ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O PRESIDENTE

DESPACHO N.º 273/XVII

Admissibilidade da Proposta de Lei n.º 91/XVII/1.ª – «Pela majoração do financiamento da Universidade da Madeira e da Universidade dos Açores e acesso a apoios europeus, através da alteração à Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, que estabelece as bases do financiamento do ensino superior»

I. Objeto da iniciativa legislativa

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira apresentou a **Proposta de Lei n.º 91/XVII/1.ª**, que visa alterar a Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, que estabelece as bases do financiamento do ensino superior, mediante a criação de um modelo específico de majoração do financiamento das instituições públicas de ensino superior das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores e a previsão de medidas destinadas a facilitar o respetivo acesso a apoios da União Europeia.

De acordo com a exposição de motivos, a iniciativa pretende compensar os sobrecustos de funcionamento associados à insularidade e à ultraperiferia, à reduzida dimensão demográfica e à consequente dificuldade de obtenção de economias de escala, bem como reforçar a capacidade competitiva das Universidades da Madeira e dos Açores nos domínios do ensino, da investigação científica, da inovação e da internacionalização.

Para esse efeito, propõe-se o aditamento de um artigo 4.º-A à Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, nos termos do qual à dotação orçamental de funcionamento base das instituições públicas de ensino superior das Regiões Autónomas acresceria uma compensação específica correspondente a 30% daquele orçamento. A compensação seria cumulativa, no caso da Universidade dos Açores, com o regime de financiamento aplicável à sua situação de tripolaridade.

Propõe-se igualmente o aditamento de um artigo 4.º-B, que atribui ao Governo o dever de assegurar o enquadramento necessário para o acesso destas instituições aos programas operacionais nacionais, aos fundos de gestão descentralizada e a outros instrumentos de financiamento apoiados pela União Europeia, bem como de disponibilizar mecanismos de capacitação técnica destinados à elaboração de candidaturas, à promoção de parcerias, à

participação em consórcios e à execução dos respetivos fundos. A regulamentação destas medidas deverá ocorrer no prazo máximo de 60 dias.

A iniciativa determina a entrada em vigor do diploma no dia seguinte ao da sua publicação, embora faça depender a produção de efeitos da compensação prevista no artigo 4.º-A da entrada em vigor da Lei do Orçamento do Estado posterior à sua aprovação.

Nos termos da alínea *c)* do n.º 1 do artigo 16.º e do n.º 3 do artigo 125.º do Regimento da Assembleia da República, compete ao Presidente da Assembleia da República proceder à apreciação liminar da admissibilidade das iniciativas legislativas, tendo presentes, designadamente, os requisitos e limites estabelecidos no artigo 120.º do mesmo Regimento.

A apreciação liminar da constitucionalidade deve distinguir entre, por um lado, uma violação constitucional manifesta, direta e ostensiva, suscetível de determinar a rejeição da iniciativa e, por outro, dúvidas de constitucionalidade que, embora juridicamente relevantes, não assumam, nesta fase, carácter ostensivo e devam ser ponderadas no subsequente procedimento legislativo.

A nota de admissibilidade elaborada pelos serviços da Assembleia da República considera preenchidos os requisitos formais da iniciativa, mas identifica duas reservas de constitucionalidade. Por um lado, assinala que as obrigações impostas ao Governo pelo artigo 4.º-B podem implicar aumento da despesa pública no ano económico em curso, suscitando dúvidas à luz da «lei-travão». Por outro, embora reconheça que a insularidade e a ultraperiferia podem justificar um financiamento diferenciado, questiona se a majoração uniforme de 30% prevista no artigo 4.º-A se encontra suficientemente fundamentada e mantém uma relação adequada com os sobrecustos que pretende compensar.

Os serviços concluem, porém, que estas reservas não configuram uma inconstitucionalidade manifesta, direta e ostensiva que imponha a rejeição liminar da iniciativa, considerando que as questões identificadas podem ser ponderadas e, se necessário, corrigidas no decurso do processo legislativo.

Cumpre apreciar.

II. Parâmetros constitucionais da diferenciação territorial

§ Igualdade, insularidade e solidariedade nacional

O princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º da Constituição, não impede o legislador de estabelecer diferenciações de tratamento. Exige, porém, que estas assentem num fundamento material bastante, sejam objetiva e racionalmente justificadas e mantenham uma relação adequada com a finalidade prosseguida.

O Tribunal Constitucional tem caracterizado o princípio da igualdade, neste domínio, essencialmente como uma proibição do arbítrio. No **Acórdão n.º 232/2003**, reafirmou que **o legislador pode estabelecer diferenciações de tratamento desde que estas sejam razoáveis, racionais e objetivamente fundadas, sendo constitucionalmente censuráveis as distinções desprovidas de fundamentação razoável, objetiva e racional**. A apreciação da diferenciação deve, assim, partir da finalidade da norma, de modo a determinar se o critério adotado apresenta uma conexão material suficiente com o objetivo que se pretende alcançar.

A exigência de fundamento material bastante não respeita apenas à opção de estabelecer um tratamento diferenciado. Pode igualmente incidir sobre a medida, a extensão ou o grau em que essa diferenciação é concretizada. Como assinalou o Tribunal Constitucional no **Acórdão n.º 157/2018**, o princípio da igualdade permite invalidar opções legislativas quando a desigualdade de tratamento seja, quanto ao seu fundamento ou quanto à respetiva intensidade, manifestamente irrazoável. Embora o legislador disponha de uma ampla margem de valoração e conformação, a medida concreta da diferenciação deve conservar uma relação racional e proporcionada com as razões que a justificam.

No que respeita especificamente às Regiões Autónomas, a Constituição reconhece a insularidade e o carácter ultraperiférico dos arquipélagos como circunstâncias suscetíveis de fundamentar soluções diferenciadas. A alínea *g)* do artigo 9.º inclui entre as tarefas fundamentais do Estado a promoção do desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira. A alínea *e)* do artigo 81.º estabelece como incumbência prioritária do Estado a promoção da coesão

económica e social de todo o território nacional, orientada para a correção das desigualdades derivadas da insularidade. Por seu turno, o n.º 1 do artigo 229.º determina que os órgãos de soberania assegurem, em cooperação com os órgãos de governo próprio, o desenvolvimento económico e social das Regiões Autónomas, visando, em especial, a correção dessas desigualdades.

A jurisprudência constitucional tem reconhecido que **as características geográficas, económicas e sociais próprias das regiões insulares podem constituir fundamento material bastante para um tratamento diferenciado**. No **Acórdão n.º 55/2014**, o Tribunal considerou que os custos da insularidade e do isolamento podem justificar medidas mais favoráveis destinadas a corrigir desigualdades entre as Regiões Autónomas e o restante território nacional. Sublinhou, porém, que a condição regional não legitima, por si só, qualquer diferenciação: é necessário que a medida adotada conserve uma relação efetiva com as desvantagens específicas que se pretende compensar.

Como assinala o Professor José Carlos Vieira de Andrade, «as especificidades económicas, sociais e culturais do arquipélago justificariam a autonomização da prossecução de interesses regionais especiais», orientados para a correção das desigualdades relativamente ao mesmo grupo situado no continente ou noutra Região Autónoma (José Carlos Vieira de Andrade, «Autonomia regulamentar e reserva de lei», *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, Coimbra, 1984, p. 21).

A adoção de medidas específicas de financiamento destinadas a compensar sobrecustos objetivamente associados à insularidade e à ultraperiferia pode, por conseguinte, constituir uma forma constitucionalmente legítima de diferenciação positiva e de realização da igualdade material.

A diferenciação deverá, contudo, manter uma conexão material suficiente com as desvantagens que a fundamentam. O princípio da igualdade exige não apenas uma razão legítima para diferenciar, mas também que o critério adotado e a medida concreta do benefício não se revelem arbitrários, excessivos ou manifestamente desajustados ao objetivo prosseguido.

§ Limites constitucionais à iniciativa legislativa com incidência orçamental

Nos termos do n.º 2 do artigo 167.º da Constituição, os Deputados, os grupos parlamentares, as Assembleias Legislativas das regiões autónomas e os grupos de cidadãos eleitores não podem apresentar iniciativas que envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento. Este limite é reproduzido no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento da Assembleia da República.

A denominada «norma-travão» visa preservar a estabilidade da execução orçamental e a integridade do plano financeiro anual elaborado pelo Governo e aprovado pela Assembleia da República. Como salientou o Tribunal Constitucional no **Acórdão n.º 545/2021**, pretende-se resguardar o ano económico e evitar que o Orçamento em execução seja perturbado por alterações inesperadas suscetíveis de agravar a despesa ou reduzir a receita públicas. Está também em causa a adequada repartição de competências entre o Parlamento, que aprova o Orçamento, e o Governo, a quem incumbe executá-lo e que responde politicamente pelas opções financeiras nele inscritas.

A jurisprudência constitucional entende que esta proibição não se restringe às iniciativas que determinem um aumento direto e imediato da despesa. No **Acórdão n.º 545/2021**, retomando a orientação firmada no **Acórdão n.º 297/86**, o Tribunal considerou que o n.º 2 do artigo 167.º da Constituição abrange igualmente os efeitos financeiros indiretos. Assim, a circunstância de uma medida carecer de atos posteriores de concretização ou de apenas criar condições para a realização de despesa não basta, por si só, para a excluir do âmbito da norma-travão. O que releva é saber se, segundo um critério de evidência, a sua execução tem como efeito necessário um aumento da despesa pública no ano económico em curso.

A intervenção concretizadora da Administração e a necessidade de regulamentação posterior devem, contudo, ser consideradas na apreciação concreta. No **Acórdão n.º 880/2024**, o Tribunal Constitucional entendeu que a mera previsão de medidas dependentes de regulamentação não permite concluir automaticamente pela violação da norma-travão. Nesse caso, considerou relevante que o diploma não constituísse imediatamente direitos exigíveis, que nenhum destinatário pudesse impor a sua execução e que a concretização das medidas permanecesse integralmente dependente da atuação do Governo, incluindo a definição do momento e do

montante da despesa. Nestas circunstâncias, o aumento da despesa não apresentava carácter necessário no ano económico em curso.

A regulamentação posterior não exclui, por si só, a aplicação da norma-travão. Deve averiguar-se se a lei cria uma obrigação suficientemente densificada para tornar necessário, ou praticamente inevitável, um aumento de despesa no ano económico em curso. Quanto maior for a margem deixada ao Governo quanto ao momento, aos meios e à dimensão financeira da execução, menor será a evidência de uma violação liminar da norma-travão.

O limite constitucional encontra-se, por fim, circunscrito ao ano económico em curso. Nada obsta a que uma iniciativa produza efeitos financeiros em anos posteriores, desde que não interfira com o Orçamento vigente. A própria lei pode, por isso, diferir a produção dos seus efeitos financeiros para a entrada em vigor do Orçamento do Estado subsequente, solução reconhecida pela jurisprudência e pela doutrina como adequada para afastar a incidência da norma-travão.

III. Questões de constitucionalidade suscitadas pela iniciativa

§ Majoração uniforme do financiamento

O artigo 4.º-A proposto prevê que as instituições públicas de ensino superior das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores beneficiem de uma **majoração correspondente a 30% do respetivo orçamento de funcionamento base**.

A criação de uma compensação específica pode encontrar fundamento constitucional nas desvantagens estruturais decorrentes da insularidade e da ultraperiferia. A distância geográfica, a descontinuidade territorial, a reduzida dimensão dos mercados regionais, a dificuldade de obtenção de economias de escala e os sobrecustos associados ao funcionamento das instituições de ensino superior nos arquipélagos constituem circunstâncias objetivas suscetíveis de justificar um tratamento financeiro diferenciado.

A questão constitucional não reside, por conseguinte, na instituição de uma compensação específica para as Universidades da Madeira e dos Açores, mas no critério adotado para determinar a respetiva medida.

Com efeito, **a iniciativa fixa uma majoração uniforme de 30% do orçamento de funcionamento base, aplicável a ambas as instituições, sem apresentar elementos quantitativos que permitam estabelecer uma correspondência suficientemente demonstrada entre essa percentagem e os sobrecustos efetivamente decorrentes da insularidade e da ultraperiferia.** A exposição de motivos identifica genericamente os fatores geradores desses sobrecustos, mas não apresenta indicadores financeiros ou outros critérios objetivos que sustentem o valor concretamente escolhido.

Acresce que a compensação é calculada em função do orçamento de funcionamento base de cada instituição, e não diretamente em função dos custos adicionais que pretende compensar. Embora a utilização de um critério indireto não seja, por si só, constitucionalmente inadmissível, exige uma justificação acrescida quanto à relação entre o orçamento-base e os sobrecustos associados à insularidade.

Estas circunstâncias suscitam dúvidas quanto à adequação do critério quantitativo adotado. Uma diferenciação legislativa pode assentar num fundamento constitucional legítimo e, ainda assim, revelar-se problemática se a medida concreta do benefício não mantiver uma relação racional e proporcionada com a desvantagem que pretende corrigir.

Não se verifica, contudo, uma inconstitucionalidade manifesta. O legislador dispõe de uma ampla margem de conformação na definição das políticas de financiamento do ensino superior e das medidas de coesão territorial, não sendo possível concluir, em sede de apreciação liminar, que a percentagem fixada seja arbitrária ou manifestamente excessiva.

A questão deverá, porém, ser aprofundada no decurso do procedimento legislativo, designadamente mediante a ponderação dos elementos técnicos que sustentem a percentagem adotada ou da eventual introdução de critérios de cálculo mais diretamente relacionados com os sobrecustos efetivamente verificados.

§ Incidência da lei-travão sobre o artigo 4.º-B

O artigo 4.º-B proposto determina que o Governo assegure o enquadramento necessário para que as instituições públicas de ensino superior das Regiões Autónomas acedam a diversos instrumentos de financiamento apoiados pela União Europeia.

Prevê igualmente que o Governo disponibilize mecanismos de capacitação técnica destinados à elaboração de candidaturas, à promoção de parcerias, à participação em consórcios e à execução dos respetivos fundos, devendo proceder à regulamentação da matéria no prazo máximo de 60 dias.

A disponibilização desses mecanismos pode implicar a mobilização de recursos humanos, técnicos, administrativos ou financeiros e, nessa medida, é suscetível de gerar despesa pública adicional.

A iniciativa faz depender a produção de efeitos da majoração prevista no artigo 4.º-A da entrada em vigor da Lei do Orçamento do Estado posterior à sua aprovação. Não estabelece, porém, idêntica salvaguarda relativamente às obrigações previstas no artigo 4.º-B, que, por força da regra geral de entrada em vigor, poderão começar a produzir efeitos durante o ano económico em curso.

A circunstância de a concretização destas medidas depender de regulamentação posterior não permite, por si só, resolver a questão constitucional. Conforme resulta da jurisprudência constitucional, a necessidade de intervenção concretizadora da Administração deve ser ponderada em função do grau de densificação da obrigação legal, da margem efetivamente deixada ao Governo e da possibilidade de a medida ser executada sem aumento da despesa.

No caso presente, a norma não se limita a formular uma orientação programática. Impõe ao Governo a disponibilização de mecanismos concretos de capacitação técnica e fixa um prazo máximo de 60 dias para a respetiva regulamentação. Estes elementos reduzem a margem de decisão quanto à adoção das medidas e tornam plausível que a sua execução possa gerar despesa ainda durante o Orçamento em vigor.

Não é, contudo, possível afirmar, em sede de apreciação liminar e segundo um critério de evidência, que das normas resulte necessariamente um aumento de despesa pública no ano económico em curso.

A eventual desconformidade é suscetível de correção no decurso do procedimento legislativo, designadamente mediante a extensão ao artigo 4.º-B da regra de produção de efeitos atualmente prevista apenas para o artigo 4.º-A.

Não se verifica, portanto, uma inconstitucionalidade manifesta, direta e ostensiva que imponha a rejeição liminar da iniciativa.

As questões identificadas podem ser ponderadas e, se necessário, corrigidas no decurso do processo legislativo, quer mediante a fundamentação ou reformulação do critério quantitativo da majoração, quer através do diferimento dos efeitos financeiros das normas suscetíveis de gerar aumento da despesa pública.

IV. Decisão

Nos termos da alínea *c)* do n.º 1 do artigo 16.º e do n.º 3 do artigo 125.º do Regimento da Assembleia da República, e tendo presente o disposto no artigo 120.º do mesmo Regimento, **admito, com reservas de constitucionalidade, a Proposta de Lei n.º 91/XVII/1.ª (ALRAM) – «Pela majoração do financiamento da Universidade da Madeira e da Universidade dos Açores e acesso a apoios europeus, através da alteração à Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, que estabelece as bases do financiamento do ensino superior».**

Determino a sua baixa à Comissão de Educação e Ciência, comissão competente em razão da matéria, com conexão à Comissão de Economia e Coesão Territorial e à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, cabendo a esta última ponderar as questões de constitucionalidade suscitadas e emitir parecer, caso lhe seja solicitado pela comissão competente.

Promova-se a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República e para os efeitos previstos no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Notifique-se a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira.

Dê-se conhecimento à DSAP/DAPLEN.

Publique-se.

O Presidente da Assembleia da República



José Pedro Aguiar-Branco

Palácio de São Bento, 5 de agosto de 2026