interesse da população local. Com o objetivo de assegurar essa liberdade de atuação, a Constituição consagra diversas dimensões ou elementos constitutivos da autonomia local. Aí se inscreve, nomeadamente,

a autonomia de organização (artigo 237.º, n.º 1), a autonomia orçamental (artigo 237.º, n.º 2), a autonomia patrimonial e financeira (artigo 238.º, n.º 1 a 3), a autonomia fiscal (artigo 238.º, n.º 4, e artigo 254.º), a autonomia referendária (artigo 240.º, n.º 1), a autonomia regulamentar (artigo 241.º) e a autonomia em matéria de pessoal (artigo 243.º). Como ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA refere, existe um «conjunto de poderes constitucionalmente garantidos», tais como «o poder de dispor de órgãos próprios eleitos democraticamente; o poder de dispor de património e finanças próprias; o poder de dispor de um quadro de pessoal próprio; o poder regulamentar próprio; o de exercer sob responsabilidade própria um conjunto de tarefas adequadas à satisfação dos interesses próprios das populações respetivas», que «garante à administração local uma situação de não submissão em relação à administração do Estado», e constitui «aquilo a que poderíamos chamar a vertente de defesa da autonomia local» (*Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, 2013, pp. 92- 93).

O condicionamento ou compressão da autonomia local (nomeadamente dos seus elementos) pode apenas decorrer da lei, quando um interesse público nacional ou supralocal o justificar, e sempre com a ressalva do seu núcleo incompressível. Efetivamente, «a autonomia municipal não pode afetar a integridade da soberania do Estado. De facto, os poderes locais também são, por natureza, limitados, pois não podem ser exercidos para além do âmbito de interesses (necessariamente locais) que os justificam, não podendo invadir espaços de deliberação ou atuação que devem permanecer reservados à esfera da comunidade nacional» (cf. M. LÚCIA AMARAL, *A Forma da República*, Coimbra Editora, 2012, p. 385).»

**20** — A segunda dimensão — talvez aquela a que mais diretamente responde a reserva relativa de competência estabelecida na alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição — prende-se com a relação das autarquias locais entre si e de cada uma delas com a região autónoma correspondente, no caso de aí se encontrar sediada.

Ao colocar sob reserva relativa de competência da Assembleia da República a definição do “estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais” e, sobretudo, ao excluir a possibilidade de nele interferirem, ainda que mediante autorização daquela, as Assembleias Legislativas Regionais, a Constituição assegura que as autarquias locais de todo o território nacional se encontrarão sujeitas a *um só e mesmo* regime, quer quanto à «sua organização», «atribuições» e «competências dos seus órgãos», quer ainda quanto à «estrutura dos seus serviços», ao «regime dos seus funcionários» e ao «regime das finanças locais» (J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.ª ed., 2010, Anotação ao artigo 165.º, p. 332, itálico aditado).

Efetivando o princípio da unidade do Estado no âmbito da concretização da autonomia do poder local, o estatuto único das autarquias locais imposto pela Constituição assegura assim uma *base identitária comum* aos entes democráticos locais, dentro da qual caberá a cada um deles proceder, em condições de tendencial igualdade, à prossecução dos interesses próprios das populações respetivas.

A exclusão da possibilidade de as Assembleias Legislativas Regionais concorrerem na conformação do estatuto das autarquias locais da respetiva região, incluindo o regime dos seus funcionários, não é, além do mais, suscetível de afetar a *autonomia regional*, tal como a perspetiva o artigo 225.º da Constituição: nem quanto aos seus *fundamentos*, que assentam nas características geográficas, económicas, sociais e culturais dos arquipélagos dos Açores e da Madeira e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares; nem quanto os seus *fins*, que consistem na participação democrática dos cidadãos, no desenvolvimento económico-social, na promoção e defesa dos interesses regionais, mas também no reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses.

O que tal exclusão, na verdade, evidencia é que, do ponto de vista jurídico-constitucional, *autonomia regional* e *autonomia local* são conceitos autónomos, não aglutinadores ou sequer sobreponíveis; correspondem-lhes, na verdade, realidades normativa e organicamente diferenciadas, que se relacionam entre si como dois círculos justapostos e contíguos, com as linhas de interceção e de interpenetração que decorrem do exercício pelos órgãos de governo próprios de cada região dos poderes não reservados aos órgãos de soberania.

**21** — Pressupondo a exclusão do poder de interferência dos órgãos de governo próprio das regiões na definição do estatuto das autarquias locais nelas sediadas, a garantia institucional da

autonomia local em todo o território nacional integra, como um dos elementos dessa autonomia, a «*autonomia em matéria de pessoal*».

Conforme se escreveu no Acórdão n.º 494/2015, atrás citado:

«A autonomia em matéria de pessoal é um dos «*elementos*» constitutivos da autonomia local consagrada na Constituição (Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, Coimbra Editora, 2010, p. 750) e abrange o poder de as autarquias disporem de «*quadros de pessoal próprio*», ou seja, distintos dos do Estado ou das Regiões (artigo 243.º, n.º 1, da Constituição).

A existência de mapas de pessoal próprio significa que os trabalhadores «*das autarquias não são funcionários do Estado, mas delas mesmas; cada autarquia tem um corpo próprio de funcionários, independente do Estado e das demais autarquias. Por outro lado, as autarquias podem criar autonomamente, nos limites da lei, os seus quadros de pessoal necessário para a gestão das suas atividades, segundo o princípio da liberdade de escolha do sistema de organização*» (Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, p. 750). Como se afirma no Preâmbulo da Carta Europeia de Autonomia Local, esta «*supõe a existência de autarquias locais dotadas de órgãos de decisão constituídos democraticamente e beneficiando de uma ampla autonomia quanto às competências, às modalidades do seu exercício e aos meios necessários ao cumprimento da sua missão*». Estabelece o artigo 9.º, n.º 1, desta Carta que «*as autarquias locais têm direito, no âmbito da política económica nacional, a recursos próprios adequados, dos quais podem dispor livremente no exercício das suas atribuições*». Nestes recursos incluem-se os recursos financeiros, mas também os recursos humanos necessários e adequados à «*prosecução dos interesses próprios das populações*».

Aos trabalhadores em funções públicas das autarquias locais é aplicável o mesmo regime jurídico do dos trabalhadores do Estado, «*com as adaptações necessárias, nos termos da lei*» (artigo 243.º, n.º 2) «*tanto no que respeita ao regime constitucional como no que se refere ao regime legal*». As «*adaptações necessárias*» salvagam, no entanto, «*regimes próprios referentes à constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na administração local*» e a «*autonomia contratual*» (Gomes Canotilho/Vital Moreira, *ob. cit.*, p. 750). Assim, «*a equivalência de regimes jurídicos não obsta a que o legislador disponha de modo diverso para os trabalhadores da administração local. Não exclui a diferenciação de regimes laborais. Não por acaso, por isso, o n.º 2 alude às “necessárias adaptações”*» (J. Miranda/A. Fernanda Neves, anotação ao artigo 243.º, in *Constituição Portuguesa Anotada*, J. Miranda/R. Medeiros (org.), t. III, Coimbra Editora, 2007, p. 508).»

Aos funcionários que integram o «*quadro de pessoal próprio*» das autarquias locais é aplicável, pois, de acordo com o disposto no artigo 243.º, n.º 2, da Constituição, o mesmo regime jurídico a que se encontram sujeitos os agentes e trabalhadores do Estado, «*com as adaptações necessárias, nos termos da lei*».

Ora, por força da reserva relativa de competência constante da alínea *q*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, em conjugação com o limite negativo da competência legislativa das regiões autónomas resultante da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 227.º, a *lei* que, nos termos previstos no artigo 243.º, n.º 2, *adapta* aos funcionários e agentes da administração local (também) das regiões autónomas o regime dos funcionários e agentes do Estado só pode ser uma *lei parlamentar* ou um *decreto-lei autorizado*. Isto é, pressuposta a equivalência de regimes jurídicos entre os funcionários e agentes do Estado e os funcionários e agentes da administração local, somente o legislador nacional pode decidir se e *em que medida* a salvaguarda da «*individualidade jurídica das autarquias locais como sujeitos empregadores*» (cf. Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, 2007, Anotação ao artigo 228.º, p. 508) pode justificar ou até mesmo impor uma diferenciação de regimes laborais, designadamente no que à retribuição diz respeito.

É por isso que, apesar de o legislador nacional tardar em editar o «*diploma próprio*» que criará, juntamente com a «*Tabela Única de Suplementos*», as condições necessárias para a *efetivação* do direito dos trabalhadores da administração local ao abono dos suplementos remuneratórios que lhes são *devidos* de acordo com o disposto no artigo 159.º da LGTFP, as Assembleias Legislativas Regionais não dispõem da necessária habilitação constitucional para preencher esse vazio através da edição de norma própria destinada a adaptar aos trabalhadores da administração local da

respetiva região o regime contido no Decreto-Lei n.º 25/2015, seja através da atribuição aos órgãos competentes do município da *faculdade* de pagar ou não aos trabalhadores que preenchem as condições para o efeito enunciadas o suplemento remuneratório instituído pelos órgãos próprios da Região, seja, conforme seguidamente melhor se verá, através da imposição àqueles órgãos do dever de pagamento de tal suplemento, suportando o encargo correspondente.

**22** — Outro dos elementos que integram a garantia institucional da autonomia local em todo o território nacional é a «*autonomia financeira das autarquias locais*».

Encontrando-se a autonomia das autarquias locais funcionalmente vinculada à prossecução dos interesses próprios das respetivas populações (artigo 235.º, n.º 2), o respetivo âmbito contemplará, à partida, todos os elementos que constituam instrumentos indispensáveis do exercício daquelas atribuições.

A *autonomia financeira das autarquias locais*, como um desses elementos, tem sido apontada como um dos pressupostos da autonomia local, assente na independência financeira e compreendendo quer o domínio patrimonial, quer a independência orçamental (cf. Sousa Franco, *As finanças das autarquias locais*, AAFDL, 1985, p. 14), sem a qual «não há condições para uma efetiva autonomia» do poder local (Acórdão n.º 631/99).

Conforme a tal propósito se escreveu no Acórdão n.º 398/2013:

«A consagração constitucional da autonomia local traduz, assim, o reconhecimento da existência de um conjunto de interesses públicos próprios e específicos de populações locais, que justifica a atribuição aos habitantes dessas circunscrições territoriais do direito de decisão no que respeita à regulamentação e gestão, sob a sua responsabilidade e no interesse dessas populações, de uma parte importante dos assuntos públicos. Este reconhecimento tem pressuposta a ideia de que as autarquias locais têm de dispor de património e receitas próprias que permitam conferir operacionalidade e tornar praticável a prossecução do interesse público, concretamente, dos interesses específicos e próprios das respetivas populações. Assim, para que possam levar a cabo o conjunto de tarefas que estão incluídas nas suas atribuições e competências, é colocada à disposição das autarquias locais um conjunto de mecanismos legais e operacionais suscetíveis de as tornarem exequíveis, designadamente a possibilidade de disporem de património e receitas próprias, gozando, assim, de *autonomia financeira*».

Como forma de assegurar a efetiva autonomia financeira das autarquias locais, a Constituição reconhece-lhes, para além da titularidade de património e finanças próprios (artigo 238.º, n.º 1), a possibilidade de disporem de poderes tributários nos casos e termos definidos na lei (artigo 238.º, n.º 4), ao que acresce, quanto aos municípios, a participação, “por direito próprio e nos termos definidos pela lei, nas receitas provenientes de impostos diretos” e o direito de disporem de “receitas tributárias próprias, nos termos da lei” (artigo 254.º, n.ºs 1 e 2.)

Tal como assegurada pela Constituição, «[a] autonomia do poder local postula a autonomia financeira das autarquias locais — a autonomia financeira é um *pressuposto* ou um *elemento* da autonomia local» (Artur Maurício, “A garantia constitucional da autonomia local à luz da jurisprudência do Tribunal Constitucional”, *in Estudos em Homenagem ao Conselheiro Cardoso da Costa*, Lisboa, 2003, p. 644).

A este domínio reserva, por isso, a Constituição um preceito fundamental.

Trata-se do artigo 238.º, «que caracteriza a autonomia financeira das autarquias pela existência de “*património e finanças próprias*”, incluindo obrigatoriamente nas receitas próprias “*as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços*”.

Garantia dessa autonomia é, ainda, a reserva de lei estabelecida para o “*regime das finanças locais*” [trata-se de matéria da competência reservada — reserva relativa — da Assembleia da República, incluída no “estatuto das autarquias locais” — artigo 165.º, n.º 1, al. q)], regime esse que nos termos do artigo 238.º, n.º 2, da Constituição, “*visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias [princípio da solidariedade] e a necessária correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau [princípio da igualdade ativa]*» (*idem*, p. 645).

**23** — Tomando por boa a interpretação do preceito sancionado no primeiro dos sentidos acima expostos (*supra* 15), considera o autor do pedido que a extensão do suplemento remuneratório de risco e penosidade aos trabalhadores da administração local da RAM que preenchem os pressupostos de atribuição aí definidos pretende constituir na esfera jurídica dos órgãos autárquicos em-

pregadores um encargo financeiro novo, que presentemente não têm, sendo neste caso manifesta a interferência do legislador regional na *autonomia financeira do poder local*.

E com razão.

Consubstanciando o regime aprovado pela ALRAM, segundo aquela primeira interpretação, uma *disciplina vinculativa* para os órgãos autárquicos da região, que os sujeita ao dever de pagamento aos respetivos trabalhadores do suplemento remuneratório instituído e disciplinado pelo decreto, nas condições e pelos montantes pecuniários nele previstos, a norma em causa cria um novo *encargo financeiro* para os municípios e/ou freguesias por ela territorialmente abrangidos, interferindo, pelo aumento de despesa que acarreta, com o poder de autodeterminação financeira que integra a autonomia das autarquias locais, nos termos definidos na lei (em especial o artigo 238.º, n.ºs 1 e 3).

Reclamando dos órgãos autárquicos da RAM uma resposta orçamental não prevista nem contemplada na *lei* — seja no “diploma próprio”, por cuja edição se aguarda, seja no Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro —, a norma sindicada afeta ainda o poder que àqueles órgãos assiste de dispor e decidir sobre a afetação dos respetivos recursos financeiros, afrontando assim o princípio de independência orçamental que integra a autonomia financeira do poder local, e, por dispor sobre matéria incluída no âmbito do “regime das finanças locais”, ainda a reserva relativa de competência da Assembleia da República estabelecida na alínea *q*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição.

**24** — A conclusão não é diferente no caso de se fixar ao preceito sindicado o sentido correspondente à segunda das possibilidades interpretativas acima enunciadas (*supra*, 16). Isto é, se se reconhecer no n.º 2 do artigo 1.º do decreto uma *norma de competência*, que habilita as autarquias locais a atribuir aos trabalhadores que reúnam os requisitos ali previstos, o suplemento remuneratório de risco e penosidade instituído — neste caso, *exclusivamente* — para os trabalhadores da administração regional.

Se assim for entendido, a norma sindicada terá evidentemente um duplo alcance.

Desde logo, determinará a atribuição aos órgãos do poder local da RAM de uma *competência nova*, que, além do mais, não encontra no caso presente — nem poderia, na verdade, encontrar — qualquer tradução ou respaldo no Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e revisto, pela última vez, pela Lei n.º 50/2018, de 16/08. Reconfigurando as “atribuições das autarquias locais” e a “competência dos seus órgãos”, tal como reguladas na *lei*, a ALRAM disporá, neste caso, sobre matéria da competência da Assembleia da República, salvo delegação ao Governo, em frontal oposição aos artigos 165.º, n.º 1, alínea *q*), e 237.º, n.º 1, da Constituição, ao mesmo tempo que atribuirá aos órgãos autárquicos da região — em rigor, aos municípios —, uma competência que, por se tratar da criação de uma componente da remuneração, os mesmos se não encontram sequer constitucionalmente habilitados a exercer. Com efeito, não existindo «qualquer direito a remuneração por parte de funcionários [...] sem que tal remuneração esteja prevista numa norma legal», «não podem quaisquer remunerações dos funcionários ser estabelecidos por norma constante de fonte de hierarquia inferior à da lei — por exemplo, um regulamento autárquico» (J. L. Saldanha Sanches e André Salgado de Matos, “Direito dos funcionários autárquicos à perceção de remunerações acessórias nos processos de execução fiscal?”, *Fiscalidade — Revista do Direito e Gestão Fiscal*, n.º 23, julho-setembro 2005, p. 14.)

Em segundo lugar, ao assegurar as condições para a efetivação do direito dos trabalhadores da administração local da região ao suplemento remuneratório de risco e penosidade, a norma constante do n.º 2 do artigo 1.º do decreto não deixará de produzir uma alteração substancial no regime estatutário daqueles trabalhadores, fazendo-o não só à margem do *princípio da equivalência* entre o regime dos funcionários e agentes do Estado e o regime dos funcionários e agentes da administração local (artigo 243.º, n.º 1), como em direta colisão com a faculdade da sua *adaptação* àqueles agentes e funcionários (artigo 243.º, n.º 2) que, por força da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 227.º, a Constituição reserva, em termos absolutos, ao *legislador nacional*.

**25** — Em suma: qualquer que seja a interpretação que se tome por base, o conteúdo da norma sindicada tem reflexo, direto e imediato, sobre elementos essenciais caracterizadores da autonomia local — seja a autonomia financeira dos municípios, seja o estatuto dos órgãos do poder local e dos seus agentes e funcionários, sejam ambos em conjunto.

Em qualquer dos casos, o objeto da norma sindicada inscrever-se-á sempre no âmbito da matéria que integra a reserva relativa da AR consagrada na alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, na vertente do estatuto das autarquias locais (atribuições e competências dos órgãos do município) e/ou na específica vertente, naquele contida, do regime das finanças locais.

Ocorrendo violação da reserva relativa de competência da Assembleia da República prevista na alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição — que constitui limite negativo à competência legislativa das regiões autónomas [artigos 227.º, n.º 1, alínea a), e 228.º, n.º 1] e que não pode ser objeto de autorização legislativa às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas [artigo 227.º, n.º 1, alínea b), parte final] —, a norma ora sindicada padece do vício de inconstitucionalidade orgânica.

Concluindo-se que a norma sindicada padece do vício de inconstitucionalidade orgânica por violação da alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º, da alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º e do n.º 1 (parte final) do artigo 228.º, todos da Constituição, fica prejudicada a apreciação dos demais fundamentos de inconstitucionalidade invocados pelo autor do pedido, designadamente aqueles que, de acordo com o mesmo, são igualmente sugeridos pelo n.º 1 do artigo 2.º do decreto, tanto na parte em que cria de uma nova atribuição do poder local sem a concomitante especificação do órgão competente para a exercer, como naquela em que, ao fazer depender a atribuição do suplemento remuneratório de “*deliberação expressa do órgão municipal competente*”, parece excluir do respetivo âmbito de incidência os trabalhadores das freguesias da RAM.

### III. Decisão

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal Constitucional pronuncia-se pela inconstitucionalidade da norma constante do n.º 2 do artigo 1.º do decreto legislativo regional que “*Institui e disciplina a atribuição de um suplemento remuneratório aos trabalhadores da Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas que prestem trabalho em condições de risco e penosidade*”, aprovado pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira em 3 de julho de 2019, por violação da alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º, da alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º e do n.º 1 do artigo 228.º, todos da Constituição da República Portuguesa.

Lisboa, 5 de agosto de 2019. — *Joana Fernandes Costa — Lino Rodrigues Ribeiro — Pedro Machete — José Teles Pereira — Maria de Fátima Mata-Mouros — Gonçalo Almeida Ribeiro — Maria José Rangel de Mesquita — Fernando Vaz Ventura — Mariana Canotilho — Claudio Monteiro — Manuel da Costa Andrade.*

112534194