



**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
SUBCOMISSÃO DE POLÍTICA GERAL**

**Autos de Fiscalização Abstracta nº 643/2010 –
Tribunal Constitucional
Pronúncia da Assembleia Legislativa da Região
Autónoma dos Açores**

Ponta Delgada, 8 de Novembro de 2010

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES ARQUIVO	
Entrada	4111 Proc. Nº 102
Data:	010/11/09 Nº 15, 2008



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES SUBCOMISSÃO DE POLÍTICA GERAL

INTRODUÇÃO

A Subcomissão de Política Geral, em 8 de Novembro de 2010, procedeu à apreciação do pedido formulado por Sua Excelência o Senhor Representante da República para a Região Autónoma dos Açores, em processo de fiscalização abstracta sucessiva, de declaração com força obrigatória geral, da ilegalidade das normas contidas nos números 1 e 2 do artigo 7º do Decreto Legislativo Regional nº 26/2008/A, de 24 de Julho, alterado e republicado pelo Decreto Legislativo Regional nº 17/2009/A, de 14 de Outubro e pelo Decreto Legislativo Regional nº 6/2010/A, de 23 de Fevereiro que *"Adapta à administração pública regional dos Açores a Lei nº 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e da remuneração dos trabalhadores que exercem funções públicas)"* o qual corre termos pelo Tribunal Constitucional nos autos de Fiscalização Abstracta sob o nº 643/2010.

Por Despacho de Sua Excelência o Senhor Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, de 4 de Outubro de 2010, a notificação do Tribunal Constitucional para que a Assembleia Legislativa se pronuncie, querendo, baixou à Comissão de Política Geral.

Nos termos do disposto na alínea ii) do nº 1 do artigo 1º da Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores nº 3/2009/A, de 14 de Janeiro de 2009, a matéria objecto da iniciativa é da competência da Comissão de Política Geral.

Nos termos do disposto nos artigos 54º, 55º, nº 3 e 56º da Lei nº 28/82, de 15 de Novembro (Lei da Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional) o órgão que tiver emanando a norma impugnada é notificado para, querendo, se pronunciar sobre o pedido de apreciação da constitucionalidade ou da legalidade.

CAPÍTULO I

POSIÇÃO ADOPTADA

A Subcomissão de Política Geral, ponderados os argumentos aduzidos por Sua Excelência o Representante da República para a Região Autónoma dos Açores,



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

SUBCOMISSÃO DE POLÍTICA GERAL

delibera, por unanimidade, que a pronúncia da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores deve ser formulada nos seguintes termos:

I

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 54º da Lei nº 28/82, de 15 de Novembro, notificado do pedido formulado por Sua Excelência o Senhor Representante da República para a Região Autónoma dos Açores, em processo de fiscalização abstracta sucessiva, de declaração com força obrigatória geral, da ilegalidade das normas contidas nos números 1 e 2 do artigo 7º do Decreto Legislativo Regional nº 26/2008/A, de 24 de Julho, alterado e republicado pelo Decreto Legislativo Regional nº 17/2009/A, de 14 de Outubro e pelo Decreto Legislativo Regional nº 6/2010/A, de 23 de Fevereiro que *"Adapta à administração pública regional dos Açores a Lei nº 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e da remuneração dos trabalhadores que exercem funções públicas)"* o qual corre termos pelo Tribunal Constitucional nos autos de Fiscalização Abstracta sob o nº 643/2010, vem pronunciar-se com os fundamentos seguintes:

- 1.** O Decreto Legislativo Regional nº 26/2008/A, de 24 de Julho, alterado e republicado pelo Decreto Legislativo Regional nº 17/2009/A, de 14 de Outubro, adapta à administração regional autónoma da Região Autónoma dos Açores a Lei nº 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, como expressamente decorre do seu artigo 1º.
- 2.** As normas ora impugnadas – números 1 e 2 do artigo 7º - afastam-se, é certo, da solução normativa da Lei nº 12-A/2008, de Fevereiro, quando esta determina a transição imediata e sem necessidade de recurso a outras formalidades dos trabalhadores destinatários das normas para a modalidade de contratação mediante contrato por tempo indeterminado, sem possibilidade de opção pela permanência ou integração no regime da nomeação definitiva (anterior regime).
- 3.** As normas constantes daqueles números 1 e 2 do artigo 7º permitem a subsistência do vínculo contratual da nomeação definitiva a todos os trabalhadores da administração regional autónoma, bem como aos



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

SUBCOMISSÃO DE POLÍTICA GERAL

trabalhadores com nomeação provisória, aos trabalhadores em comissão de serviço durante o período probatório, aos detentores de contrato administrativo de provimento para realização de estágio e aos trabalhadores em comissão de serviço extraordinária.

4. O Decreto Legislativo Regional nº 26/2008/A foi editado ao abrigo do disposto na alínea a) do nº 1 do artigo 227º da Constituição da República Portuguesa (CRP), constituindo diploma de natureza primária, de adaptação à Região Autónoma dos Açores da disciplina jurídica contida na Lei nº 12-A/2008.
5. Aqui chegados, importa fazer referência – ainda que breve – ao poder legislativo das Regiões Autónomas, após a revisão constitucional de 2004.
6. A revisão constitucional de 2004 redefiniu o estatuto constitucional das autonomias regionais, em especial no que se refere à competência legislativa regional, cujo âmbito passou a ser parametrizado em função das matérias enunciadas nos respectivos Estatutos Político-Administrativos que não sejam reservadas aos órgãos de soberania.
7. Isto significa que a partir da VI Revisão Constitucional e com a aprovação da Lei nº 2/2009, de 12 de Janeiro, que alterou o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (EPARAA), passou a reconhecer-se à legislação, cujo âmbito de aplicação seja restrito ao território das Regiões Autónomas, uma posição específica no enquadramento dos actos legislativos, uma vez que foi erradicado o parâmetro estabelecido pelo respeito pelos princípios fundamentais das leis gerais da República.
8. Neste contexto, o disposto no artigo 228.º, n.º 2, da CRP (reafirmado pelo artigo 15.º do EPARAA) impõe que apenas na falta de legislação regional própria sobre matéria não reservada à competência dos órgãos de soberania, se apliquem nas regiões autónomas as normas legais em vigor.
9. A CRP e o EPARAA enunciam, assim, expressamente o *princípio da supletividade do direito estadual*, consubstanciado na ideia geral de que as normas emitidas pelos órgãos de soberania preenchem os espaços de vazio legislativo decorrente da omissão das Regiões Autónomas na normação de matérias da respectiva competência;



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

SUBCOMISSÃO DE POLÍTICA GERAL

- 10.** Quando este espaço regulativo se encontre preenchido por norma regional, não pode o Estado preenchê-lo. As leis e os decretos-lei só serão aplicáveis no território regional enquanto as Assembleias Legislativas não legislarem sobre a matéria e, se já o tiverem feito, a legislação nacional não pode revogar a legislação regional, dados os diferentes âmbitos de aplicação territorial quando não haja supletividade.
- 11.** Hoje é possível extrair, como já defendia uma parte significativa da doutrina antes de 2004, uma reserva de competência legislativa a favor das Regiões Autónomas para que estas, em matérias não reservadas aos órgãos de soberania e sobre as quais os parlamentos insulares possam legislar, aprovelem legislação de âmbito regional.
- 12.** A CRP, ao estabelecer que cabe a cada Assembleia Legislativa legislar no âmbito regional, introduziu expressamente um novo elemento a favor da concepção que advogava a existência de uma reserva legislativa a favor de cada Região Autónoma. A atribuição constitucional ou estatutária de determinada competência às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas exclui a possibilidade de elas poder vir a ser exercida por qualquer outro órgão, salvo explícita ou implícita autorização constitucional.
- 13.** A consagração constitucional do aludido princípio da supletividade do direito estadual (cf. artigos 228º, nº 2, da CRP e 15º do EPARAA) reforça este entendimento, porquanto o mesmo não só determina uma aplicação tendencialmente residual do direito estadual, como não contém, em si mesmo, a afirmação da possibilidade dos órgãos de soberania emitirem legislação de aplicação exclusiva nos Açores e na Madeira.
- 14.** À data, quer da aprovação, quer da entrada em vigor do Decreto Legislativo Regional nº 26/2008/A, ainda não tinha sido aprovada a Lei nº 2/2009, de 12 de Janeiro, pelo que a competência legislativa da Região Autónoma dos Açores – na matéria em causa – há-de buscar-se no disposto no artigo 92º do EPARAA na versão aprovada pela Lei nº 61/98, de 27 de Agosto, à luz do disposto no artigo 46º da Lei Constitucional nº 1/2004, de 24 de Julho, o qual estabelece que o âmbito material da competência legislativa regional é o constante do artigo 8º do EPARAA.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

SUBCOMISSÃO DE POLÍTICA GERAL

15. Ora, da alínea hh) deste artigo 8º recolhe-se que o âmbito material da competência legislativa se estende a matérias que na Região Autónoma dos Açores “assumam particular configuração”, como é o caso dos “quadros regionais e estatuto dos funcionários”, cf. o disposto no já citado artigo 92º do EPARAA (versão aprovada pela Lei nº 61/98, de 27 de Agosto).
16. Isto mesmo reconhece o legislador estadual, ao estabelecer no nº 2 do artigo 3º da Lei nº 12-A/2008 que “*a presente lei é aplicável, com as necessárias adaptações, designadamente no que respeita às competências em matéria administrativa dos correspondentes órgãos de governo próprio, aos serviços das administrações regionais e autárquicas*” (sublinhado nosso).
17. O artigo 92º do EPARAA (versão aprovada pela Lei nº 61/98, de 27 de Agosto) não impede – ao contrário do que se pretende – a intervenção legislativa regional, tal como configurada nos números 1 e 2 do artigo 7º do Decreto Legislativo Regional nº 26/2008/A, como decorre *expressis verbis* do seu normativo. O nº 2 daquele artigo 92º estabelece um elenco de matérias onde não é possível a emissão de legislação própria regional. O funcionalismo regional, em matéria de capacidade para o exercício de funções, regime de aposentação e estatuto disciplinar, está submetido à disciplina da “*lei geral*”.
18. As habilitações literárias, a formação técnica, o regime de quadros e carreiras dos funcionários da administração regional autónoma regem-se pelos “*princípios fundamentais estabelecidos para os funcionários do Estado*”, cf. o nº 3, o qual constitui norma habilitante para a edição de legislação regional, ainda que submetida ao parâmetro de legalidade constituído pelos *princípios fundamentais* da legislação nacional.
19. Da economia deste artigo 92º do EPARAA (versão aprovada pela Lei nº 61/98, de 27 de Agosto) retira-se que nas matérias de habilitações literárias, formação técnica, regime de quadros e carreiras dos funcionários da administração regional é possível normação regional própria, no respeito pelos *princípios fundamentais* da legislação nacional.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

SUBCOMISSÃO DE POLÍTICA GERAL

20. Os números 1 e 2 do artigo 7º do Decreto Legislativo Regional nº 26/2008/A apenas estabelecem normas transitórias de âmbito regional face à disciplina da Lei nº 12-A/2008 quanto ao modo da constituição da relação jurídica de emprego público.
21. As normas constantes dos números 1 e 2 do artigo 7º do Decreto Legislativo Regional nº 26/2008/A não se reportam habilitações literárias, formação técnica, regime de quadros e carreiras dos funcionários, pelo que não ofendem aquela norma estatutária.
22. Ainda que, por mera hipótese académica, se pudesse considerar que as normas constantes dos números 1 e 2 do artigo 7º do Decreto Legislativo Regional nº 26/2008/A incidem sobre habilitações literárias, formação técnica, regime de quadros e carreiras dos funcionários, nunca poderia entender-se que ofendem *princípios fundamentais* quanto às relações jurídicas de emprego público estabelecidas na Lei nº 12-A/2008.
23. Ao contrário da jurisprudência deste Tribunal Constitucional (ver por todos o Acórdão nº 256/20010) os "*princípios fundamentais estabelecidos para os funcionários do Estado*" (nº 3 do citado artigo 92º do EPARAA) não são os que se recortam da Lei nº 12-A/2008, *maxime* o da consagração do contrato como modalidade-regra da constituição da relação de emprego público.
24. Se outro argumento não houvesse, bastaria invocar a circunstância da Lei nº 12-A/2008 ter sido aprovada ao abrigo da competência genérica da Assembleia da República, prevista na alínea c) do artigo 161º da CRP, prevendo – como já acima se referiu – a sua própria adaptação, cf. o respectivo nº 2 do artigo 3º, pelas Regiões Autónomas.
25. Por outro lado, o artigo 92º do EPARAA (versão aprovada pela Lei nº 61/98, de 27 de Agosto) estabelece um estatuto próprio dos funcionários da administração regional autónoma, correspondente a uma característica da administração regional (cf. o Acórdão nº 525/2008). A lei estatutária é a disposição normativa adequada ao estabelecimento do enquadramento jurídico a que está sujeito o funcionalismo da administração regional autónoma.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

SUBCOMISSÃO DE POLÍTICA GERAL

26. Deste modo, o artigo 92º do EPARAA (versão aprovada pela Lei nº 61/98, de 27 de Agosto) tem um valor paramétrico, o qual não é ofendido pelas normas agora em apreciação.
27. Este artigo 92º constitui credencial suficiente para que o legislador regional adoptasse as normas agora em apreciação, considerando ainda o carácter supletivo do direito estadual, como decorre do artigo 268º da CRP e do artigo 15º do EPARAA (versão aprovada pela Lei nº 2/2009).
28. Por último, interessa, ainda, apreciar se a entrada em vigor da Lei nº 2/2009, de 12 de Janeiro que aprova alterações ao EPARAA traz uma nova luz à questão em apreço.
29. Em nosso entender, o EPARAA (na versão aprovada pela Lei nº 2/2009, de 12 de Janeiro) reforça a interpretação que vimos perfilhando.
30. De facto, da conjugação do disposto na alínea l) do nº 1 do artigo 7º que consagra o *"direito a uma administração pública com quadros próprios fixados pela Região"*, com a alínea a) do nº 3 do artigo 49º que estabelece como competência legislativa regional a *"organização da administração regional autónoma directa e indirecta, incluindo o âmbito e regime dos trabalhadores da administração pública regional autónoma"* resulta que o âmbito substancial do artigo 127º foi ampliado no sentido de acolher a solução normativa constante dos números 1 e 2 do artigo 7º do Decreto Legislativo Regional nº 26/2008/A.
31. O inciso *"âmbito e regime dos trabalhadores da administração regional autónoma"* constante da alínea a) do nº 3 do artigo 49º só tem um sentido útil interpretado no sentido de que o legislador regional pode legislar quanto ao âmbito e regime dos trabalhadores da administração regional autónoma, com excepção das matérias cobertas pelo nº 2 do artigo 127º, as quais obedecem às base e ao regime geral definido *"por lei para a administração pública do Estado"*.
32. A expressão *"âmbito e regime dos trabalhadores da administração regional autónoma"* contempla, entre outros o regime da constituição da relação jurídica de emprego público, o qual não é matéria do regime geral de contratação, de formação técnica, do regime de quadros e carreiras, estatuto disciplinar ou de aposentação. Estas matérias estão subtraídas à



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
SUBCOMISSÃO DE POLÍTICA GERAL

intervenção legislativa regional, por opção estatutária.

- 33.** Pelo que a alínea l) do nº 1 do artigo 7º cotejada com a alínea a) do nº 3 do artigo 49º e com o artigo 127º do EPARAA (na versão aprovada pela Lei nº 2/2009, de 12 de Janeiro) convalidariam as normas constantes dos números 1 e 2 do artigo 7º em apreço.

II

Com os fundamentos supra, conclui-se que as normas constantes dos números 1 e 2 do artigo 7º do Decreto Legislativo Regional nº 26/2008/A não padecem do assacado vício de violação de Lei de valor reforçado – as normas do artigo 92º do EPARAA, na versão de 1998 e do nº 2 do artigo 127º na versão em vigor.

Ponta Delgada, 8 de Novembro de 2010

O Relator

António Pedro Costa

O presente relatório foi aprovado por unanimidade

O Presidente

Pedro Gomes