

Proposta de Lei n.º 41/XVI/1.ª (ALRAA)

Título: Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 41/2015, de 24 de março, que regula a atribuição de um subsídio social de mobilidade aos cidadãos beneficiários, no âmbito dos serviços aéreos entre o continente e a Região Autónoma dos Açores e entre esta e a Região Autónoma da Madeira, prosseguindo objetivos de coesão social e territorial

Data de admissão: 18 de dezembro de 2024

Comissão de Economia, Obras Públicas e Habitação (6.ª)

ÍNDICE

- I. A INICIATIVA
- II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS
- III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL
- IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL
- V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR
- VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS
- VII. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO
- VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

I. A INICIATIVA

A presente iniciativa tem por finalidade proceder à primeira alteração ao [Decreto-Lei n.º 41/2015, de 24 de março](#)¹, com o intuito de regular o regime do subsídio social de mobilidade, aplicável aos cidadãos beneficiários, respeitante aos serviços aéreos entre o continente e a Região Autónoma dos Açores e entre esta e a Região Autónoma da Madeira.

Conforme mencionado na exposição de motivos, o proponente destaca a diversidade de tratamento na atribuição do subsídio social de mobilidade, não justificada, em razão da nacionalidade. Com efeito, são considerados beneficiários os cidadãos de nacionalidade portuguesa ou de outro Estado membro da União Europeia (UE), os cidadãos nacionais do Espaço Schengen (no âmbito do acordo relativo à livre circulação de pessoas), e os cidadãos do Brasil, com quem Portugal celebrou um acordo relativo ao estatuto geral de igualdade de direitos e deveres.

Ademais, observa o proponente que cerca de 60% dos imigrantes legalmente residentes na Região Autónoma dos Açores não tem direito ao subsídio social de mobilidade. Pelo que, no respeito do princípio da igualdade, e mediante determinados requisitos, o proponente considera justo que também os residentes da Região, independentemente da sua nacionalidade, possam ser beneficiários do subsídio social de mobilidade.

Assim, a proposta apresentada prevê o acesso ao subsídio social de mobilidade, a passageiros estudantes e a residentes, desde que residem na Região Autónoma dos Açores, há pelo menos seis meses, independentemente da sua nacionalidade, ou apátridas, subsídio esse extensível ao respetivo agregado familiar.

¹ Texto consolidado retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 10/01/2025.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreço é apresentada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com disposto no n.º 1 do artigo 167.º, na alínea *f*) do n.º 1 do artigo 227.º e no n.º 1 do artigo 232.º da [Constituição da República Portuguesa](#)² (Constituição), bem como na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 36.º do [Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores](#) e no n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento).

Assume a forma de proposta de lei³, em conformidade com o previsto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, e é assinada pelo Presidente da mesma, em observância do n.º 3 do artigo 123.º do mesmo diploma.

Encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, mostrando-se, assim, conforme com o disposto no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento. De igual modo, observa os requisitos formais relativos às propostas de lei, constantes do n.º 2 do artigo 124.º do Regimento.

O n.º 3 do artigo 124.º do Regimento dispõe ainda que «as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado». Esta norma não faz distinção entre propostas de lei do Governo e propostas de lei das Assembleias Legislativas das regiões autónomas; no entanto, parece ser especialmente dirigida ao Governo, tendo em conta o disposto no n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que «regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo», e que dispõe também que «no caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja

² Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

³ Aprovada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, na Horta, em 13 de dezembro de 2024.

consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo».

A iniciativa em questão suscita, porém, algumas dúvidas sobre o cumprimento do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 120.º do RAR, que estabelece que «não são admitidos projetos e propostas de lei ou propostas de alteração que infrinjam a Constituição ou os princípios nela consignados».

Com efeito, e tal como enunciado na [nota de admissibilidade](#), a iniciativa prevê a ampliação do conceito de «passageiros estudantes» assim como a ampliação dos requisitos para a qualificação como «passageiros residentes», no âmbito do [Decreto-Lei n.º 41/2015, de 24 de março](#)⁴. Ora, o Decreto-Lei n.º 41/2015, de 24 de março, dispõe no n.º 1 do artigo 9.º, que «compete ao Estado, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, assegurar a atribuição do subsídio social de mobilidade mediante dotação orçamental a inscrever para o efeito» e no n.º 2 é referido que «a dotação orçamental se destina ao pagamento dos encargos com o subsídio social de mobilidade, bem como com a prestação do respetivo serviço de pagamento (...)». Assim, considerando que a iniciativa estipula, no artigo 5.º, que a entrada em vigor ocorre «com a lei do Orçamento do Estado para 2025», tal parece corresponder a um aumento de despesas para o Orçamento do Estado em curso, sem que nele esteja previsto o aumento destas despesas, pelo que se suscitam dúvidas relativamente ao cumprimento da «lei-travão», nos termos do n.º 2 do artigo 167.º da Constituição.

Note-se ainda que, a ser aprovada, a iniciativa parece estabelecer uma aplicação retroativa. Caso se considere que do confronto das duas normas resulta uma aplicação retroativa, poderão estar em causa os princípios da confiança e segurança jurídicas, subjacentes ao princípio do Estado de Direito democrático, expressamente consagrado no artigo 2.º da Constituição.

Ora, apesar de a retroatividade em causa não se enquadrar no elenco das proibições constitucionais de retroatividade, nomeadamente, nos casos de leis penais (artigo 29.º

⁴ Diploma disponível no sítio da *Internet* do Diário da República. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

da Constituição), leis restritivas de direitos, liberdades e garantias (n.º 3 do artigo 18.º da Constituição) e leis fiscais (n.º 3 do artigo 103.º da Constituição), de acordo com Gomes Canotilho, tal «não significa que o problema da retroatividade das leis deva ser visualizado apenas com base em regras constitucionais. Uma lei retroativa pode ser inconstitucional quando um princípio constitucional, positivamente plasmado e com suficiente densidade, isso justifique»⁵. Dá ainda como exemplo, o princípio da segurança jurídica e da confiança dos cidadãos, o qual, «na qualidade de princípio densificador do princípio do estado de direito serve de pressuposto material à proibição da retroatividade das leis»⁶. Também o [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 93/84](#) afirma que, «se uma lei retroativa não é, per se, inconstitucional, poderá sê-lo se a retroatividade implicar a violação de princípios e disposições constitucionais autónomas».

Caberá, em sede de especialidade, ponderar a alteração da norma de produção de efeitos, salvaguardando assim, plenamente o limite da «lei-travão», previsto no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento.

Refira-se, por fim, que, nos termos do disposto no artigo 170.º do Regimento, nas reuniões da comissão parlamentar em que sejam discutidas propostas legislativas das regiões autónomas podem participar representantes da Assembleia Legislativa da região autónoma proponente.

A iniciativa deu entrada a 16 de dezembro de 2024, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Economia, Obras Públicas e Habitação (6.ª) em 18 de dezembro de 2024, por despacho do Presidente da Assembleia da República, anunciado na sessão plenária no dia 19 de dezembro de 2024.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

⁵ Cfr. J.J Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição, Coimbra Editora 2018, p. 260.

⁶ Cfr. J.J Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição, Coimbra Editora 2018, p. 261.

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa «Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 41/2015, de 24 de março, que regula a atribuição de um subsídio social de mobilidade aos cidadãos beneficiários, no âmbito dos serviços aéreos entre o continente e a Região Autónoma dos Açores e entre esta e a Região Autónoma da Madeira, prossequindo objetivos de coesão social e territorial» traduz o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

A iniciativa em apreço refere o número de ordem da alteração introduzida ao Decreto-Lei n.º 41/2015, de 24 de março. Através da consulta do [Diário da República](#) confirma-se que, em caso de aprovação, esta poderá constituir a primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 41/2015, de 24 de março.

Os autores promoveram a republicação, em anexo, do Decreto-Lei n.º 41/2015, de 24 de março, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 4 do artigo 6.º da lei formulário.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que devem ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 5.º desta proposta de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá «com a lei do Orçamento do Estado para 2025». Caso esta iniciativa seja aprovada, uma vez que o Orçamento do Estado para 2025 já entrou em vigor, esta norma pode colidir com o previsto no n.º 1 do artigo 5.º do Código Civil, que dispõe que «a lei só se torna obrigatória depois de publicada no jornal oficial»⁷. Pelo

⁷ Tal não obsta à produção de efeitos retroativa, apenas se refere ao início de vigência.

que, para efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação», sugere-se que a norma de entrada em vigor seja alterada, em eventual sede de especialidade, para salvaguardar plenamente as normas legais de entrada em vigor, podendo a produção de efeitos retroativos ser prevista numa nova norma.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

De acordo com o n.º 1 do [artigo 5.º](#) da [Constituição](#)⁸, «Portugal abrange o território historicamente definido no continente europeu e os arquipélagos dos Açores e da Madeira».

O [artigo seguinte](#) estabelece que «o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autónómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública» (n.º 1), e que «os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio» (n.º 2).

A promoção do desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico destes dois arquipélagos constitui uma das tarefas fundamentais do Estado previstas no [artigo 9.º](#) da Lei Fundamental, mais precisamente na sua alínea g).

De acordo com o [artigo 225.º](#) do mesmo diploma, «o regime político-administrativo próprio dos arquipélagos dos Açores e da Madeira fundamenta-se nas suas características geográficas, económicas, sociais e culturais e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares» (n.º 1), sendo que «a autonomia das regiões

⁸ Texto consolidado retirado do sítio da Internet da Assembleia da República. Todas as referências legislativas referentes à Constituição são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 08/01/2025.

visa a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico-social e a promoção e defesa dos interesses regionais, bem como o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses» (n.º 2).

O [Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores](#)⁹ foi aprovado pela Lei n.º 39/80, de 5 de agosto¹⁰.

De acordo com o artigo 3.º do Estatuto, incluem-se, entre os objetivos prosseguidos pela Região, o seu desenvolvimento económico e social e «o bem-estar e qualidade de vida das populações, baseados na coesão económica, social e territorial e na convergência com o restante território nacional e com a UE» [alínea d)], bem como «a atenuação dos efeitos desfavoráveis da localização ultraperiférica da Região, da insularidade e do isolamento» [alínea e)].

Por outro lado, assinala-se que um dos direitos da Região, previsto na alínea b) do artigo 7.º, é o «direito à justa compensação e à discriminação positiva com vista à atenuação dos custos da insularidade e do carácter ultraperiférico da Região» e que incumbe aos órgãos de soberania e aos órgãos de governo próprio da Região, no exercício das respetivas atribuições e competências, a promoção da eliminação das desigualdades estruturais, sociais e económicas entre portugueses, causadas pela insularidade e pelo afastamento da Região e de todas e cada uma das ilhas em relação aos centros de poder, nos termos do n.º 1 do artigo 13.º do mesmo Estatuto.

A criação, pelo [Decreto-Lei n.º 41/2015, de 24 de março](#)¹¹, de um subsídio social de mobilidade – que se destina aos passageiros residentes e residentes equiparados na Região Autónoma dos Açores, bem como aos passageiros estudantes que, ali residindo, efetuem os seus estudos em estabelecimentos de ensino situados noutras regiões, ou que, sendo residentes de outras regiões, ali desenvolvam os seus estudos, tendo, para tal, de realizar viagens entre o continente e essa Região ou entre a mesma e a Região

⁹ Texto consolidado retirado do portal oficial da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores. Todas as referências legislativas relativas a este Estatuto são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

¹⁰ O Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores foi alterado pelas [Leis n.ºs 9/87, de 26 de março, 61/98, de 27 de agosto, e 2/2009, de 12 de janeiro](#), tendo algumas das suas normas sido declaradas inconstitucionais, com força obrigatória geral, pelos [Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 183/89, de 17 de fevereiro, 630/99, de 23 de dezembro, e 403/2009, de 16 de setembro](#).

¹¹ Texto retirado do sítio da Internet do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 30/07/2024.

Autónoma da Madeira – constitui um instrumento para prosseguir os objetivos de coesão social e territorial acima referidos.

Este auxílio social de mobilidade caracteriza-se por ser um subsídio de valor variável, por viagem naquelas ligações aéreas, atribuído direta e posteriormente aos beneficiários que o solicitem, mediante prova de elegibilidade, à entidade designada pelo Governo para proceder ao respetivo pagamento.

Tendo em consideração o escopo da presente iniciativa legislativa, importa reiterar que o Decreto-Lei n.º 41/2015, de 24 de março, tem por destinatários os passageiros estudantes que residem na Região e efetuam os seus estudos em estabelecimentos de ensino situados noutras regiões, ou que são residentes de outras regiões, mas estudam na Região, bem como os passageiros residentes e residentes equiparados na Região Autónoma dos Açores.

De acordo com o artigo 2.º deste decreto-lei, que estabelece um elenco de definições, considera-se «passageiros estudantes», os cidadãos que, à data da realização da viagem, tenham idade igual ou inferior a 26 anos e frequentem efetivamente qualquer nível do ensino oficial ou equivalente na Região Autónoma dos Açores (incluindo cursos de pós-graduação, realização de mestrados ou doutoramentos), em instituições públicas, particulares ou cooperativas, com última residência no continente, na Região Autónoma da Madeira, noutro Estado membro da UE ou em qualquer outro Estado com o qual Portugal ou a UE tenham celebrado um acordo relativo à circulação de pessoas, ou que frequentem efetivamente qualquer nível do ensino oficial ou equivalente no continente, na Região Autónoma da Madeira, noutro Estado membro da UE ou em qualquer outro Estado com o qual Portugal ou a UE tenham celebrado um acordo relativo à circulação de pessoas (incluindo cursos de pós-graduação, realização de mestrados ou doutoramentos), em instituições públicas, particulares ou cooperativas, com última residência na Região Autónoma dos Açores.

O mesmo artigo considera «passageiros residentes», os cidadãos com residência habitual¹² e domicílio fiscal na Região Autónoma dos Açores que sejam de nacionalidade portuguesa ou de outro Estado membro da UE ou de qualquer outro Estado com o qual Portugal ou a UE tenham celebrado um acordo relativo à livre

¹² A última alínea deste artigo define «residência habitual» como o local onde uma pessoa singular reside, pelo menos, 185 dias em cada ano civil.

circulação de pessoas e que residam, há pelo menos seis meses, na Região; que sejam familiares de cidadãos da UE, nos termos do artigo 2.º da [Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto](#)¹³, que tenham adquirido o direito de residência permanente em território português e que residam, há pelo menos seis meses, na Região; ou que sejam de nacionalidade de qualquer Estado com o qual Portugal tenha celebrado um acordo relativo ao estatuto geral de igualdade de direitos e deveres entre cidadãos portugueses e países terceiros e que residam, há pelo menos seis meses, na Região.

A noção de «passageiros residentes equiparados» incluída neste artigo abrange os membros do Governo Regional dos Açores ou cidadãos que exerçam funções públicas ao seu serviço, ainda que residam há menos de seis meses na Região; os trabalhadores da Administração Pública, civis ou militares, quando deslocados em comissão de serviço, mobilidade interna, cedência de interesse público ou ao abrigo de outros institutos de mobilidade previstos na lei, na Região, ainda que nesta residam há menos de seis meses; ou os trabalhadores nacionais ou de qualquer outro Estado membro da UE, do Espaço Económico Europeu, ou de qualquer outro país com o qual Portugal ou a UE tenha celebrado um acordo relativo à livre circulação de pessoas, ou relativo ao estatuto geral de igualdade de direitos e deveres, que se encontrem vinculados por um contrato de trabalho, ainda que de duração inferior a um ano, celebrado com a entidade patronal com sede ou estabelecimento na Região e ao abrigo do qual o local de prestação de trabalho seja na Região.

Para ter acesso ao subsídio o beneficiário tem de pagar a viagem e utilizar efetivamente o bilhete, solicitando, *a posteriori*, o respetivo reembolso. O modo de proceder ao apuramento do valor do subsídio social de mobilidade é definido pela [Portaria n.º 95-A/2015, de 27 de março](#)¹⁴.

Em virtude da alteração desta portaria pela [Portaria n.º 234/2024/1, de 26 de setembro](#), o valor deste subsídio passou, desde 27 de setembro de 2024, a ter um custo elegível¹⁵

¹³ Que regula o exercício do direito de livre circulação e residência dos cidadãos da UE e dos membros das suas famílias no território nacional e transpõe para a ordem jurídica interna a [Diretiva n.º 2004/38/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril](#).

¹⁴ Texto consolidado.

¹⁵ A definição de «custo elegível» consta da alínea *b*) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 41/2015, de 24 de março, aplicando-se à Portaria n.º 95-A/2015, de 27 de março, por efeito artigo 4.º desta.

máximo de 600 €¹⁶. O artigo 4.º desta portaria esclarece que as alterações por ela introduzidas se aplicam apenas aos bilhetes comprados após a sua data de entrada em vigor, não se aplicando aos bilhetes que tenham sido adquiridos antes dessa data, independentemente de a respetiva viagem ainda não ter sido realizada.

O artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 41/2015, de 24 de março, elenca os documentos que os beneficiários devem apresentar conjuntamente com o requerimento a solicitar a atribuição do subsídio.

De acordo a [informação](#) que consta no portal do Governo dos Açores, a entidade prestadora do serviço de pagamento do subsídio social de mobilidade é os CTT – Correios de Portugal, SA.

Nos termos do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 41/2015, de 24 de março, a competência para fiscalizar a atribuição do subsídio social de mobilidade aos cidadãos beneficiários pela entidade prestadora do serviço de pagamento cabe à Inspeção-Geral de Finanças (IGF).

O valor do subsídio social de mobilidade deve ser revisto anualmente, por força do artigo 13.º do mesmo diploma, «ouvidos os órgãos de governo próprio da Região Autónoma dos Açores, com base numa avaliação das condições de preço, procura e oferta nas ligações aéreas abrangidas pelo presente decreto-lei e da respetiva utilização pelos passageiros beneficiários».

O mais recente [Relatório](#) da Auditoria ao subsídio ao passageiro residente na Região Autónoma dos Açores nas viagens aéreas interilhas - «Tarifa Açores» (Relatório N.º 14/2024, de 20 de dezembro de 2024), do Tribunal de Contas, apreciou a conformidade legal e material dos pressupostos inerentes à atribuição do subsídio em benefício do passageiro residente na Região Autónoma dos Açores, nos anos de 2022 e 2023.

De acordo com esta auditoria, em 2022, o limite orçamental para o subsídio social de mobilidade fixou-se em 7,1 milhões de euros, e em 2023, em 8,5 milhões de euros; no que concerne ao impacto financeiro, entre 1 de junho de 2021 e 31 de dezembro de 2023, a despesa estimada era de 19,3 milhões de euros; e, entre 2021 e 2024, foram gastos 18,9 milhões de euros no âmbito da «Tarifa Açores».

¹⁶ A referida portaria foi publicada a 26 de setembro de 2024, tendo entrado em vigor no dia seguinte, nos termos do seu artigo 3.º.

Finalmente, de entre as recomendações que o Tribunal de Contas dirige à Secretaria Regional do Turismo, Mobilidade e Infraestruturas, destaca-se a de «Equacionar, conjuntamente com as demais entidades intervenientes na atribuição do subsídio, uma reavaliação do quadro regulamentar instituído, entre outros aspetos, no que respeita à definição de metas ou objetivos que se pretende atingir, os trâmites relativos ao apuramento do valor e pagamento do subsídio, bem como, acompanhamento, controlo, fiscalização e avaliação».

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ **Âmbito da União Europeia**

O artigo 349º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia \(TFUE\)](#) prevê a adoção de medidas específicas destinadas a estabelecer as condições de aplicação dos Tratados às regiões ultraperiféricas (RUP), nas quais inclui as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores. As medidas supramencionadas incidem sobre as políticas aduaneira e comercial, a política fiscal, as zonas francas, as políticas de agricultura e pescas, as condições de aprovisionamento em matérias-primas e bens de consumo de primeira necessidade, os auxílios estatais e as condições de acesso aos fundos estruturais e aos programas horizontais. Prevê, ainda, o artigo 349.º que a UE reconhece a especificidade da situação social e económica e as dificuldades de desenvolvimento destas regiões, considerando-as fragilizadas por motivos de grande afastamento, de insularidade, de pequena superfície, de relevo e clima difíceis e de dependência económica face a um pequeno número de produtos.

Em outubro de 2017, a Comissão europeia publicou uma comunicação intitulada «[Uma parceria estratégica reforçada e renovada com as regiões ultraperiféricas da UE](#)». Esta estratégia propôs uma nova abordagem para uma resposta mais eficaz às necessidades específicas de cada uma das nove¹⁷ RUP da UE, nomeadamente, medidas contribuam para uma maior facilidade de acesso a programas e fundos europeus e para garantir melhores condições de mobilidade, através da facilitação da participação no [Programa das Redes Transeuropeias de Transportes](#), no [Mecanismo Interligar a Europa](#) e em

¹⁷ Guadalupe, Guiana, Martinica, Maiote, Reunião e Saint-Martin (França), ilhas Canárias (Espanha), bem como Açores e Madeira (Portugal).

futuros programas da UE para os transportes, como ainda teve em consideração a inclusão destas regiões nas negociações e aplicação de acordos internacionais e de parcerias para mobilidade com os seus países vizinhos.

Posteriormente, em 2022, a Comissão adotou uma [nova estratégia para as RUP](#) de forma a explorar o seu potencial através de instrumentos e reformas adequadas tendo apresentado propostas com base em cinco pilares fundamentais: a política social, a saúde, os auxílios estatais, a energia e a capacidade administrativa.

Considerando que os apoios prestados às RUP são auxílios estatais, isto é, a intervenção de uma autoridade pública (a nível nacional, regional ou local), por meio de recursos públicos, importa destacar os artigos 107.º e 108.º do TFUE que permitem o recurso a auxílios estatais quando justificados por objetivos de interesse geral como os auxílios destinados a promover o desenvolvimento de regiões desfavorecidas ou para serviços de interesse económico geral.

Nesta sentido, e concretamente relacionado com a iniciativa em análise, cumpre sublinhar que a Comissão Europeia adotou [diversas Comunicações com orientações relativas aos auxílios estatais a aeroportos e companhias aéreas](#)¹⁸ estabelecendo princípios gerais e condições de compatibilidade para os auxílios estatais a aeroportos e companhias aéreas na UE visando estas orientações assegurar boas ligações entre as regiões e a mobilidade dos cidadãos da UE, minimizando simultaneamente as distorções da concorrência no mercado único da UE.

Com efeito, a [Comunicação da Comissão 2014/C 99/03](#) - Orientações relativas aos auxílios estatais a aeroportos e companhias aéreas prevê mesmo, no Capítulo 6, dedicado ao «auxílio de natureza social na aceção do artigo 107.º, n.º 2, alínea a), do TFUE» que o «auxílio de natureza social no caso dos serviços de transporte aéreo será

¹⁸ [Comunicação da Comissão 2014/C 99/03](#) - Orientações relativas aos auxílios estatais a aeroportos e companhias aéreas.

[Comunicação da Comissão C/2018/8411](#) relativa à prorrogação do regime específico aplicável aos auxílios ao funcionamento dos aeroportos com um volume máximo de 700000 passageiros por ano previsto nas Orientações relativas aos auxílios estatais a aeroportos e companhias aéreas.

[Comunicação da Comissão C/2023/4494](#) que prorroga o período de transição previsto nas Orientações relativas aos auxílios estatais a aeroportos e companhias aéreas respeitantes aos aeroportos regionais 2023/C 244/01.

considerado compatível com o mercado interno (...), desde que sejam cumpridas cumulativamente as seguintes condições: (a) o auxílio deve ser efetivamente em benefício dos consumidores finais; (b) o auxílio deve ser de natureza social, isto é, deve, em princípio, cobrir apenas certas categorias de passageiros em viagem numa rota (por exemplo, passageiros com necessidades especiais como crianças, pessoas com deficiência, pessoas com baixos rendimentos, estudantes, pessoas idosas, etc.); no entanto, quando a rota em causa ligar zonas periféricas, como RUP, ilhas e regiões escassamente povoadas, o auxílio poderá cobrir toda a população dessa região; e (c) o auxílio deve ser concedido sem discriminação relacionada com a origem dos serviços, ou seja, independentemente das companhias aéreas que asseguram os serviços».

Neste mesmo sentido, é de destacar o [Regulamento \(UE\) n.º 651/2014](#) da Comissão, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE, designadamente, auxílios regionais, prevendo certas normas na aplicação destas ajudas estatais como a transparência, o efeito de incentivo do auxílio ou a monitorização da prestação dos auxílios.

Por fim, saliente-se que a UE continua a apoiar as RUP através de [disposições específicas selecionadas](#) e afetou um financiamento adicional de 1,928 mil milhões de euros às RUP ao abrigo do [FEDER](#) para o período 2021-2027. A cooperação territorial europeia abordará igualmente um novo objetivo (vertente) denominada «cooperação das RUP», que deverá facilitar a integração e o desenvolvimento harmonioso das RUP nas suas regiões com um orçamento para esta vertente de 281 milhões de euros. Além disso, enquanto a taxa habitual de cofinanciamento dos [programas Interreg](#) é de 80 %, a taxa de cofinanciamento para as RUP é fixada num máximo de 85 %.

▪ **Âmbito internacional**

Países analisados

A UE [reconhece](#) como RUP¹⁹, os seguintes territórios: Guadalupe, Guiana Francesa, Reunião, Martinica, Maiote, São Martinho (França), Açores e Madeira (Portugal) e Ilhas

¹⁹ Cinco departamentos ultramarinos franceses (Martinica, Maiote, Guadalupe, Guiana Francesa e Reunião), uma coletividade ultramarina francesa (São Martinho), duas regiões autónomas

Canárias (Espanha). Em função do disposto, apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha e França.

ESPANHA

A [Constitución Española](#)²⁰ prevê no n.º 1 do seu [artículo 138](#) que o Estado garante a realização efetiva do princípio da solidariedade ([artículo 2](#) da Constituição), através da medidas que garantam o estabelecimento de um equilíbrio económico, adequado e justo, entre as diversas regiões do território espanhol, atendendo em particular à realidade insular que o integram.

Em função desta previsão constitucional, cumpre mencionar a existência de uma tipologia de apoio à mobilidade dos territórios insulares espanhóis, introduzida através da [Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013](#). Este diploma previu assim, através da sua [Disposición adicional décima tercera](#), a aplicação das denominadas «*subvenciones al transporte marítimo y aéreo para residentes en Canarias, Ceuta e Melilla*».

Nos termos deste artigo, definiu-se o direito de bonificação das tarifas dos serviços regulares de transporte marítimo e aéreo, por via da dedução do subsídio correspondente aquando da aquisição do bilhete, aos cidadãos espanhóis com a condição de residente nas Comunidades Autónomas das Ilhas Canárias, Ilhas Baleares e das cidades de Ceuta e Melilla.

Este apoio contempla também, cumpridas determinadas [condições](#)²¹, casos especiais como cidadãos de países terceiros, refugiados, eleitos e membros de famílias numerosas.

portuguesas (Madeira e Açores) e uma comunidade autónoma espanhola (Ilhas Canárias). Mas se refere que as Regiões Ultraperiféricas não correspondem aos países e territórios ultramarinos (num total de 13, constitucionalmente ligados à Dinamarca, França e Países Baixos). Consultas efetuadas a 08.01.2025.

²⁰ Texto consolidado retirado do sítio da Internet do *Boe.es*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 08.01.2025.

²¹ Retirado do portal oficial *transportes.gob.es*. Consultas efetuadas a 08.01.2025.

O *Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible* apresenta no seu portal informações adicionais relativas a este [mecanismo](#)²², assim como toda a [normativa aplicável](#)²³.

FRANÇA

Em França, atendendo ao princípio da continuidade territorial, [estabelecido em 1976](#)²⁴, as disposições relativas ao direito à mobilidade encontram-se previstas no [Code de transports](#)²⁵, onde se releva o disposto nos [articles L1111-1 a L1121-2](#), remetendo as disposições relativas à continuidade territorial entre as coletividades ultramarinas e o território metropolitano, para o [Chapitre III](#) do [Livre VIII](#), através da existência de apoios públicos para as deslocações aéreas dos habitantes franceses das RUP. Os beneficiários desta política que visa a garantia do apoio à mobilidade em benefício das pessoas singulares regularmente estabelecidas em França e das pessoas coletivas de direito privado domiciliadas no estrangeiro, encontram-se previstas nos [articles L1803-1 a L1803-9](#).

A presente medida visa assim dar cumprimento a os princípios de igualdade de direitos, solidariedade nacional e unidade da República, dos habitantes com residência habitual na França continental, garantindo a acessibilidade e a conectividade com os territórios de Guadalupe, Guiana Francesa, Martinica, Maiote, Nova Caledónia, Polinésia Francesa, Reunião, São Bartolomeu, São Martinho, São Pedro e Miquelão e Wallis e Futuna. Este apoio pode ser extensível a medidas destinadas a facilitar o regresso dos residentes estrangeiros à sua comunidade de origem no prazo de cinco anos após a conclusão de um período de formação em mobilidade.

As disposições relativas à matéria em apreço constam dos [articles D1803-2 a D1803-3](#) do código supracitado, assim como as informações da [L'Agence de Outre-mer pour la](#)

²² Retirado do portal oficial [transportes.gob.es](#). Consultas efetuadas a 08.01.2025.

²³ Retirado do portal oficial [transportes.gob.es](#). Consultas efetuadas a 08.01.2025.

²⁴ Retirado do portal oficial [assemblee-nationale.fr](#). Consultas efetuadas a 08.01.2025.

²⁵ Texto consolidado retirado do sítio da Internet do [legifrance.gouv.fr](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a França são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 08.01.2025.

[Mobilité \(LADOM\)](#)²⁶, entidade responsável pelo financiamento do transporte aéreo desde 2009, numa ótica de apoio à [mobilidade dos territórios ultramarinos franceses](#)²⁷, e realizada através do sistema denominado [Aide à la Continuité Territoriale \(ACT\)](#)²⁸.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), constatou-se que se encontra pendente, na XVI Legislatura, apenas a seguinte iniciativa legislativa sobre a matéria em apreço:

- [Proposta de Lei n.º 7/XVI/1.ª \(ALRAA\)](#) - *Simplifica o modelo de atribuição do subsídio social de mobilidade a residentes na Região Autónoma dos Açores.*

▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Na atual Legislatura não se verificou a existência de petições sobre a matéria, mas foi apresentada a seguinte iniciativa legislativa sobre matéria idêntica ou conexas:

- [Projeto de Lei n.º 185/XVI/1.ª \(BE\)](#) - *Simplifica e previne eventuais fraudes na atribuição do subsídio social de mobilidade atribuído a residentes nas Regiões Autónomas.* Rejeitado na generalidade, em 21 de junho de 2024, na Reunião Plenária n.º 28, com os votos contra do PSD, PS, IL, CDS-PP, a abstenção do CH, e os votos a favor do BE, PCP, L e PAN.

Na XV Legislatura foi apresentada a seguinte iniciativa legislativa sobre matéria idêntica ou conexas:

- [Proposta de Lei n.º 9/XV/1.ª \(ALRAM\)](#) - *Pela revogação do Decreto-Lei n.º 28/2022, de 24 de março, e a regulamentação urgente do novo subsídio social de mobilidade.* A iniciativa caducou em 11 de outubro de 2023.

²⁶ Retirado do portal oficial [ladom.fr](#). Consultas efetuadas a 08.01.2025.

²⁷ Retirado do portal oficial [ladom.fr](#). Consultas efetuadas a 08.01.2025.

²⁸ Retirado do portal oficial [ladom.fr](#). Consultas efetuadas a 08.01.2025.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas obrigatórias**

 - Regiões Autónomas**

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 19 de dezembro de 2024, a audição dos órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira e do Governo Regional dos Açores, para emissão de parecer, nos termos do artigo 142.º do Regimento, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Até ao momento da realização desta Nota Técnica foi recebido na Assembleia da República o seguinte [Parecer da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores](#), que considera urgente “assegurar que todos os imigrantes com residência fiscal na Região Autónoma dos Açores tenham acesso ao subsídio social de mobilidade nas deslocações por via aérea entre o arquipélago e Portugal Continental”.

Caso sejam enviados outros pareceres, serão disponibilizados na [página eletrónica](#) da presente iniciativa.

- **Consultas facultativas**

Atendendo à matéria em causa, a Comissão pode, se assim o deliberar, solicitar os pareceres escritos da Autoridade Nacional de Aviação Civil, Autoridade Tributária e Aduaneira, IGF, Agência para a Integração, Migrações e Asilo, Instituto de Registo e Notariado, e de associações de defesa do consumidor.

VII. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO

- **Impacto orçamental**

Atendendo que iniciativa prevê a ampliação dos requisitos para a qualificação como «passageiros residentes», no âmbito do Decreto-Lei n.º 41/2015, de 24 de março, e considerando que o Decreto-Lei n.º 41/2015, de 24 de março, dispõe no n.º 1 do artigo 9.º, que «compete ao Estado, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, assegurar a atribuição do subsídio social de mobilidade mediante dotação orçamental a inscrever para o efeito», pelo que poderá ocorrer um acréscimo de despesa orçamental, e suscitar dúvidas relativamente ao cumprimento da «lei-travão», nos termos do n.º 2 do artigo 167.º da Constituição. Caso a Comissão assim o entenda, poderá ser solicitada a realização de uma avaliação prévia do impacto orçamental desta iniciativa.

VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

COUTINHO, Pedro – Constituição portuguesa, coesão e direitos económicos, sociais e culturais. **Revista de Direito Local**. Braga. ISSN 2183-1300. Nº 34 (abr.-jun. 2022), p. 69-86. Cota: RP-173.

Resumo: Este artigo aborda os problemas da coesão, nas suas múltiplas facetas, de um ponto de vista constitucional. «Após um pequeno enquadramento sobre a coesão enquanto elemento relacionado com a igualdade, e da explicação da relevância constitucional da coesão, procurar explicar-se como os problemas da coesão carecem de uma visão de cúpula, holística, para a sua resolução. Em seguida, indicam-se as principais traves-mestras dessa necessária visão». No capítulo 5. – Coesão e direitos económicos, sociais e culturais – o autor relaciona a área dos direitos, liberdades e garantias com a obtenção de coesão, no sentido em que essa coesão se projeta numa igualdade material no acesso a bens relevantes para o progresso da sociedade e para a mobilidade social.

VALENTE, Isabel Maria Freitas - Política regional e auxílios de Estado. In **Os capítulos da adesão**. Lisboa : Assembleia da República. Divisão de Edições, 2017. ISBN 978-972-556-678-7. P. 139-159. Cota: ARM-449.

Resumo: Artigo que aborda o tema das RUP, no contexto da política regional europeia em Portugal. A reflexão sobre este tema centra-se, numa perspetiva ainda mais específica, na negociação e implementação da política regional europeia na

ultraperiferia portuguesa. A autora aborda o conceito de ultraperiferia e a sua relação com a obtenção das medidas de discriminação positiva para as RUP.

VALENTE, Isabel Maria Freitas [et al.] - **Regiões ultraperiféricas atlânticas : ponte(s) entre a UE e os EUA**. [S.l.] : Mente Aberta, 2022. 230 p. ISBN 978-85-66960-76-1. Cota: 16 – 288/2023.

Resumo: Esta obra dedica-se ao estudo das Regiões Ultraperiféricas, as RUP, que possuem um estatuto especial dentro do quadro jurídico da UE.

Destacam-se os seguintes capítulos com interesse para a Proposta de Lei em análise:

- A criação do conceito de Regiões Ultraperiféricas Europeias – uma luta pelos direitos humanos (João Bosco Mota Amaral);
- Perspetiva da integração europeia das RUP: emergência do conceito de cidadania europeia pleniférica (Isabel Maria Freitas Valente e Marcelo Furlin);
- Movimentos paralelos: autonomia e integração nos Açores ao longo do tempo (Paulo Vitorino Fontes).