



ASSEMBLEIA REGIONAL

COMISSÃO PERMANENTE DOS ASSUNTOS POLÍTICOS E
ADMINISTRATIVOS

Relatório e Parecer sobre a proposta de Decreto-Legislativo-Regional "Atribuição de incentivos para a fixação ou deslocação de funcionários ou agentes na Região Autónoma dos Açores".

A Comissão dos Assuntos Políticos e Administrativos reunida na Assembleia Regional, na Horta, de 2 a 7 de Setembro, apreciou e emite parecer sobre a proposta em epígrafe.

I

ENQUADRAMENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL

A proposta de Decreto-Legislativo-Regional encontra o seu enquadramento jurídico-constitucional na alínea b) do artigo 229º da Constituição e na alínea d) do artigo 26º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores e dá execução à previsão do artigo 5º do Decreto-Lei nº 164/82, de 10 de Maio.

II

APRECIÇÃO NA GENERALIDADE

1. Em 10 de Maio de 1982 foram publicados os Decretos-Leis números 163/82, 164/82, 165/82, 166/82, 167/82, 168/82, e 171/82, todos eles respeitantes a aspectos fundamentais de gestão de pessoal na função pública.

Alguns destes diplomas são aplicáveis outros podem ser aplicados às regiões autónomas, com as necessárias adaptações, mediante Decreto-Legislativo-Regional.

A Assembleia Regional tem vindo a apreciar, desde Janeiro do corrente ano, propostas de Decreto-Legislativo-Regional, provindas do Governo, com vista a aplicar à administração regional



.../...
autónoma dos Açores alguns daqueles Decretos-Leis.

Aqueles diplomas, embora vários, apresentam relações de complementariedade, constituindo, no seu conjunto, uma parcela importante da reforma da administração pública nalguns aspectos relacionados com pessoal, sendo conhecidos pelo "pacote da função pública".

É reconhecido que teria sido desejável que constituíssem um único diploma, mas a premência da adopção de alguns princípios tornou urgente a sua publicação, prevendo-se que proximamente sofram a revisão que a experiência já aconselhou e a unificação desejável e possível.

Em 14 de Janeiro do corrente ano esta Comissão dos Assuntos Políticos e Administrativos da Assembleia Regional ao apreciar a proposta do Governo relativa à adaptação à Região do Decreto-Lei nº 165/82 - "Criação e Reorganização de Serviços, Quadros e Carreiras de Pessoal" - formulou algumas observações que se lhe afigurou útil recordar nesta altura em que a Assembleia se debruça sobre a adaptação de outros dos diplomas citados.

Transcrevem-se pois três dos parágrafos do relatório então elaborado:

"Algumas das medidas estabelecidas neste diploma já vinham a ser praticadas na administração da Região Autónoma dos Açores e, quanto às restantes, julga-se também oportuna, nesta fase de evolução da administração regional, a sua adopção. Na verdade, vem este Decreto tornar obrigatórias e disciplinar uma série de medidas que conduzam a um grau mais perfeito de gestão do pessoal.

Acresce que a administração regional já se encontra, na generalidade, em condições de executar estas medidas, sem prejuízo de se reconhecer que, nalguns casos, ainda necessita de reforço, que deve ser urgente, de pessoal devidamente habilitado e qualificado. É preciso não esquecer que a reforma só é exequível com um mínimo de pessoal qualificado capaz não só de a conceber mas de a dinamizar e fazer executar.

A administração regional, com este diploma e com os que neste período legislativo são apreciados, está perante um desafio exigente, mas que, uma vez vencido, representará um passo importante na sua modernização, racionalização e funcionalidade, daí resultando um benefício para a Região".



.../...

2. As observações acima transcritas são válidas para o conjunto dos diplomas e para vários deles individualmente considerados.

É o caso dos Decretos-Leis números 164/82 e 166/82, cujas propostas de adaptação à Região a Assembleia apreciará no período legislativo de Setembro.

Este parecer refere-se especificamente à apreciação do primeiro, que versa os "Incentivos para a fixação ou deslocação de funcionários para a periferia".

Verifica a Comissão que a proposta do Governo contém muito poucas alterações em relação ao Decreto-Lei, a maioria das quais visam apenas adições formais.

A Região tem usado da sua competência legislativa e executiva para produzir variado normativo sobre a matéria, traduzido em Decretos da Assembleia Regional, Decretos do Governo, Portarias e Resoluções, sendo de destacar neste contexto os Decretos-Regionais 22/80-A e 29/80-A, de 11 e 20 de Setembro, respectivamente, a habitação e subsídio de fixação.

Aquele normativo tem sido enformado por uma filosofia que parece adequada à especificidade regional e que se afigura de manter, dado que uma das suas ideias fundamentais é a adopção do princípio de uma dinâmica de constante adequação às necessidades que a evolução vai determinando.

Por outro lado, julga a Comissão ser correcto avançar com a diversificação de incentivos à fixação, adoptando alguns dos constantes no Decreto-Lei nº 164/82, que ainda não existem na legislação regional (caso, por exemplo, do subsídio de instalação, das facilidades no domínio da inscrição e transferência escolar dos filhos, da redução do tempo de serviço exigível para concurso, de contagem acrescida do tempo de serviço para efeitos de promoção e aposentação etc.).

Assim a Comissão é de parecer que é importante haver um Decreto-Legislativo-Regional em que se enquadrem todos os incentivos existentes e que nele se acolha a sua maior diversidade contida no Decreto-Lei citado, com a reafirmação, desenvolvimento e aperfeiçoamento dos princípios que têm sido experimentados na Região ao longo dos últimos anos.

Nestes termos, a Comissão entende serem de introduzir na proposta em apreciação algumas alterações tendentes a traduzir o que se expôs e a facilitar a ^{dade}exequibili^{dade} do diploma, designadamente tornando imperativa a criação dos subsídios, acentuando a diversidade das situações intra-regionais nos aspectos geográficos e profissionais, definindo o contorno de alguns dos incentivos, procurando não só facilitar o recrutamento mas fundamentalmente a fixação de certos profissionais, em determinadas áreas geográficas, à administração regional e vincando o



princípio da existência dos incentivos apenas enquanto as circunstâncias a tornarem necessária.

3. Poderia parecer estranho o facto de neste mesmo período legislativo também se encontrar a ser apreciada uma proposta, igualmente oriunda do Governo, sobre "Restrições e Controle na admissão de pessoal". E poderia parecê-lo pela razão de com a presente se visar incentivar o recrutamento de pessoal e com a outra se pretender impor-lhe restrições. Aliás, sobre esta última, também a Comissão de Assuntos Políticos e Administrativos emite parecer. Da leitura do referido parecer se poderá verificar que as duas iniciativas legislativas não são antagónicas, mas antes complementares, porque enquanto com a de incentivos se pretende o recrutamento e a fixação de pessoal qualificado de determinadas carreiras e categorias, na Região ou em certas áreas geográficas da mesma, que se encontram dele claramente carenciadas, com a de "restrições" pretende-se evitar um crescimento desordenado da função pública em determinadas zonas e em certas categorias não carenciadas sobretudo as menos qualificadas e também descongestionar, através de um conjunto de mecanismos, os quadros de alguns serviços ou organismos, no que se refere a essas mesmas profissões e zonas.

III

ANÁLISE NA ESPECIALIDADE

ARTIGO 1º

(Âmbito e Objectivos)

1 - Relativamente às profissões e, ou áreas geográficas onde a fixação e o recrutamento de pessoal para os serviços e organismos da Administração Regional Autónoma apresentem dificuldades, serão criados estímulos mediante a atribuição cumulativa ou isolada, de incentivos para a fixação ou deslocação de pessoal, para a Região ou dentro desta.

2 - Esses incentivos visam assegurar:

- a) A fixação dos funcionários e agentes nos quadros dos serviços ou organismos que se encontrem nas condições do número precedente;
- b) O recrutamento directo para os quadros daqueles serviços;
- c) A integração nos quadros dos mesmos serviços ou organismos de funcionários e agentes das administrações



.../...

regional e, ou central;

- d) O exercício temporário de funções, por período não inferior a dois anos, nos mesmos serviços ou organismos por parte de funcionários e agentes das administrações regional e, ou central;

3 - A atribuição desses incentivos dependerá do maior ou menor grau de dificuldade prevista no número 1 deste artigo e apenas vigorará enquanto as circunstâncias o justificarem.

A Comissão fundamenta as suas propostas de alteração, no seguinte:

Pretendeu-se com as alterações propostas definir mais concretamente qual o "âmbito e objectivos" do diploma.

É sabido que existem carências globais na Região, em determinadas categorias e carreiras de pessoal e por outro lado tem-se consciência das dificuldades que se encontram no recrutamento de pessoal e principalmente na sua fixação, em determinadas ilhas ou zonas de cada uma delas.

Assim a Comissão é de parecer que a redacção proposta satisfaz melhor, uma vez que se impõe a criação de estímulos, se define que um objectivo primordial é a fixação e não só o recrutamento inicial e que a sua criação é graduação são directamente relacionados com os diferentes graus de dificuldade, seja na globalidade da Região ou em certas áreas, seja em determinadas categorias, ou carreiras.

Estabelece-se também que a atribuição de incentivos apenas vigorará enquanto as dificuldades o justificarem.

A Comissão foi ainda de parecer que para as autarquias locais deveria ser estabelecido um regime com algumas especialidades, cuja natureza torna aconselhável que as mesmas não sejam referidas neste artigo 1º

ARTIGO 2º

(Natureza dos incentivos)

1.
 - a) A compensação de despesas motivadas pela deslocação e instalação na Região ou em determinadas áreas geográficas da mesma;
 - b)
 - c)
 - d)
- 2 - Os incentivos referentes a compensação de despesas motivadas



.../...
 pela deslocação e instalação, na Região ou em determinadas áreas geográficas da mesma, serão da seguinte natureza:

- a) Subsídio de deslocação - de carácter não contínuo, traduzido na compensação ou participação nas despesas de transporte do próprio, do agregado familiar e de determinado peso e ou cubicagem de bens;
- b) Subsídio de instalação - de carácter não contínuo, traduzido na participação em determinadas despesas directamente resultantes do alojamento na nova residência.

3 - Os incentivos relativos ao apoio social e familiar, serão os seguintes:

- a) Atribuição gratuita ou mediante compensação de casa propriedade da Região, das autarquias ou pelas mesmas tomadas de arrendamento;
- b) Facilidades no domínio do crédito à habitação própria.
- c) Facilidades no domínio da inscrição e transferência escolar dos filhos ou equiparados que não envolva desrespeito pelos "numerus clausus" estabelecidos;
- c) Subsídio de fixação - de carácter periódico e traduzido num correctivo ao vencimento de forma a adequá-lo enquanto se mantiverem as condições especiais do mercado de trabalho em certas áreas profissionais e, ou geográficas e à habitação que o funcionário ou agente utilizar.

4 -

- a)
- b) A preferência para a Região, ou dentro desta.

5 -

- a) Redução do serviços ou organismos referidos no nº 1 do artigo 1º;
- b)
- c)



Aqui, como aliás em todo o diploma, pretendeu-se vincar bem, que o recrutamento ou fixação pode visar colmatar uma necessidade de toda a Região, ou a de uma área em concreto.

Teve-se em vista, com o aumento da diversidade de incentivos, nomeadamente o de fixação, garantir um leque suficientemente grande e variado de incentivos que permita ao Governo optar pelos mais apropriados para cada situação concreta, uma vez que são diferentes os problemas que dificultam a fixação em cada uma das ilhas.

Julgou-se conveniente dada a grande diversidade dos conceitos legais existentes, definir o que se entende por cada um dos incentivos e fixando-lhes um quadro legal mínimo adentro do qual terá de ser estabelecida pelo executivo a adequada regulamentação.

Outras pequenas alterações sugeridas são, principalmente, de redacção e adequação a outras propostas de alteração.

ARTIGO 3º

(Graduação dos incentivos)

1 - O esquema de incentivos deverá e as condições globais, sub-regionais e sectoriais do mercado de emprego na Região.

2 - A natureza dos incentivos a atribuir e a respectiva graduação deverão, em princípio, variar em função:

- a)
- b)
- c)
- d)

3 - Para efeitos do da Região áreas geográficas de diferente grau de dificuldade de fixação a definir do Governo Regional.

Neste artigo, no seu nº 1, introduzem-se também as condições sub-regionais, naturalmente para adequar esta disposição à filosofia do diploma.

Estabelece-se a orientação de que a graduação dos incentivos deverá, em princípio, variar de acordo com os diferentes graus de dificuldade de fixação.



.../...

ARTIGO 4º

(Regulamentação)

- 1 -
 2 -
 3 - Nos estudos preparatórios desta regulamentação participará sempre a Secretaria Regional da Administração Pública.

Não se reconheceu a necessidade de consagrar em Decreto-Legislativo-Regional a possibilidade da constituição de grupos de trabalho, por se tratar, inequivocamente, de uma competência do executivo, que não necessita de lhe ser expressamente deferida, tendo-se entendido apenas como conveniente garantir a participação do departamento governamental com competência nesta área.

ARTIGO 4º A

(Aplicação às autarquias)

1 - Os Municípios da Região poderão atribuir aos seus funcionários e agentes os incentivos previstos neste diploma nos mesmos termos do que estiver estabelecido pelo Governo Regional para a respectiva área e para as mesmas categorias profissionais.

2 - Para categorias ou profissões que não existam na Administração Regional na área de um Município pode o mesmo estabelecer incentivos de harmonia com este diploma, ouvido o parecer da Secretaria Regional da Administração Pública o qual terá carácter vinculativo nos aspectos técnico-jurídicos.

3 - No caso de o regime previsto no nº 1 se revelar insuficiente para as dificuldades de determinado município, pode o mesmo solicitar ao Governo que através de Resolução estabeleça, dentro dos princípios do presente diploma, o regime de incentivos adequados às suas necessidades.

Trata-se de uma disposição nova que surgiu na sequência do que referiu na parte final da fundamentação das alterações propostas para o artigo 1º.

Garante-se assim às autarquias locais, respeitando a sua autonomia administrativa e financeira, a atribuição de incentivos para determinadas categorias ou carreiras que o Governo Regional já



.../...

tenha reconhecido necessitarem de incentivos, na área geográfica da autarquia, e conferece-lhe mesmo a possibilidade, de no caso de os acharem exíguos, poderem solicitar o estabelecimento dos que considerarem adequados para suprir as suas carências, que, como é sabido, são, em algumas delas, gritantes.

Por outro lado permite-se mesmo o estabelecimento de incentivos para certas categorias ou profissões- número 2 do artigo - salvaguardando-se o princípio da unidade do sistema, através da audição da Secretaria Regional da Administração Pública.

ARTIGO 4º B

(Harmonização de incentivos)

O Governo Regional deligenciará junto do Governo da República no sentido de se evitarem discrepâncias relevantes, tendo em conta as categorias profissionais e as áreas geográficas, entre os incentivos praticados ou a praticar, relativamente aos funcionários dos serviços do Estado existentes na Região e os incentivos estabelecidos ou a estabelecer para os funcionários regionais.

Trata-se de um preceito inteiramente novo, cuja razão de ser pareceu à Comissão ter perfeito cabimento.

O próprio Decreto-Lei 164/82, no seu artigo 5º, conferiu à Região a possibilidade de o tornar aplicável, com "as adaptações justificadas pela especificidade das condições regionais".

Sendo os Açores uma Região com estatuto político-administrativo próprio e constituindo cada uma das ilhas um pequeno território e mesmo até a própria Região no seu todo, são particularmente sentidas as diferenças entre os incentivos que se praticaram para categorias idênticas em zonas semelhantes nas suas condições e a existência de discrepâncias importantes poderia vir mesmo a pôr em causa a eficácia da política regional que vier a ser adoptada nos Açores, ou em algumas das suas áreas.

ARTIGO 4º C

(Revisão dos incentivos existentes)

1 - Devem ser revistos os incentivos à fixação e recrutamento de pessoal, qualquer que seja a sua designação e fundamenta



.../...
 ção existentes na Região ou em qualquer das suas parcelas, que não se adequem aos princípios agora fixados.

2 - A revisão referida no número anterior será feita por Resolução do Governo Regional no prazo de 90 dias após a publicação deste diploma e, abrangendo, designadamente, as situações que existem de subsídios de residência, isolamento, custo de vida, deslocação e instalação.

É igualmente um preceito novo cuja razão de ser en contra a sua justificação no que ficou dito para o artigo 4º B.

ARTIGO 5º

(Norma Revogatória)

É revogada toda a legislação que contraria as disposições deste Decreto-Legislativo-Regional mantendo-se porém em vigor, até à publicação da regulamentação prevista no artigo anterior.

A redacção sugerida satisfaz melhor, no entender da Comissão, a intenção da proposta.

O presente parecer foi emitido por unanimidade, com excepção da redacção proposta para a alínea d), do nº 3, do artigo 2º (2 votos contra, sendo 1 do PS e outro do Deputado do PSD Melo Alves), bem como o nº 2 do artigo 4º com a abstenção do PS.

Em anexo as respectivas declarações ^{de voto} de vencido.

Horta, 9 de Setembro de 1983

O Relator,

Ass: José Renato Medina Moura

Aprovado por unanimidade, em reunião da Comissão.

O Presidente,

Ass: José Mendes Melo Alves

DECLARAÇÃO DE VOTO

Voto contra a redacção proposta para a alínea d), do nº 3, do artigo 2º, por entender que a expressão " e a habitação que o funcionário ou agente utilizar " conduz, por um lado, a dificuldades de execução prática e, por outro, a injustiças relativas pois o funcionário ou agente que utilize uma habitação mais modesta (pequena casa arrendada, quando particular, etc.) receberá um subsídio de fixação menor.

Entendo que o subsídio deve ter em conta as condições gerais, designadamente habitação, que numa área geográfica levam a determinação do grau de dificuldade de recrutamento e fixação para certos profissionais e ser igual para todos os funcionários dessa profissão naquela área. Entendo, também, que o referido subsídio deve ser diminuído em certa percentagem para aqueles que na referida área habitem gratuitamente casa da Região ou das autarquias.

Horta, 9 de Setembro de 1983

Ass: Melo Alves

Nota

O Deputado Carlos César, do PS, não entregou a declaração de voto exigida pelo nº 4, do artigo 129º, do Regimento da Assembleia.

O Relator,

Ass: Renato Moura