

MINISTÉRIO PÚBLICO

Procuradoria-Geral da República

Parecer n.º 10/2009

Região Autónoma — Regime da função pública — Governo Regional — Competência legislativa — Reserva relativa de competência legislativa — Estatuto Político-Administrativo — Interesse regional — Autonomia regional — Princípio da unidade do Estado — Princípio da prevalência da lei.

1.ª As regiões autónomas, pessoas colectivas territoriais, gozam do poder, a definir nos respectivos estatutos, de legislar no âmbito regional em matérias enunciadas no respectivo estatuto político-administrativo e que não estejam reservadas aos órgãos de soberania [artigo 227.º, n.º 1, alínea *a*), da Constituição da República];

2.ª A definição das bases e do regime e âmbito da função pública é matéria da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo (artigo 165.º, n.º 1, alínea *t*), da Constituição da República);

3.ª A Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, editada no uso de competência legislativa da Assembleia e do Governo, estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, regulando de forma global e completa os regimes nela consagrados, sem reenviar para diploma de desenvolvimento ou regulamentar do Governo, a edição de normas necessárias à execução dos regimes instituídos;

4.ª As normas dos artigos 7.º, n.ºs 1 e 2, 10.º e 14.º, este último na medida em que se reporta àqueles, do Decreto Legislativo Regional n.º 26/2008/A, de 24 de Julho, da Região Autónoma dos Açores, e dos artigos 4.º, n.ºs 1 e 2, 5.º e 7.º, este último na medida em que se reporta àqueles, do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2009/M, de 12 de Janeiro, da Região Autónoma da Madeira, que adaptam às respectivas administrações regionais a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, ao incorporar regras sobre a manutenção e conversão da relação jurídica do emprego público e sobre concursos, reclassificações e reconversões, de forma inovatória e em colisão com as soluções normativas adoptadas pela Assembleia da República, na aludida lei, sofrem de inconstitucionalidade orgânica por violação das disposições constitucionais mencionadas nas 1.ª e 2.ª conclusões.

Senhor Ministro de Estado e das Finanças,
Excelência:

I

Face à invocada frequência com que são aprovados e publicados diplomas legais, provenientes dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, sobre o regime jurídico-funcional dos trabalhadores das administrações públicas regionais, que «se encontram para além ou contradizem mesmo actos legislativos emanados dos órgãos de soberania com vocação de aplicação em todo o território português», dignou-se Vossa Excelência solicitar⁽¹⁾ o parecer deste corpo consultivo sobre os diplomas legais mencionados na nota anexa ao pedido de consulta, «por ser imperioso clarificar a delimitação constitucional da competência legislativa e regulamentar, entre os órgãos de soberania e os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas».

Na aludida nota anexa, relativa à «Competência legislativa das Regiões Autónomas em matéria de regime jurídico-funcional dos trabalhadores que exercem funções públicas», e que não obstante a extensão se transcreve na íntegra, faz-se o enquadramento da questão nos seguintes termos:

«1 — Tem vindo a tornar-se frequente que os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas aprovelem, enviem para assinatura dos respectivos Representantes da República e mandem publicar, sem mandato legislativo dos órgãos de soberania da República, diversos actos normativos em sede de regime jurídico funcional dos trabalhadores que exercem funções públicas.

2 — Incidindo as mais das vezes sobre matérias relativas às modalidades de vinculação daqueles trabalhadores, a organização das respectivas carreiras, ao seu recrutamento, aos mecanismos de mobilidade e ao respectivo estatuto remuneratório, tais actos normativos vêm introduzindo claras distorções relativamente ao regime que se mantém em vigor no restante território da República, derogando-o, sem mais, na sua aplicabilidade a cada uma das Regiões Autónomas.

3 — São de tal situação exemplos paradigmáticos recentes o Decreto Legislativo Regional n.º 26/2008/A, de 24 de Julho, e o Decreto

Legislativo Regional n.º 1/2009/M, de 12 de Janeiro, que, invocando como normas habilitantes disposições legais que o não permitem, pretensamente adaptam às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, respectivamente, o disposto na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, quando efectivamente adoptam, para vigorar naquelas Regiões Autónomas, regimes em muitos domínios opostos aos previstos naquela lei formal da República.

4 — De notar, desde logo, a dificuldade em legitimar estatutariamente tais actuações na justa medida em que os Estatutos Político-Administrativos de ambas as Regiões em vigor ao tempo prevêm a submissão dos trabalhadores das administrações regionais, ao menos nas matérias essenciais do seu regime jurídico-funcional, ao que se encontrar disposto para os trabalhadores da administração estadual. Submissão essa, aliás, que se arvora em pressuposto e condicionante da regra que os Estatutos também prevêm quanto à ampla mobilidade dos trabalhadores entre as várias administrações sem prejuízo da sua antiguidade e carreira. É dizer: há ampla mobilidade porque o regime é (deve ser) o mesmo ou, de outra forma, o regime é (deve ser) o mesmo para haver ampla mobilidade.

5 — Por outro lado, face à alínea *a*) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), as Regiões Autónomas têm poderes legislativos próprios:

a) No âmbito regional, isto é, no espaço territorial e em matérias que apenas digam (particularmente) respeito às Regiões Autónomas, o que, em regra, não é o caso dos actos normativos supra referidos;

b) Em matérias enunciadas no respectivo estatuto político-administrativo, que não contém qualquer referência às que ora nos ocupam (a ‘organização da administração regional e dos serviços nela inseridos’, bem como ‘orientação, direcção, coordenação e fiscalização dos serviços e institutos públicos...’ manifestamente não as abrangem); e

c) Que não estejam reservadas aos órgãos de soberania, quer por previsão expressa na CRP quer pela sua natureza, independentemente de previsão, o que, aliás, acontece, pelo menos, com as matérias atinentes às ‘bases do regime e âmbito da função pública’ (artigo 165.º - n.º 1 — *t*) da CRP).

6 — Acresce que, no que às matérias enunciadas no artigo 165.º - n.º 1-*t*) da CRP diz respeito, nem sequer pode ser conferida às Regiões Autónomas, pela Assembleia da República, autorização para legislar (artigo 227.º - n.º 1 — *b*) da CRP).

7 — Em face do que se sugere que a constitucionalidade dos diplomas legais mencionados supra em 3. seja analisada pelo Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República.»

Sendo estes os termos da questão, cumpre emitir parecer com a urgência solicitada.

II

1 — Duas notas preliminares: uma, sobre a interpretação do objecto do pedido; a outra, sobre a metodologia a seguir na abordagem do mesmo.

A formulação da consulta não suscita nenhum pedido de pronúncia de inconstitucionalidade material, deixando implícito que se limita e esgota na apreciação da inconstitucionalidade orgânica dos diplomas legais em causa, por excederem os poderes legislativos que às Regiões estão conferidos pela Constituição e pelos respectivos estatutos político-administrativos, na medida em que a matéria objecto da intervenção legislativa ultrapassa o «âmbito regional» estabelecido na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição da República, para além de que a mesma «manifestamente» não se enquadra na previsão dos estatutos político-administrativos das regiões, antes pelo contrário invadem a reserva de competência legislativa da Assembleia da República [artigo 165.º, n.º 1, alínea *t*), da Constituição da República], sem que relativamente a ela possa ser conferida autorização para legislar [artigo 227.º, n.º 1, alínea *b*)].

Por outro lado, não se identificam a norma ou normas que expressamente violem princípios e normas constitucionais, sem que pareça suscitar-se a inconstitucionalidade em bloco de tais diplomas.

Assim sendo, interpreta-se o pedido de consulta, no sentido da apreciação se restringir à inconstitucionalidade orgânica dos dois decretos legislativos em apreço⁽²⁾ e porque a inconstitucionalidade é de normas e não de diploma legais, cinge-se também aquela às normas comuns de ambos que mais ostensivamente ofendem a lei Fundamental, à minguada de individualização de qualquer preceito legal.

Metodologicamente, e no estritamente necessário à consulta, analisarse-á a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, na sua estrutura, princípios

gerais enformadores e soluções adoptadas, com recurso aos trabalhos parlamentares, quando necessário, para melhor enquadrar e compreender as respostas que foram adoptadas nos dois textos legislativos regionais — Decretos Legislativos Regionais n.ºs 26/A/2008, de 24 de Julho, e 1/2009/M, de 12 de Janeiro —, após o que se abordará o quadro constitucional em matéria de competência legislativa das regiões autónomas, seguindo-se a resposta ao pedido de consulta.

2 — A Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (3), que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, foi editada no uso da competência concorrente da Assembleia da República e do Governo, prevista na alínea c) do artigo 161.º da Constituição da República (4).

Na proposta de lei apresentada à Assembleia da República (5), o Governo afirma que «as soluções actualmente existentes naqueles domínios não correspondem já às necessidades impostas por uma boa organização e gestão dos recursos públicos, às novas exigências colocadas pela sociedade portuguesa e também aos desafios que, no plano internacional, num contexto de globalização, o País enfrenta e para cuja superação a Administração Pública deve continuar a dar um contributo activo e positivo», sendo a «presente reforma incontornável».

Logo adiante prossegue: «A Administração Pública serve o País e os seus Cidadãos, através dos seus trabalhadores, constituindo, por isso, os regimes de trabalho que lhes são aplicáveis uma matéria da maior importância, condicionante da eficiência e da qualidade dos serviços que são prestados», que constituem os «objectivos fundamentais da reforma» assim encetada.

Sobre o regime de carreiras e vínculos, uma das matérias mais em destaque na lei, a intervenção normativa é justificada por ser «praticamente unânime o diagnóstico feito em matéria de vínculos, carreiras e remunerações», com destaque para «a grande complexidade das modalidades e submodalidades de constituição da relação jurídica de emprego público e das situações às quais são legalmente aplicáveis», sendo «hoje praticamente impossível estabelecer uma distinção conceptual clara entre as situações em que deve ser constituída uma relação de emprego na modalidade de nomeação, aquelas em que deve utilizar-se o contrato individual de trabalho por tempo indeterminado e as demais em que se pode fazer uso das restantes modalidades.»

A necessidade de «reformular profundamente o sistema de carreiras [...]» constava da «previsão feita no Programa do Governo», no «Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC), apresentado em Junho de 2005» e «na actualização do PEC apresentada em Dezembro de 2006 se aponta para a “necessidade de uma reforma muito ampla, que se traduzirá nomeadamente num novo sistema de gestão de recursos humanos e sua relação com o ciclo de gestão global dos serviços públicos, subordinados a princípios de gestão por objectivos [...]».

Por isso, e entre outros elencados na proposta, são indicados como «princípios gerais» enformadores das novas soluções: «a subordinação dos regimes de vinculação, carreiras e remunerações ao interesse público e a princípios de igualdade de acesso ao exercício de funções públicas e de imparcialidade e transparência da gestão dos recursos humanos da Administração Pública; [...] a aproximação ao regime laboral comum, com respeito pelas especificidades da Administração Pública resultantes da prossecução de interesses públicos, e que devem produzir impacto em inúmeros aspectos do regime, designadamente do contrato de trabalho em funções públicas».

Em matéria de vínculos, «consagram-se duas modalidades de vinculação de emprego público: a vinculação por contrato de trabalho, por tempo indeterminado (sem prejuízo do decurso de um período experimental) e a termo resolutivo, que pode ser certo ou incerto, e a vinculação por nomeação, definitiva (sem prejuízo de um período experimental) e transitória para exercício temporário de funções, para funções expressamente identificadas na lei».

Por último, acrescentava-se ainda na proposta de lei que «é também consensual o reconhecimento da rigidez das regras aplicáveis ao pessoal em regime de nomeação, largamente maioritário na Administração Pública, de que decorrem dificuldades de gestão e pouca flexibilidade na relação com as necessidades dos serviços e no ajustamento aos níveis de desempenho revelados».

2.1 — Na audição que lhe foi dispensada sobre a proposta de lei, a Assembleia Legislativa da Madeira não se pronunciou sobre os termos em que nela era consagrada a aplicação da lei às regiões autónomas, tendo o Governo da Região Autónoma dos Açores sustentado o seguinte (6):

«1 — A proposta de diploma em apreço procede a uma profunda reestruturação no regime de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.

2 — No que concerne à aplicabilidade da proposta de lei às regiões autónomas o n.º 2 do artigo 3.º (Âmbito de aplicação objectivo)

preceitua que ‘o presente diploma é também aplicável, com as necessárias adaptações, designadamente no que respeita às competências administrativas dos correspondentes órgãos de governo próprio, aos serviços das administrações regionais e autárquicos’.

3 — A redacção constante deste preceito afigura-se nos bastantes redutora das competências constitucionais e estatutariamente conferidas às regiões autónomas.

4 — Efectivamente, a lei fundamental reconhece, no seu artigo 6.º, que ‘o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular [...]’, sendo as regiões autónomas ‘[...] dotadas de estatuto político-administrativo e de órgãos de governo próprios [...]’.

5 — Por seu turno, o artigo 227.º, reconhecendo que as regiões autónomas são pessoas colectivas territoriais, estabelece um conjunto de poderes, sendo de destacar, no que ao caso interessa, o poder de legislar no âmbito regional em matérias que se encontram enunciadas no Estatuto Político-Administrativo e que não estejam reservadas aos órgãos de soberania.

6 — Por sua vez, o artigo 8.º daquele Estatuto (que funciona transitivamente, até à alteração dos estatutos político-administrativos das regiões autónomas, como âmbito material da competência legislativa da Região Autónoma dos Açores, tal como resulta do artigo 46.º, da lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho) estabelece o elenco das matérias que integram essa competência, sendo de destacar as referidas nas alíneas n) e o), isto é, as matérias relativas à organização da administração regional e dos serviços nela inseridos, bem como a sua direcção e superintendência.

7 — Assim, é incompreensível que este preceito da proposta venha reduzir as competências das regiões autónomas, reconduzindo-as a meras competências administrativas, transponha para as regiões o estabelecido na proposta de lei e, ao que se deduz, pelo órgão que tem competências administrativas, ou seja, pelo Governo Regional, o que, a ser assim, não deixa de ser insólito e inédito neste tipo de matérias.

8 — Tanto mais, que a sexta revisão constitucional, operada pela já citada lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho, veio ampliar os poderes legislativos das regiões autónomas, abandonando o conceito de matérias de interesse específico e do respeito pelos princípios constantes de leis gerais da República, o que foi encarado pela generalidade da doutrina como uma grande conquista para os poderes das regiões.

9 — Neste contexto, causa estranheza e alguma perplexidade que, pela primeira vez, uma norma, como o preceito em análise, venha, em sentido contrário, reduzir de forma tão drástica esses poderes a meras competências administrativas.

10 — O que vale por dizer, em suma, que a proposta em apreço, para além de não respeitar normas constitucionais e estatutárias, não dignifica nem prestigia os órgãos de governo próprio da Região, tratando-os como um mero serviço da administração directa do Estado.

11 — Efectivamente, ainda que se compreenda que esteja vedado à Região dispor em matéria de bases do regime jurídico e âmbito da função pública, dado que estamos perante uma reserva de competência relativa da Assembleia da República, tal como resulta da alínea r) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa, o que, de resto, sempre foi respeitado pela Região, já se compreende mal que matérias constantes da proposta, e que não assumem esse cariz, devam ser retiradas à Região, como são exemplos, entre outras, toda a matéria relativa à gestão de recursos humanos constante do Título II da presente proposta de lei (artigos 4.º a 7.º).

12 — Na realidade, os poderes conferidos às regiões autónomas fundam-se nas características específicas e na idiosincrasia e realidade arquipelágica dessas regiões, o que tem justificado que algumas matérias tenham um tratamento diverso e adequado.

[...]

15 — Nestes termos, entende-se que a única forma de se respeitar aqueles diplomas fundamentais será a de substituir o teor do n.º 2 do artigo 3.º (Âmbito de aplicação objectivo), como tem sido prática comum utilizada pelo legislador nacional nestas e outras matérias, pela seguinte redacção:

‘Artigo 3.º

Âmbito de aplicação objectivo

1 —

2 — O presente diploma aplica-se às regiões autónomas, sem prejuízo das respectivas competências constitucionais e estatutariamente consagradas.

3 —

[...]’.

Não obstante as críticas oferecidas, o texto da lei não viria a sofrer alterações, mantendo-se a redacção inicial da proposta.

2.2 — A lei em causa estrutura-se em sete grandes títulos, relativos, respectivamente, ao «Objecto e âmbito de aplicação» (Título I), «Gestão dos recursos humanos» (Título II), «Regime de vinculação» (Título III), «Regime de carreira» (Título IV), «Regime de remunerações» (Título V), «Regime jurídico-funcional das modalidades de constituição da relação de emprego público» (Título VI), e «Disposições finais e transitórias» (Título VII).

Sobre o seu objecto, o artigo 1.º preceitua que a lei «define e regula os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas» (n.º 1) e, complementarmente, define ainda «o regime jurídico-funcional aplicável a cada modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público» (n.º 2).

O âmbito de aplicação subjectivo é estabelecido pelo artigo 2.º, abrangendo «todos os trabalhadores que exercem funções públicas, independentemente da modalidade de vinculação e de constituição da relação jurídica de emprego público ao abrigo da qual exercem as respectivas funções» (n.º 1), bem como, «com as necessárias adaptações, aos actuais trabalhadores com a qualidade de funcionário ou agente de pessoas colectivas que se encontrem excluídas do seu âmbito de aplicação objectivo.»

O artigo 3.º reporta-se ao «âmbito de aplicação objectivo», nela se estabelecendo o universo dos destinatários. Desde logo, precisa-se no n.º 1, que a dita lei é «aplicável a todos os serviços da administração directa e indirecta do Estado», e o n.º 2 especifica que também se aplica «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.»

Sobre as modalidades de constituição da relação jurídica de emprego público, a que se reportam os artigos 9.º e seguintes, e para além dos casos a que é aplicável a comissão de serviço (n.º 4 daquele preceito), o n.º 1 preceitua que «a relação jurídica de emprego público constitui-se por nomeação ou por contrato de trabalho em funções públicas, doravante designado por contrato» (n.º 1), sendo a nomeação o «acto unilateral da entidade empregadora pública cuja eficácia depende da aceitação do nomeado» (n.º 2) e o contrato «o acto bilateral celebrado entre uma entidade empregadora pública, com ou sem personalidade jurídica, agindo em nome e em representação do Estado, e um particular, nos termos do qual se constitui uma relação de trabalho subordinado de natureza administrativa» (n.º 3).

A nomeação, como decorre do artigo 10.º, restringe o seu âmbito aos «trabalhadores a quem compete, em função da sua integração nas carreiras adequadas para o efeito, o cumprimento ou a execução de atribuições, competências e actividades relativas a: a) Missões genéricas e específicas das Forças Armadas em quadros permanentes; b) Representação externa do Estado; c) Informações de segurança; d) Investigação criminal; e) Segurança pública, quer em meio livre quer em meio institucional; f) Inspeção.»

O artigo 11.º preceitua que a «nomeação pode revestir as modalidades de nomeação definitiva e de nomeação transitória» (n.º 1), sendo nomeação definitiva a que «é efectuada por tempo indeterminado, sem prejuízo do período experimental previsto e regulado no artigo seguinte» (n.º 2) e nomeação transitória a que «é efectuada por tempo determinado ou determinável» (n.º 3).

O âmbito do contrato é-nos dado pelo artigo 20.º que estabelece serem «contratados os trabalhadores que não devam ser nomeados e cuja relação jurídica de emprego público não deva ser constituída por comissão de serviço», reportando-se o n.º 1 do artigo seguinte às respectivas modalidades, que podem ser, respectivamente, contrato por tempo indeterminado e contrato a termo resolutivo, certo ou incerto.

2.3 — Neste excuro sobre o regime da função pública releva destacar o que em sede de disposições finais e transitórias se prevê, por um lado, sobre o valor do diploma em apreço, e, por outro lado, sobre as normas que regulam, em particular, a transição de modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado e a conversão de nomeações provisórias e das comissões de serviço durante o período probatório.

De tais normas, o artigo 86.º, sob a epígrafe «Prevalência», preceitua que «excepto quando dela resulte expressamente o contrário, o disposto na presente lei prevalece sobre quaisquer leis especiais e instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho».

Consagra-se neste preceito o princípio da prevalência da lei (?) em causa com a consequente caducidade das normas legais ou convencionais que com a mesma sejam incompatíveis, salvo na parte em que a própria a tanto o consentir.

O princípio da prevalência volta a ser reafirmado, agora no estrito âmbito do artigo 117.º, relativo à disciplina a observar na aplicação dos novos regimes de vinculação de carreiras definidos e regulados na lei em causa, ao dispor no n.º 11 que «os regimes que decorrem do presente artigo prevalecem sobre quaisquer leis especiais vigentes à data de entrada em vigor da presente lei».

O regime a observar na transição de modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado compreende-se no artigo 88.º, assim formulado:

«1 — Os actuais trabalhadores nomeados definitivamente que exercem funções nas condições referidas no artigo 10.º mantêm a nomeação definitiva.

2 — Os actuais trabalhadores contratados por tempo indeterminado que exercem funções nas condições referidas no artigo 10.º transitam, sem outras formalidades, para a modalidade de nomeação definitiva.

3 — Os actuais trabalhadores contratados por tempo indeterminado que exercem funções em condições diferentes das referidas no artigo 10.º mantêm o contrato por tempo indeterminado, com o conteúdo decorrente da presente lei.

4 — Os actuais trabalhadores nomeados definitivamente que exercem funções em condições diferentes das referidas no artigo 10.º mantêm os regimes de cessação da relação jurídica de emprego público e de reorganização de serviços e colocação de pessoal em situação de mobilidade especial próprios da nomeação definitiva e transitam, sem outras formalidades, para a modalidade de contrato por tempo indeterminado.»

Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar (8) explicam o regime aqui instituído, nos seguintes termos:

«Determina-se, assim, que a transição dos trabalhadores titulares de relações jurídicas de emprego por tempo indeterminado (nomeação e contrato de trabalho por tempo indeterminado) dependerá da natureza das funções que se vinham exercendo, sendo efectuada nos seguintes termos:

Aqueles que exercerem funções de autoridade, de natureza predominantemente não técnica, mantêm a nomeação definitiva (caso já estivessem nomeados definitivamente) ou transitam para esta modalidade (se estivessem em regime de contrato individual de trabalho);

Aqueles que exercerem funções predominantemente técnicas ao abrigo de um contrato individual de trabalho mantêm tal modalidade de contrato, não obstante o regime do mesmo passar a ser dado pela presente lei (e não pela Lei n.º 23/2004);

Aqueles que exercerem funções predominantemente técnicas e estejam nomeados definitivamente transitam para a modalidade de contrato por tempo indeterminado prevista no presente diploma (embora mantenham o regime da cessação da relação de emprego e de colocação em situação de mobilidade especial aplicáveis aos até agora funcionários públicos).»

2.4 — Em matéria de conversão dos vínculos jurídicos do anterior para o actual regime legal, interessa destacar, especialmente, a que deriva das nomeações provisórias e das comissões de serviço durante o período probatório (artigo 89.º), das comissões de serviço extraordinárias e de outras comissões de serviço (artigo 90.º) e das substituições em cargos não dirigentes (artigo 93.º), por a respectiva previsão ter sido objecto de reformulação nos dois diplomas regionais, os quais se transcrevem:

«Artigo 89.º

Conversão das nomeações provisórias e das comissões de serviço durante o período probatório

1 — Os actuais trabalhadores provisoriamente nomeados e em comissão de serviço durante o período probatório transitam, nos condicionalismos previstos nos n.ºs 1 e 4 do artigo anterior, conforme os casos:

a) Para a modalidade de nomeação definitiva, em período experimental;

b) Para a modalidade de contrato por tempo indeterminado, em período experimental.

2 — No período experimental das é imputado o tempo decorrido em nomeação provisória ou em comissão de serviço.

Artigo 90.º

Conversão das comissões de serviço extraordinárias e de outras comissões de serviço

1 — Os actuais trabalhadores em comissão de serviço extraordinária para a realização do estágio transitam, nos condicionalismos previstos nos n.ºs 1 e 4 do artigo 88.º, conforme os casos:

- a) Para a modalidade de nomeação definitiva, em período experimental;
- b) Para a modalidade de contrato por tempo indeterminado, em período experimental.

2 — No período experimental é imputado o tempo decorrido em comissão de serviço extraordinária.

3 — Os actuais trabalhadores em comissão de serviço, ainda que extraordinária, em serviços em regime de instalação transitam para a modalidade adequada de mobilidade interna.

4 — Os actuais trabalhadores nomeados em comissão de serviço em outras situações transitam para a modalidade de comissão de serviço com o conteúdo decorrente da presente lei.

Artigo 93.º

Conversão das substituições em cargos não dirigentes

1 — Os trabalhadores que, actualmente, se encontrem em substituição em cargo não dirigente transitam para a modalidade adequada de mobilidade interna.

2 — Sem prejuízo da consideração do tempo de serviço anteriormente prestado em substituição nos termos e para os efeitos do n.º 3 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 102/96, de 31 de Julho, considera-se termo inicial da transição referida no número anterior a data da entrada em vigor do diploma referido no n.º 5 do artigo 118.º)

Os autores antes citados⁽⁹⁾, esclarecem os critérios enunciados nos artigos 89.º e 90.º nos seguintes termos:

«Os que exercerem funções de autoridade, de natureza predominantemente não técnica, transitam para a modalidade de nomeação definitiva em regime de período experimental, sendo-lhes contabilizado para efeitos de cômputo do prazo de tal período o tempo frequentado no estágio;

Os que exercerem funções predominantemente técnicas transitam para a modalidade de contrato por tempo indeterminado em regime de período experimental, relevando para cômputo do prazo de duração deste período o tempo em que estiveram em estágio.

[...]

Os trabalhadores que exercerem funções de autoridade, de natureza predominantemente não técnica, transitam para a modalidade de nomeação definitiva em regime de período experimental, sendo-lhes contabilizado para efeitos de cômputo do prazo de tal período o tempo que permaneceram em período probatório;

Os trabalhadores que exercerem funções predominantemente técnicas transitam para a modalidade de contrato por tempo indeterminado em regime de período experimental, relevando para cômputo do prazo de duração deste período o tempo em que estiveram em período probatório.»

2.5 — Em matéria de concursos de recrutamento e selecção de pessoal, o artigo 110.º preceitua o seguinte:

«1 — As relações jurídicas de emprego público decorrentes de concursos de recrutamento e selecção concluídos e válidos à data de entrada em vigor do RCTFP (10) constituem-se com observância das regras previstas no presente título.

2 — O disposto no número anterior aplica-se ainda aos concursos de recrutamento e selecção pendentes à data de entrada em vigor do RCTFP desde que tenham sido abertos antes da entrada em vigor da presente lei.

3 — Caducam os restantes concursos de recrutamento e selecção de pessoal pendentes na data referida no número anterior, independentemente da sua modalidade e situação.»

O artigo seguinte, respeitante a «procedimentos em curso relativos a pessoal», veio determinar, no n.º 1, que «[c]aducam os procedimentos em curso tendentes à prática de actos de administração e de gestão de pessoal que, face ao disposto na presente lei, tenham desaparecido da ordem jurídica».

Naquele primeiro preceito legal, estabelece-se a caducidade de todos os concursos de recrutamento e de selecção de pessoal pendentes à data da entrada em vigor do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, salvo para aqueles já concluídos e válidos a tal data, bem como aos pendentes desde que tenham sido abertos antes da entrada em vigor da Lei n.º 12-A/2008. Noutros termos, da conjugação dos n.ºs 1 a 3 decorre a caducidade de todos os concursos de recrutamento e selecção de pessoal abertos depois de 1 de Março de 2008 e não concluídos e válidos até ao dia da entrada em vigor do regime jurídico do contrato de trabalho em funções públicas⁽¹¹⁾.

Sobre procedimentos em curso relativos a pessoal e da conjugação com o disposto no artigo 116.º, n.º 1, alínea *ba*), que revogou o Decreto-Lei n.º 497/99, de 19 de Novembro, relativo ao regime da reclassificação e da reconversão profissionais⁽¹²⁾ nos serviços e organismos da Administração Pública, decorre que, não tendo estas figuras de mobilidade intercarreiras sido adoptadas no modelo vigente, as mesmas desapareceram do ordenamento jurídico.

Este Conselho, no parecer n.º 2/2009⁽¹³⁾, já teve oportunidade de analisar a interpretação de tais normas, tendo ponderado que, na primeira, «no caso dos concursos para recrutamento e selecção de pessoal, pendentes, apenas foi reconhecida a validade daqueles que se iniciaram em data anterior à da entrada em vigor da nova lei (1 de Março de 2008)». Quanto aos procedimentos da mesma natureza iniciados após esta data e pendentes no dia 1 de Janeiro de 2009, dispõe o n.º 3 do artigo 110.º que caducam «independentemente da sua modalidade e situação». Estando em causa procedimentos reclassificatórios, «[a] reclassificação profissional, instrumento de mobilidade cujo regime estava estabelecido no Decreto-Lei n.º 497/99, de 19 de Novembro, constitui, após a revogação deste diploma pelo artigo 116.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, categoria não prevista no novo ordenamento jurídico», pelo que, «[c]onsequentemente, e de acordo com a disposição do n.º 1 do artigo 111.º desta última lei, caducaram os procedimentos de reclassificação pendentes, sem decisão final, em 1 de Janeiro de 2009, data em que aquela disposição revogatória produziu efeitos»⁽¹⁴⁾.

3 — Pelos dois diplomas legislativos regionais mencionados, os órgãos de governo próprios das regiões propuseram-se adaptar às respectivas regiões a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, fazendo-os nos termos que, para cada uma delas, a seguir se enuncia, pela ordem cronológica em que foram publicados.

3.1 — O Decreto Legislativo Regional n.º 26/2008/A, de 24 de Julho, explica na exposição de motivos as razões de ser da edição do diploma legal em apreço. Depois de recordar que a própria Lei n.º 12-A/2008 enuncia no n.º 2 do artigo 3.º que a sua adaptação às Regiões Autónomas seja efectuada mediante decreto legislativo regional, assinala que com tal iniciativa legislativa visa-se «dar exequibilidade àquele normativo, procedendo a um conjunto de adaptações que resultam da natureza e características próprias da estrutura organizativa da administração regional dos Açores», desse modo, mantendo «os quadros regionais de ilha, regime instituído pelo Decreto Legislativo Regional n.º 49/2006/A, de 11 de Dezembro, na redacção atribuída pelo artigo 9.º do Decreto Legislativo Regional n.º 27/2007/A, de 10 de Dezembro, bem como o regime de mobilidade dos trabalhadores da administração regional estabelecido no Decreto Legislativo Regional n.º 29/2007/A, de 10 de Dezembro, e a bolsa de emprego público — Açores (BEP-Açores) previsto no Decreto Legislativo Regional n.º 50/2006/A, de 12 de Dezembro, porque se consideram diplomas estruturantes da forma de organização da administração pública regional, constituindo instrumentos privilegiados na gestão dos recursos humanos, que urge adequar ao novo regime instituído».

Para além disso, é consagrado um conjunto de normas instrumentais que visam a intervenção dos membros do Governo Regional quanto a determinados procedimentos administrativos, bem como são estabelecidas «algumas regras, de carácter transitório, designadamente as que se referem à manutenção e conversão da relação jurídica de emprego público, à integração nos quadros regionais de ilha dos trabalhadores em situação de precariedade profissional e que vêm desempenhando funções correspondentes a necessidades permanentes dos serviços, bem como à relevância do tempo de serviço, designadamente do período de congelamento das progressões, para efeitos do primeiro reposicionamento remuneratório dos trabalhadores que exercem funções públicas».

Em concretização dos princípios enunciados, o artigo 1.º, sob a epígrafe «Objecto e âmbito», consagra que o «[o] presente diploma adapta à administração regional autónoma da Região Autónoma dos Açores a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, bem como a definição do regime jurídico-funcional aplicável a cada modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público» (n.º 1), sendo também aplicável «à Assembleia Le-

gislativa da Região Autónoma dos Açores, com as adaptações impostas pela observância das correspondentes competências».

Interessa para a análise da questão sob consulta destacar o preceituado no artigo 7.º, subordinado à epígrafe «Manutenção e conversão da relação jurídica de emprego público», no qual se estabelece:

«1 — Os actuais trabalhadores da administração regional nomeados definitivamente mantêm a nomeação definitiva, sem prejuízo de, caso assim o entendam, manifestarem por escrito, no prazo de 90 dias, a intenção de transitarem nos termos fixados da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, para a modalidade de contrato por tempo indeterminado.

2 — Os actuais trabalhadores provisoriamente nomeados em comissão de serviço durante o período probatório, bem como em contrato administrativo de provimento para a realização de estágio e em comissão de serviço extraordinária, transitam para a modalidade de nomeação definitiva, aplicando-se o disposto na parte final do número anterior.

3 — Os trabalhadores que actualmente se encontrem em substituição em cargo não dirigente mantêm essa situação de acordo com o regime em que foi constituída, até à alteração do Decreto Legislativo Regional n.º 29/2007/A, de 10 de Dezembro.»

O subsequente artigo 10.º, com epígrafe «concursos, reclassificações e reconversões», preceitua o seguinte:

«São válidos os procedimentos relativos a concursos de recrutamento e selecção, reclassificações e reconversões profissionais de pessoal pendentes à data da entrada em vigor do presente diploma ou do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP).»

Os artigos 13.º e 14.º dispõem, respectivamente, sobre suplementos remuneratórios (artigo 13.º), nos termos do qual «os suplementos remuneratórios em vigor são mantidos, integralmente, como tal enquanto não forem extintos ou integrados, total ou parcialmente, na remuneração base», e sobre norma de prevalência (artigo 14.º), estabelecendo-se que «o regime instituído neste diploma prevalece sobre quaisquer normas que versem sobre a mesma matéria».

Por último, a disposição final inscrita no artigo 15.º, relativa à «entrada em vigor e produção de efeitos», dispõe que este diploma «entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação» (n.º 1), preceituando o n.º 2 que «[o] n.º 1 do artigo 7.º produz efeitos à data da entrada em vigor do diploma que aprova o RCTFP» e o n.º 3 que «[o] disposto no número anterior aplica-se, com as necessárias adaptações, às situações previstas no n.º 2 do artigo 7.º».

3.2 — A Região Autónoma da Madeira, através do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2009/M, de 12 de Janeiro⁽¹⁵⁾, cujo sumário oficial «[a]dapta à administração regional autónoma da Madeira a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas», invoca fundamentos similares aos da Região Autónoma dos Açores para a edição deste diploma legal, como decorre da justificação apresentada no preâmbulo, de que se recorta o seguinte:

«A Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, estabeleceu os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas e estatuiu no n.º 2 do artigo 3.º a sua adaptação às Regiões Autónomas, à qual se procede através do presente diploma.

Nesse sentido, são introduzidas normas que adaptam competências em matérias de natureza orçamental e de gestão de despesas relativas às situações de emprego, já constituídas ou a constituir, e salvaguarda-se a validade de situações relativas ao recrutamento e mobilidade de pessoal que se encontrem pendentes.

São também estabelecidas regras de vigência transitória relativas à manutenção ou conversão da relação jurídica de emprego público.»

A tradução normativa daqueles objectivos mostra-se expressa nos artigos 1.º, 4.º, 5.º e 8.º, nos termos que se explicitam:

O artigo 1.º, relativo ao «[o]bjecto» do diploma, proclama que «[o] presente diploma adapta à administração regional autónoma da Madeira a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas».

O artigo 4.º, com epígrafe «[m]anutenção e conversão da relação jurídica de emprego público», idêntica à do artigo 7.º do Decreto Legislativo Regional dos Açores, disciplina a matéria em moldes mais desenvolvidos. Nele se dispõe:

«1 — Os actuais trabalhadores da administração regional autónoma nomeados definitivamente mantêm a nomeação definitiva, sem prejuízo de poderem optar pela transição para o regime de contrato por

tempo indeterminado, nos termos previstos na Lei n.º 12-A/2008, caso manifestem essa intenção por escrito, no prazo de 90 dias, contados da entrada em vigor do presente diploma ou do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP).

2 — Os actuais trabalhadores provisoriamente nomeados ou em comissão de serviço durante o período probatório, bem como em contrato administrativo de provimento para a realização de estágio ou em comissão de serviço extraordinária, findos os respectivos períodos probatórios ou os estágios e reunidos os demais requisitos de ingresso previstos nos regimes que lhes deram origem, transitam para a modalidade de nomeação definitiva, aplicando-se o disposto na parte final do número anterior.

3 — Os trabalhadores que actualmente se encontrem no exercício de funções nomeados em substituição, em cargos não dirigentes, mantêm essa situação no regime em que foi constituída, até à alteração do Decreto Legislativo Regional n.º 9/2008/M, de 27 de Março.

4 — Os actuais trabalhadores que se encontrem requisitados, destacados ou abrangidos em alguma situação de mobilidade geral mantêm a respectiva situação em que se encontram até à alteração do diploma referido no número anterior.»

Os artigos 5.º e 8.º, sob epígrafes, respectivamente, «Concursos, reclassificações e reconversões» e «Entrada em vigor e produção de efeitos», têm formulação substancialmente idêntica ao preceituado nos artigos 10.º e 15.º do Diploma Legislativo Regional dos Açores. Dispõem tais preceitos:

«Artigo 5.º

Concursos, reclassificações e reconversões

São válidos os procedimentos relativos a concursos de recrutamento e selecção, reclassificações e reconversões profissionais de pessoal pendentes à data da entrada em vigor do presente diploma ou do RCTFP.

Artigo 8.º

Entrada em vigor e produção de efeitos

1 — O presente diploma entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

2 — O n.º 1 do artigo 4.º produz efeitos à data da entrada em vigor do diploma que aprova o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP).

3 — O disposto no número anterior aplica-se, com as necessárias adaptações, às situações previstas no n.º 2 do artigo 4.º»

Por último, os artigos 6.º e 7.º dizem respeito, respectivamente, ao complemento regional de remuneração (artigo 6.º), nos termos do qual «o complemento regional de remuneração mantém o regime de atribuição definido no Decreto Legislativo Regional n.º 24/91/M, de 5 de Dezembro», e à estatuição de norma de prevalência (artigo 7.º), consagrando este que «o regime definido no presente diploma prevalece sobre quaisquer disposições relativas à mesma matéria».

III

Em face dos próprios termos em que os decretos legislativos se exprimem, a Assembleia Legislativa Regional dos Açores fundou a sua competência para legislar sobre as matérias em causa no disposto «nas alíneas a) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição da República e c) do n.º 1 do artigo 31.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, e a Assembleia legislativa da Madeira no disposto na «alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º e do n.º 1 do artigo 232.º da Constituição da República Portuguesa, da alínea c) do n.º 1 do artigo 37.º, da alínea qq) do artigo 40.º e do n.º 1 do artigo 41.º do respectivo Estatuto Político-Administrativo cuja formulação interessa conhecer».

O artigo 227.º da Constituição da República Portuguesa, na redacção da lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho, que tem por epígrafe «Poderes das regiões autónomas», preceitua:

«1 — As regiões autónomas são pessoas colectivas territoriais e têm os seguintes poderes, a definir nos respectivos estatutos:

a) Legislar no âmbito regional em matérias enunciadas no respectivo estatuto político-administrativo e que não estejam reservadas aos órgãos de soberania;

[...].»

Por sua vez, o artigo 31.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores⁽¹⁶⁾, relativo à «Competência legislativa» da Assembleia Legislativa, dispõe na parte relevante:

«1 — Compete ainda à Assembleia Legislativa Regional dos Açores [...]»
 c) Legislar, com respeito pelos princípios fundamentais das leis gerais da República, em matérias de interesse específico para a Região que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania;
 [...]»

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira além da transcrita norma constitucional, invoca ainda:

Da Constituição da República Portuguesa, o n.º 1 do artigo 232.º, dispondo sobre a «Competência da Assembleia Legislativa da região autónoma», assim formulado:

«1 — É da exclusiva competência da Assembleia Legislativa da região autónoma o exercício das atribuições referidas nas alíneas a), b) e c), na segunda parte da alínea d), na alínea f), na primeira parte da alínea i) e nas alíneas l), n) e q) do n.º 1 do artigo 227.º, bem como a aprovação do orçamento regional, do plano de desenvolvimento económico e social e das contas da região e ainda a adaptação do sistema fiscal nacional às especificidades da região.»

Do Estatuto Político-Administrativo⁽¹⁷⁾, a alínea c) do n.º 1 do artigo 37.º, a alínea qq) do artigo 40.º e o n.º 1 do artigo 41.º, com a seguinte redacção:

«Artigo 37.º

Competência legislativa

1 — Compete à Assembleia Legislativa Regional, no exercício das suas funções legislativas:
 [...]»

c) Legislar, com respeito pelos princípios fundamentais das leis gerais da República, em matérias de interesse específico para a Região que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania;
 [...]»

Artigo 40.º

Matérias de interesse específico

Para efeitos de definição dos poderes legislativos ou de iniciativa legislativa da Região, bem como dos motivos de consulta obrigatória pelos órgãos de soberania, nos termos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, constituem matérias de interesse específico, designadamente:
 [...]»

qq) Organização da administração regional e dos serviços nela inseridos, incluindo de administração central:
 [...]»

Artigo 41.º

Forma dos actos

1 — Revestem a forma de decreto legislativo regional os actos previstos nas alíneas b), c) e d) do n.º 1 do artigo 36.º, nas alíneas c), d), e), f), g), i) e j) do n.º 1 do artigo 37.º e no artigo 39.º
 [...]».

IV

1 — O artigo 6.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP) preconiza que o Estado Português 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. Nos termos do n.º 2 do mesmo preceito, os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio⁽¹⁸⁾.

Estado unitário «é aquele Estado que é dotado de apenas um só ordenamento jurídico, cujas normas regulam o comportamento dos seus cidadãos nos termos de uma só constituição, produto de um só poder constituinte. Havendo, nestes Estados, um só ordenamento jurídico, a Constituição do Estado, norma cimeira do ordenamento, é a única

fonte de autoridade do poder, ou dos poderes, que no seu território se exercem e a única fonte de legitimidade do direito que nele vigora»⁽¹⁹⁾.

Para Gomes Canotilho e Vital Moreira, o princípio da unidade do Estado implica a proibição de qualquer forma de «Estado composto», segundo um esquema federal ou outro. «No essencial, ele quer dizer um único Estado — uma só constituição, órgãos de soberania únicos para todo o território nacional, uma ordem jurídica — com clara definição da competência das competências políticas e legislativas»⁽²⁰⁾.

Pronunciando-se sobre as regiões, figuras jurídico-constitucionais que para a Autora antes citada são típicas de um Estado unitário, salienta que a sua criação num ordenamento constitucional reflecte uma realidade inversa daquela que se vive através da integração⁽²¹⁾. «Nesta última, as comunidades políticas estaduais agregam-se numa comunidade maior, de forma a aumentar, por intermédio da actuação conjunta, as forças e as potências de cada uma. Com a instituição de regiões as comunidades estaduais descentralizam-se em comunidades menores, de forma a aumentar — através da devolução aos entes locais de poderes de autogoverno — a proximidade entre quem decide e quem é destinatário da decisão»⁽²²⁾.

Os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio, sem prejuízo da unidade do Estado (artigo 6.º, n.º 2, da CRP), escrevendo a propósito Gomes Canotilho⁽²³⁾ que «o princípio do Estado Unitário articula-se na ordem constitucional portuguesa com a ideia de autogoverno regional circunscrito às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira», sendo que o regime autónómico insular engloba várias «autonomias», nomeadamente autonomia como autonomia normativa, traduzida na competência legislativa e regulamentar.

No entanto, porque «as regiões autónomas não possuem um poder legislativo originário e genérico, há matérias que, mesmo quando se circunscrevem ao âmbito regional, são reservadas aos órgãos centrais, ou porque afectem o princípio da soberania (v.g., amnistias, estado de sítio ou de emergência, águas territoriais, cidadania, Direito penal, tribunais), ou porque contendem com o regime político democrático (v.g., direitos, liberdades e garantias, eleições referendos, tribunais) ou porque, simplesmente, vão bulir com interesses ou valores que o Estado entende ser ele a definir e proteger (v.g., estado e capacidade das pessoas, responsabilidade civil da Administração, domínio público)»⁽²⁴⁾.

2 — De acordo com o disposto no artigo 227.º da Constituição da República, as Regiões Autónomas são pessoas colectivas territoriais, dotadas de poderes políticos, legislativos e administrativos, cujo desenvolvimento normativo foi remetido para os respectivos estatutos político-administrativos.

Aquela norma constitucional confere às Regiões Autónomas poderes legislativos, mas subordina-os à verificação de três requisitos cumulativos: a) restringirem-se ao âmbito regional; b) estarem em causa as matérias enunciadas no respectivo Estatuto político-administrativo; e c) as matérias não estarem reservadas à competência dos órgãos de soberania.⁽²⁵⁾

A repartição de competências entre a República e as regiões em matéria do âmbito e conteúdo dos poderes legislativos conheceu ao longo dos anos profunda evolução constitucional, vindo a culminar, em 2004, pela lei de Revisão n.º 1/2004, de 12 de Dezembro, com a introdução de «radicais alterações», que «consistiram no abandono dos requisitos relacionados com o interesse específico e os princípios fundamentais das leis gerais da República, na introdução do conceito de âmbito regional, na remissão para os estatutos político-administrativos da enunciação das matérias passíveis de legislação regional e na manutenção da exclusão das matérias reservadas aos órgãos de soberania»⁽²⁶⁾, as quais não importa aqui examinar em detalhe, por não relevarem directamente para a questão em exame⁽²⁷⁾, salvo no que respeita ao requisito relativo à reserva de competência relativa dos órgãos de soberania.

Sobre este requisito, antes da revisão constitucional de 2004, o Tribunal Constitucional⁽²⁸⁾ firmou orientação no sentido da «rejeição de uma interpretação restritiva ou literal, que a confinasse ao elenco taxativo das competências constitucionalmente reservadas, de forma explícita, à Assembleia da República e ao Governo, e a adopção do entendimento de que “reservadas à competência própria dos órgãos de soberania são não apenas as matérias que constituem a reserva de competência legislativa da Assembleia da República (artigos 167.º e 168.º da Constituição) e do Governo (artigo 202.º, n.º 1), mas também [...] todas aquelas que reclamam a intervenção do legislador nacional, o que sucede quando se está perante assuntos que interessam imediatamente à generalidade dos cidadãos” (Acórdão n.º 376/89)».

Apesar de a Constituição não fornecer uma definição das «matérias “reservadas à competência própria dos órgãos de soberania” [artigo 227.º, n.º 1, alínea a)] ou das matérias “reservadas à Assembleia da República ou ao Governo” (artigo 112.º, n.º 4)», prossegue o mesmo acórdão, que

uma tal «definição encontra-se, no entanto, na jurisprudência do Tribunal Constitucional, a qual continua válida em face do texto da Constituição emergente da Revisão Constitucional de 1997».

Acréscena-se ainda:

«Segundo a jurisprudência reiterada e uniforme deste Tribunal, matérias reservadas à competência própria dos órgãos de soberania e, como tais, vedadas ao poder legislativo regional, são, desde logo, as que integram a competência legislativa própria da Assembleia da República, enumeradas nos artigos 161.º, 164.º (reserva absoluta) e 165.º (reserva relativa) da Constituição, bem como a que é da exclusiva competência legislativa do Governo, ou seja, a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento (artigo 198.º, n.º 2).

Mas, como tem sublinhado o Tribunal Constitucional, embora com vozes discordantes, as matérias reservadas à competência própria dos órgãos de soberania não se circunscrevem às que constituem a reserva de competência legislativa da Assembleia da República e do Governo. A tal competência acham-se também ‘reservadas todas as matérias que reclamem a intervenção do legislador nacional’. Com efeito, ‘o carácter unitário do Estado e os laços de solidariedade que devem unir todos os portugueses exigem que a legislação sobre matéria com relevo imediato para a generalidade dos cidadãos seja produzida pelos órgãos de soberania (Assembleia da República ou Governo), devendo ser estes a introduzir as especialidades ou derrogações que se mostrem necessárias, designadamente por, no caso, concorrerem interesses insularmente localizados’. Os referidos princípios da unidade do Estado e da solidariedade entre todos os portugueses reclamam, assim, a intervenção do legislador nacional nas matérias que se apresentem com relevo imediato para a generalidade dos cidadãos ou que respeitem ou se repercutem nas diferentes parcelas do território nacional [cf. os já citados Acórdãos n.ºs 91/84, 164/86, 326/86 e 212/92. Cf., ainda, Mário de Brito, *Competência Legislativa das Regiões Autónomas, Separata da Scientia Iuridica*, n.ºs 247/249 (1994), pp. 20-21, e Rui Medeiros/J. Pereira da Silva, *ob. cit.*, pp. 114-115].»

Já no domínio da versão do texto constitucional introduzida pela lei Constitucional n.º 1/2004, o Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 415/2005, ponderou a validade da «jurisprudência [...], sobre o sentido do requisito negativo do poder legislativo regional, [...] questão, esta, que não foi ainda tratada na jurisprudência constitucional», tendo concluído que «seja, porém, como for quanto ao exacto alcance da parte final do artigo 227.º, n.º 1, alínea a), da Constituição, pode dar-se por assente que entre as matérias ‘reservadas aos órgãos de soberania’ se encontram, pelo menos, as matérias de reserva de competência legislativa absoluta da Assembleia da República e, também, as matérias de reserva relativa. Sobre estas últimas, as regiões autónomas apenas poderão legislar, fora das matérias previstas na alínea b) do n.º 1 do artigo 227.º, mediante autorização da Assembleia da República», posição que foi posteriormente retomada em diversos acórdãos (29).

V

Abordados sucintamente os termos teóricos da matéria em análise, ensaiemos a resposta à questão colocada.

1 — As Assembleias Legislativas Regionais intervieram legislativamente para adaptar às administrações regionais autónomas dos Açores e da Madeira a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, recorrendo, expressamente, para o efeito, ao estatuído no n.º 2 do artigo 3.º, que impõe a sua aplicação, «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».

Qualquer das duas Assembleias Legislativas invoca como normas habilitantes da aprovação dos respectivos decretos legislativos o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição da República, e além disso, no caso da Região Autónoma dos Açores, a norma da alínea c) do n.º 1 do artigo 31.º do respectivo Estatuto Político-Administrativo, e, no caso da Região Autónoma da Madeira, as normas do n.º 1 do artigo 232.º da Constituição da República, e da alínea c) do n.º 1 do artigo 37.º, da alínea qq) do artigo 40.º e do n.º 1 do artigo 41.º do respectivo Estatuto Político-Administrativo.

Em comum ambas as Assembleias Legislativas retiram a competência para legislar dos poderes próprios atribuídos pela Constituição [artigo 227.º, n.º 1, alínea a)] e pelos Estatutos Político-Administrativos [alínea c) do n.º 1 do artigo 31.º e alínea c) do n.º 1 do artigo 37.º, respectivamente], pelo que a matéria abrangida respeitaria o «âmbito regional», estaria abrangida pelos «respectivos estatutos político-administrativos» e não estaria reservada aos órgãos de soberania.

Importa apurar se tal ocorre, em particular se não se estará perante matéria reservada aos órgãos de soberania, em que uma resposta afirmativa obstará à apreciação dos dois outros requisitos.

2 — Como se referiu (supra IV.2), o Tribunal Constitucional tem reiterado a sua jurisprudência no sentido de que o âmbito da competência legislativa dos órgãos legislativos regionais há-de respeitar cumulativamente os dois requisitos positivos: tratar-se de matérias de restrito âmbito regional e estarem inscritas no respectivo estatuto político-administrativo; e o requisito negativo: não serem matérias reservadas à competência dos órgãos de soberania, e mesmo neste caso, mercê do entendimento perfilhado, assente numa interpretação extensiva do conceito de matérias reservadas, naquela se incluindo, além das que estão inscritas na reserva da Assembleia da República, aquelas que «reclamam a intervenção do legislador nacional, por afectar o posicionamento institucional de entidades pertencentes a distintos poderes do Estado e outros corpos políticos [...]» (30).

Na situação presente, foi regulada num único diploma legal toda a disciplina jurídica da função pública, estabelecendo uma «reformulação profunda» no sistema de carreiras, como se lê na exposição de motivos, e fazendo obedecer as soluções adoptadas a princípios estruturantes fundamentais, entre eles, como se referiu, «a subordinação dos regimes de vinculação, carreiras e remunerações ao interesse público e a princípios de igualdade de acesso ao exercício de funções públicas e de imparcialidade e transparência da gestão dos recursos humanos da Administração Pública» e a «aproximação ao regime laboral comum, com respeito pelas especificidades da Administração Pública resultantes da prossecução de interesses públicos, e que devem produzir impacto em inúmeros aspectos do regime, designadamente do contrato de trabalho em funções públicas».

Perante a «reforma incontornável» que se impunha, o legislador, ao invés de ter seguido a metodologia adoptada no anterior quadro legal, de começar por estabelecer os princípios gerais em matéria de emprego público (31), deixando para desenvolvimento posterior as áreas de intervenção respectiva (32), resolveu num único instrumento normativo regular todas as matérias, não só «os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas» (n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 12-A/2008), mas também e complementarmente, «o regime jurídico-funcional aplicável a cada modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público» (n.º 2 do mesmo preceito).

A intenção de congregar num único diploma toda a arquitectura jurídica da função pública decorre ainda do facto de o diploma não só não remeter para desenvolvimento ulterior qualquer das matérias nele reguladas, como ainda, de forma detalhada, extensa e pormenorizada, regular matérias usualmente remetidas para diploma de desenvolvimento ou regulamentar.

Para além disso, a extensa lista de diplomas legais expressamente revogados (33) e a extensão e detalhe das normas inseridas no capítulo relativo às «Disposições finais e transitórias» induz que no espírito do legislador esteve um propósito unificador e num único texto legal, de toda a disciplina jurídica da matéria.

3 — Relativamente às regiões autónomas, a aplicabilidade directa do respectivo regime é expressamente afirmada no n.º 2 do artigo 3.º, ficando apenas condicionada às necessárias adaptações, decorrentes, designadamente, das competências em matéria administrativa dos correspondentes órgãos de governo próprio.

Apesar de o Governo Regional do Açores quando ouvido no procedimento legislativo, se ter insurgido contra a formulação normativa da proposta de lei, que tinha redacção idêntica à que passou para o texto final da lei, por ser «bastante redutora das competências constitucionais e estatutariamente conferidas às regiões autónomas», face à ampliação dos respectivos «poderes legislativos» outorgada pela sexta revisão constitucional, o certo é que apresentada proposta de alteração desse preceito, no sentido de a aplicabilidade do diploma às regiões ser efectuada «sem prejuízo das respectivas competências constitucionais e estatutariamente consagradas» (34), a mesma não veio a ser atendida.

A lei em causa foi editada com vocação para abranger não só os princípios gerais do regime e âmbito da função pública, mas também toda a regulamentação que para a sua execução se configurasse necessária, e ainda, para ser aplicada imediatamente, ao universo de todos os destinatários em todo o território nacional. Mesmo a aplicação às regiões autónomas era imediatamente operativa, com as adaptações necessárias, como mencionado, mas sem carecer de desenvolvimentos legislativos posteriores.

4 — O artigo 165.º da Constituição da República, relativo à «reserva relativa de competência legislativa», preceitua no n.º 1 que é da «exclusiva competência da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo, legislar sobre as matérias nele discriminadas, entre elas

se incluindo, como previsto na alínea *t*), as «bases do regime e âmbito da função pública».

Sobre muitas das matérias em apreço, podem as Assembleias Regionais ser autorizadas a legislar [artigo 227.º, n.º 1, alínea *b*)], mas desse elenco é expressamente excluída aquela alínea *t*) do artigo 165.º, de cuja previsão decorre que o legislador constitucional, admitindo a delegação de competência ao Governo para legislar sobre as bases do regime e âmbito da função pública entendeu não incluir aquela no âmbito das competências a delegar às assembleias regionais.

5 — Como se referiu, a Constituição da República reserva para a Assembleia da República, nos termos do aludido artigo 165.º, a competência relativa para legislar sobre bases do regime e âmbito da função pública.

Gomes Canotilho e Vital Moreira⁽³⁵⁾, comentando o artigo em causa referem que, relativamente às diversas matérias nele abrangidas, não é idêntico o alcance da reserva, podendo distinguir-se três níveis:

«(a) um nível mais exigente em ‘toda a regulamentação legislativa da matéria’ é reservada à AR — é o que acontece na maior parte das alíneas; (b) um nível menos exigente, em que a reserva da AR se limita ao regime geral (als. *d*, *e*, *h* e *p*), ou seja em que compete à AR definir o regime ‘comum ou normal’ da matéria, sem prejuízo todavia, de regimes especiais que podem ser definidos pelo Governo (ou, se for caso disso, pelas assembleias regionais); (c) finalmente, um terceiro nível, em que a competência da AR é reservada apenas no que concerne às bases gerais do regime jurídico da matéria (als. *f*, *g*, *n*, *v* e *x*).

[...] no 3.º nível a AR só tem que definir as bases gerais, podendo deixar para o Governo o desenvolvimento legislativo do regime jurídico (do regime geral e dos especiais a que haja lugar)»⁽³⁶⁾.

Sobre o que sejam bases gerais, os mesmos Autores referem que só aproximadamente se pode definir no que consistem:

«Seguro é que deve ser a AR a tomar as opções político-legislativas fundamentais e a definir a disciplina básica do regime jurídico, não podendo limitar-se a simples normas de remissão ou normas praticamente em branco»⁽³⁷⁾.

E nas relações entre o domínio legislativo reservado da Assembleia da República e o poder regulamentar do Governo e das Assembleias Regionais, sustentam que «[t]eoricamente, a AR pode esgotar a regulamentação jurídica das matérias dispensando toda e qualquer regulamentação ulterior [...]»⁽³⁸⁾.

Por outro lado, referem ainda os mesmos Autores⁽³⁹⁾:

«O poder legislativo regional não envolve nenhuma reserva de competência legislativa regional em sentido próprio, não existindo nenhuma área em que só aos órgãos regionais seja permitido legislar [...]. A Constituição não estabelece qualquer limite territorial quanto ao âmbito material da competência legislativa da AR nem — salvo a competência reservada desta — à do Governo [...] pelo que uma e outro não estão impedidos de legislar mesmo sobre matérias em que exista legislação regional, por existir interesse regional. [...].

O que as leis da República não podem fazer — com excepção abaixo assinalada quanto os decretos legislativos regionais autorizados — é substituir-se às regiões na emissão de normas específicas para as regiões lá onde elas gozam de competência legislativa ou revogar directamente a legislação específica regional, porque isso iria afectar essencialmente a autonomia regional.»

Por último, anotando a norma relativa às bases do regime e âmbito da função pública⁽⁴⁰⁾ mencionam que aquelas compreendem «[...] (o estatuto próprio da função pública como organização e como relação de emprego específica), bem como a delimitação do seu âmbito (ou seja, a demarcação das áreas em que os organismos e os servidores do Estado estão sujeitos àquele regime». Nem sempre sendo fácil estabelecer tal delimitação, deve prevalecer a interpretação «no sentido da extensão da reserva da AR, sobretudo quando estiverem em causa, directa ou indirectamente, direitos fundamentais (acesso à função pública e cargos públicos, direito de exercício de profissão) [...]».

Das considerações expendidas decorre que, no contexto da reserva relativa de competência da Assembleia da República, a matéria relativa às bases gerais constitui o grau menos intenso de intervenção legislativa, limitada à definição da disciplina básica do respectivo regime jurídico, o que, em matéria de função pública, envolve, nomeadamente, o estatuto próprio da função como organização e com relação de emprego específica. No entanto, aquela reserva de competência legislativa, não obsta a que o órgão legislativo, se o pretender, esgote a consagração de todo o

regime jurídico, salvo na emissão ou revogação de normas específicas em matérias em que as regiões gozem de autonomia regional.

5.1 — Paulo Veiga e Moura⁽⁴¹⁾, sublinhando que a matéria das bases do regime e âmbito da função pública assume «contornos que não se podem definir em abstracto e à priori», cre, apoiando-se em jurisprudência do Tribunal Constitucional, nomeadamente no acórdão n.º 154/86⁽⁴²⁾ expressamente identificado, que aquela integra «a definição do regime jurídico da função pública e as circunstâncias em que o mesmo pode eventualmente ser substituído por outra norma», bem como deve compreender a «disciplina fundamental de todas as matérias cuja regulamentação a Constituição remete para a lei, nomeadamente o regime de acumulação de funções, o sistema de incompatibilidades, o direito de regresso sobre os funcionários e agentes», e, finalmente, «assumirá a natureza de base do regime a tipicização das formas de constituição, modificação ou extinção da relação de emprego público, o sistema de carreira e categorias da Função Pública, as condições gerais para ingressar e aceder aos lugares superiores, os direitos reconhecidos e os deveres impostos, o sistema retributivo e as suas componentes, o regime sancionatório, as garantias jurídicas e meios de resolução de conflitos».

5.2 — Em matéria de bases do regime e âmbito da função pública o Tribunal Constitucional tem produzido vária elaboração jurisprudencial⁽⁴³⁾. Em particular, alude-se no acórdão n.º 620/2007⁽⁴⁴⁾:

«Parece dever dar-se como assente, em qualquer caso, que se insere na reserva relativa da Assembleia, ao abrigo da referida disposição constitucional [artigo 165.º, n.º 1, alínea *t*)], aquelas matérias que envolvam a densificação de direitos fundamentais, como o acesso à função pública e o direito de exercício de profissão (*ibidem*). Nesse sentido apontam também Jorge Miranda e Rui Medeiros, ao relacionarem o âmbito da norma do artigo 165.º, n.º 1, alínea *t*), com a do artigo 269.º, onde precisamente se estabelecem os princípios materiais informadores da função pública (Constituição da Portuguesa Anotada, Tomo II, citada, pág. 534). Neste preceito se faz apelo não só à especificidade do regime da função pública com a sua vinculação exclusiva ao interesse público — o que nos remete para questões relacionadas com a acumulação de cargos públicos e o regime de incompatibilidades (n.ºs 1, 4 e 5) —, mas também às garantias de defesa dos trabalhadores da Administração Pública, mormente no que concerne ao exercício de direitos políticos e o direito de audição em processo disciplinar (n.ºs 2 e 3).»

Mais adiante acrescenta-se:

«[...] a Constituição não define o que são leis de bases (acórdão do Tribunal Constitucional n.º 493/05). No caso de a lei se não autoqualificar como tal, são de presumir como leis de bases as leis da Assembleia da República naquelas matérias em que a reserva de lei se limita justamente às bases dos regimes jurídicos previstas no artigos 164.º e 165.º. Fora desses casos são de qualificar como leis de bases as leis que de facto se limitem aos princípios gerais dos regimes jurídicos e que não devolvam expressamente o seu desenvolvimento para diploma regulamentar, pois então deixa de existir um pressuposto necessário das leis de bases, que é o seu desenvolvimento legislativo. Inversamente, um indício seguro da existência de uma lei de bases é a exigência por ela estabelecida de desenvolvimento ou de regulamentação mediante decreto-lei»

6 — A Lei n.º 12-A/2008 respeita toda ela ao regime e âmbito da função pública, compreendendo, entre outras, normas que se reconduzem ao núcleo da definição das bases gerais e regime e âmbito daquela, em particular, as que respeitam às modalidades da relação jurídica de emprego público (artigos 9.º, 10.º, 20.º e 23.º)⁽⁴⁵⁾, além das que consagram os princípios gerais em matéria de gestão (artigo 4.º), esta a constituir previsão inovadora com a redacção que apresenta⁽⁴⁶⁾, ou de remunerações (artigos 66.º e 67.º)⁽⁴⁷⁾.

O legislador não só enunciou os princípios gerais como, podendo fazê-lo, como se referiu, disciplinou de forma detalhada, no capítulo relativo às disposições finais e transitórias, nomeadamente, a forma de transição de modalidade de constituição de emprego público por tempo indeterminado (artigo 88.º) e a conversão das nomeações provisórias e das comissões de serviço durante o período probatório (artigo 89.º).

Por tudo isso, o Tribunal Constitucional afirmou⁽⁴⁸⁾, depois de assinalar que a Lei não foi emitida «ao abrigo da alínea *t*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, nem se autodenominando como uma lei de bases, que a mesma é um diploma heterogéneo que contém bases e princípios gerais do regime jurídico que pretende regular, mas também, nalguns casos, o desenvolvimento legislativo desses princípios, e, noutros, a remissão da sua concretização para regulamento administrativo».

A seguir acrescenta: «Não podendo [o diploma] ser tido como uma lei de bases, poderá suceder que algumas das suas normas possam ser qualificadas como bases do regime da função pública. Como tais devem entender-se aquelas que, num acto legislativo, definam as opções político-legislativas fundamentais cuja concretização normativa se justifique que seja ainda efectuada por via legislativa [...]».

7 — Com o novo regime da Lei n.º 12-A/2008, mercê das soluções normativas adoptadas, os trabalhadores nomeados vitaliciamente, só mantêm a nomeação definitiva, nas condições referidas no artigo 10.º, que a restringe às carreiras que envolvem o exercício de funções predominantemente não técnicas, em legação com os poderes de soberania estaduais.

Os decretos legislativos em apreciação, neste particular domínio, não só inovam neste campo, introduzindo uma alteração essencial às regras sobre a manutenção e conversão da relação jurídica do emprego público, como o fazem colidindo com as soluções normativas adoptadas pela Assembleia da República, que constituem um dos eixos essenciais da reforma proposta.

Ambos expressamente disciplinam a manutenção e a conversão da relação jurídica de emprego público (artigo 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2009/M e 7.º do Decreto Legislativo Regional n.º 26/2008/A) em termos de manterem a nomeação definitiva para todos os nomeados definitivamente, salvo se, por escrito, em prazo fixado, optarem de forma diversa, o que constitui a consagração de uma solução normativa em oposição às disposições constantes no regime transitório consagrado na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro.

8 — O mesmo ocorre quanto às normas inscritas nos artigo 10.º do Decreto Legislativo Regional n.º 26/2008/A e 5.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2009/M, que com formulação idêntica estabelecem para as regiões o regime relativo a concursos, reclassificações e reconversões. Os dois diplomas consagram a manutenção da validade dos concursos de recrutamento e reconversões profissionais de pessoal pendentes à data da entrada em vigor dos respectivos diplomas ou do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, sem quaisquer excepções.

Como se deixou dito (supra, ponto II.2.5), quanto aos concursos de recrutamento e selecção de pessoal — matéria em que há claras opções de política legislativa, enquadrável nas bases gerais⁽⁴⁹⁾ — ainda não concluídos até à data da entrada em vigor da Lei n.º 12-A/2008 ou do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, só são ressalvados, supra ponto IV., aqueles que tenham sido abertos em data anterior à entrada em vigor daquela lei. Quanto aos procedimentos referentes a reclassificações e reconversões, por tais categorias terem desaparecido da ordem jurídica vigente, os mesmo caducaram, *ope legis*, à data da entrada em vigor daquela lei, atento o disposto no n.º 1 do seu artigo 111.º

Assim, quanto aos concursos de recrutamento e selecção, ambos os decretos legislativos alargam o âmbito de validade da previsão normativa, de modo a nela incluir, em contravenção ao disposto no artigo 110.º, n.º 3, a validade dos concursos iniciados após 1 de Março de 2008.

De igual modo, quanto aos procedimentos de reclassificação e reconversões profissionais de pessoal as normas regionais afirmam a sua validade em contravenção com o disposto no artigo 111.º, n.º 1, que, expressamente impõe a sua caducidade, por se tratar de categorias que, na nova lei, deixaram de ser contempladas.

9 — Na linha metodológica seguida, subsistem ainda duas normas para apreciação, relativas, respectivamente, ao complemento regional de remuneração (artigos 12.º do Decreto Legislativo Regional n.º 26/2008/A e 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2009/M) e à «norma de prevalência» (artigos 14.º e 7.º de cada um dos mesmos diplomas legais).

9.1 — Sobre a primeira, o regime jurídico da remuneração complementar regional dos Açores em vigor foi instituído pelo Decreto Legislativo Regional n.º 8/2002/A, de 10 de Abril⁽⁵⁰⁾, que foi editado no âmbito dos poderes legislativos próprio da Região, tendo sido invocadas como normas habilitantes o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição da República e na alínea c) do n.º 1 do artigo 31.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

Relativamente à Região Autónoma da Madeira, a norma do artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2009/M, de 12 de Janeiro, manda manter em vigor o regime de atribuição do complemento regional de remuneração previsto no Decreto Legislativo Regional n.º 24/91/M, de 5 de Dezembro, que foi editado também no âmbito do exercício dos poderes legislativos da Região, tendo sido invocado o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 229.º da Constituição da República⁽⁵¹⁾.

Sendo matéria de âmbito regional, que foi considerada incluída no interesse específico da Região, sem que tenha havido alteração das circunstâncias que ditaram a sua criação, a norma em apreço de âmbito regional não colide com o regime consagrado na Lei n.º 12-A/2008 e, consequentemente, com o disposto na alínea t) do artigo 165.º da Constituição da República.

9.2 — Por último, a disposição relativa à «norma de prevalência» (artigo 14.º e 7.º dos Decretos Legislativos Regionais n.ºs 26/2008/A e 1/2009/M, respectivamente).

Estas normas, ainda que com diferente formulação, contemplam previsão similar à prevista no artigo 86.º da Lei n.º 12-A/2008, nos termos da qual se estabelece um princípio de prevalência do regime nela instituído com a consequente caducidade das disposições legais ou convencionais que com a mesma sejam incompatíveis, excepto se a ressalva inicial permitir a respectiva vigência.

O Tribunal Constitucional tem afirmado que não cabe ao legislador regional «confirmar a aplicação numa região autónoma de preceitos constantes de leis da República, limitando-se a reproduzir os seus comandos em actos regionais, como que transformando a legislação nacional, aí já vigente, em legislação regional. No acórdão n.º 185/2009⁽⁵²⁾, reproduzindo anterior jurisprudência que cita, afirma-se que “quando um diploma regional se limita a reproduzir [...] as normas constantes de uma lei geral da república, tal diploma é inconstitucional. E é-o porque ele não representa o exercício do poder normativo regional [...] Tal diploma mais não faz, na verdade, do que “apropriar” a legislação nacional e, “transformá-la” em legislação regional».

No caso que nos ocupa o artigo não é uma reprodução *tout court* da norma nacional, além de que, ele em si não é privativo deste regime tendo, com igual formulação sido incorporado em diplomas regionais anteriores⁽⁵³⁾. Esse facto retira-lhe a componente eminentemente nacional.

Por outro lado, o conteúdo é, em si mesmo, neutro ou de modulação variável consoante a matéria a que se reporta, não constituindo matéria que se deva considerar excluída da competência das Regiões. É legítimo que o legislador regional, no âmbito da sua competência, use essa formulação ao inovar num regime que queira que prevaleça, sem que dela ocorra ofensa à Constituição.

Porém, na medida em que as normas em apreço se relacionam e também derivam das aludidas normas inconstitucionais, elas próprias deverão ter-se por consequentemente inconstitucionais.

A inconstitucionalidade consequente não decorre do cotejo directo e imediato de um acto ou comportamento com a Constituição, mas a que «inquina certo acto, por inquirar outro acto de que ele depende»⁽⁵⁴⁾, ou, noutros termos, por ser produzida «pela inconstitucionalidade da norma cuja validade é pressuposto necessário da legitimidade da norma em causa»⁽⁵⁵⁾⁽⁵⁶⁾.

Por isso, crê-se que as aludidas normas não sendo em si mesmas organicamente inconstitucionais, são-no na medida e na parte em que dependem, se reportam e se interconexionam com as aludidas normas dos decretos legislativos regionais cuja inconstitucionalidade foi identificada.

10 — O legislador constitucional ao reservar para os órgãos de soberania a definição das bases e regime e âmbito da função pública, sem possibilidade de delegação para as Regiões autónomas [cf. artigo 229.º, n.º 1, alínea b)] prosseguiu a resposta que reputou mais adequada aos interesses nacionais, sendo os interesses das Regiões salvaguardados, não pela aprovação de normas autónomas, mas através do direito de se pronunciarem, por sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de soberania, sobre as questões da competência destes que lhes digam respeito [cf. alínea v) do n.º 1 do artigo 227.º da CRP], e que no procedimento parlamentar de adopção da Lei n.º 12-A/2008, aconteceu como decorre dos próprios trabalhos parlamentares, que se deixaram recensados.

Consequentemente e no quadro metodológico de resposta adoptado (vd. supra II.1), ocorre violação da reserva relativa da competência legislativa da Assembleia da República, por violação da alínea t) do artigo 165.º da Constituição da República, que restringe a definição das bases do regime e âmbito da função pública à Assembleia da República, salvo autorização ao Governo, estando a intervenção legislativa das assembleias legislativas regionais na matéria em causa ferida de inconstitucionalidade orgânico-formal, por violação do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição da República⁽⁵⁷⁾, em conjugação com aquele primeiro preceito constitucional citado⁽⁵⁸⁾, sendo organicamente inconstitucionais as normas dos artigos 7.º, n.ºs 1 e 2, e 10.º do Decreto Legislativo Regional n.º 26/2008/A, de 24 de Julho, e artigos 4.º, n.ºs 1 e 2, e 5.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2009/M, de 12 de Janeiro.

VI

Em face do exposto, extraem-se as seguintes conclusões:

1.ª As regiões autónomas, pessoas colectivas territoriais, gozam do poder, a definir nos respectivos estatutos, de legislar no âmbito regional em matérias enunciadas no respectivo estatuto político-administrativo e que não estejam reservadas aos órgãos de soberania (artigo 227.º, n.º 1, alínea a), da Constituição da República);

2.ª A definição das bases e do regime e âmbito da função pública é matéria da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo (artigo 165.º, n.º 1, alínea t), da Constituição da República);

3.ª A Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, editada no uso de competência legislativa da Assembleia e do Governo, estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, regulando de forma global e completa os regimes nela consagrados, sem reenviar para diploma de desenvolvimento ou regulamentar do Governo, a edição de normas necessárias à execução dos regimes instituídos;

4.ª As normas dos artigos 7.º, n.ºs 1 e 2, 10.º e 14.º, este último na medida em que se reporta àqueles, do Decreto Legislativo Regional n.º 26/2008/A, de 24 de Julho, da Região Autónoma dos Açores, e dos artigos 4.º, n.ºs 1 e 2, 5.º e 7.º, este último na medida em que se reporta àqueles, do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2009/M, de 12 de Janeiro, da Região Autónoma da Madeira, que adaptam às respectivas administrações regionais a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, ao incorporarem regras sobre a manutenção e conversão da relação jurídica do emprego público e sobre concursos, reclassificações e reconversões, de forma inovatória e em colisão com as soluções normativas adoptadas pela Assembleia da República, na aludida lei, sofrem de inconstitucionalidade orgânica por violação das disposições constitucionais mencionadas nas 1.ª e 2.ª conclusões.

Este parecer foi votado na sessão do conselho consultivo da Procuradoria-Geral da República, de 23 de Julho de 2009.

Fernando José Matos Pinto Monteiro — João Manuel da Silva Miguel (relator) — Maria de Fátima da Graça Carvalho — Manuel Pereira Augusto de Matos — José Luís Paquim Pereira Coutinho — Fernando Bento — António Leões Dantas — Maria Manuela Flores Ferreira — José David Pimentel Marcos — Alberto Esteves Remédio.

Este parecer foi homologado por despacho de sua Ex.ª o Ministro de Estado e das Finanças, de 25 de Junho de 2010.

(¹) Ofício n.º 525, de 12 de Março de 2009, com data de entrada na Procuradoria-Geral da República no dia seguinte.

(²) Não se desconhecendo que há autores que criticam a preferência pela declaração de inconstitucionalidade orgânica em desfavor da material (Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo VI — Inconstitucionalidade e Garantia da Constituição — 3.ª edição, Almedina, Coimbra, 2008, p. 42) essa é a prática seguida pelo Tribunal Constitucional (vd., por todos, o ponto 13 do acórdão n.º 258/2007 (processo n.º 411/07), de 17 de Abril de 2007, no sítio do Tribunal Constitucional em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>), não se crendo necessário seguir *in casu* aproximação diversa.

(³) Rectificada pela Declaração de rectificação n.º 22-A/2008, de 24 de Abril, e alterada pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento para 2009).

(⁴) A norma em apreço dispõe:

«Artigo 161.º

Competência política e legislativa

Compete à Assembleia da República:

[...]

c) Fazer leis sobre todas as matérias, salvo as reservadas pela Constituição ao Governo;

[...].»

(⁵) Que recebeu o n.º 152/X e conheceu a seguinte sequência parlamentar:

Publicação: *Diário da Assembleia da República (DAR)*, 2.ª série A n.º 100, de 23.06.2007, pp. 19-54; Pareceres do Governo Regional dos Açores (*DAR*, 2.ª série A n.º 101, de 28.06.2007, pp. 73-75), do Governo Regional da Madeira (*DAR*, 2.ª série A n.º 101, de 28.06.2007, p. 75); Relatório da Comissão de Trabalho e Segurança Social: *DAR*, 2.ª série A n.º 114, de 19.07.2007, pp. 78-83; Discussão e votação na generalidade: *DAR*, 1.ª série n.º 108, de 20.07.2007, pp. 8-23 e 46; Relatório na especialidade: *DAR*, 2.ª série A n.º 10, de 18.10.2007, pp. 17-76; Votação final global: *DAR*, 1.ª série n.º 11, de 19.10.2007, p. 41; Decreto da Assembleia n.º 173/X: *DAR*, 2.ª série A n.º 17, de 15.11.2007, pp. 1-94; Veto (Leitura): *DAR*, 1.ª série n.º 32, de 10.01.2008, p. 6; Reapreciação do Decreto e votação das propostas de alteração: *DAR*, 1.ª série n.º 37, de 19.02.2008, pp. 6-14 e 31-35; e Decreto da Assembleia n.º 189/X: *DAR*, 2.ª série A n.º 47, de 25.01.2008, pp. 2-57.

(⁶) Os excertos que se transcrevem são retirados da exposição de motivos da proposta de lei.

DAR, 2.ª série A, n.º 101, de 28 de Junho de 2007, pp. 74-75.

(⁷) Sobre prevalência de normas, vd., por todos, o Parecer deste corpo consultivo n.º 71/2002, de 14 de Agosto de 2002, não publicado, sobretudo o seu ponto V.

(⁸) *Os Novos Regimes de Vinculação, de Carreiras e de Remunerações dos Trabalhadores da Administração Pública*, Coimbra Editora, 2008, p. 173.

(⁹) Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar, *ob e loc. cit.*, pp. 175 e 177.

(¹⁰) O Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, abreviadamente designado por RCTFP, foi aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro.

(¹¹) Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar, *ob e loc. cit.*, p. 204.

(¹²) As noções de reclassificação e de reconversão profissionais eram dadas pelo artigo 3.º Nos termos do n.º 1, a reclassificação profissional consistia na atribuição de categoria e carreira diferente daquela que o funcionário era titular, reunidos que estivessem os requisitos legalmente exigidos para a nova carreira, e de acordo com o n.º 2 a reconversão profissional consistia na atribuição de categoria e carreira diferentes daquela que o funcionário era titular, sendo a falta de habilitações literárias ou qualificação profissional supridas pela aprovação em curso ou cursos de formação profissional.

(¹³) Votado na sessão de 2 de Abril do corrente ano, não publicado.

(¹⁴) O parecer apenas se debruçou sobre os procedimentos reclassificatórios, mas a conclusão não pode deixar de ser a mesma quanto às reconversões profissionais atenta a identidade de regimes.

(¹⁵) O Representante da República para a Região Autónoma da Madeira, apreciando o decreto aprovado na sessão plenária de 21 de Outubro de 2008, que adapta à administração regional autónoma da Madeira a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, devolveu-o à Assembleia Legislativa da Madeira, nos termos do artigo 232.º da Constituição da República, para reapreciação da ilegalidade das normas dos artigos 4.º, n.ºs 1 e 2, e 5.º, por desconformidade com o artigo 79.º, n.º 2, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira. Posteriormente, por requerimento subscrito em 11 de Maio de 2009, viria a ser pedida a declaração de ilegalidade de tais normas. Vd. o sítio do Representante da República para a Região Autónoma da Madeira em <http://representantedarepublica-madeira.pt/mensagens-de-devolucao/2009/req-de-11-de-maio/>

(¹⁶) Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto, alterada pelas Leis n.ºs 9/87, de 26 de Março, e 61/98, de 27 de Agosto, versão vigente à data da aprovação do diploma legal em apreciação. A Lei n.º 2/2009, de 12 de Janeiro, aprovou a terceira revisão do respectivo Estatuto Político-Administrativo, estando aquela competência, com a nova formulação que agora apresenta, prevista no artigo 37.º

(¹⁷) Aprovado pela Lei n.º 13/91, de 5 de Junho, alterada pela Lei n.º 130/99, de 21 de Agosto, com republicação do Estatuto, e pela Lei n.º 12/2000, de 21 de Junho.

(¹⁸) Este Conselho já teve a ocasião de se debruçar sobre a matéria nomeadamente no Parecer n.º 46/2006, de 19 de Julho de 2007, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 189, de 1 de Outubro de 2007, p. 28543, que, por momentos, se acompanha.

(¹⁹) Maria Lúcia Amaral, *A Forma da República — Uma introdução ao estudo do direito constitucional*, Coimbra Editora, 2005, p. 333.

(²⁰) *Constituição da República Portuguesa Anotada*, volume I, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, 2007, pp. 232-233. Sobre este tema, v. também, Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, 2005, p. 77, e Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição, Almedina, pp. 359-362.

(²¹) *Ob. cit.*, p. 356.

(²²) *Idem*, pp. 356-357.

(²³) *Ob. cit.*, p. 360.

(²⁴) Jorge Miranda, «A Autonomia legislativa das regiões autónomas após a revisão constitucional de 2004», *Scientia Iuridica*, Tomo LIV, n.º 302 (Abril-Junho), 2005, p. 203.

(²⁵) V., sobre o assunto, como mais recente e onde se efectua uma breve resenha de casos similares, o acórdão do Tribunal Constitucional n.º 185/2009, de 21 de Abril de 2009, no sítio Internet do Tribunal Constitucional.

(²⁶) Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 258/2007, de 17 de Abril de 2007, acessível no sítio Internet do Tribunal Constitucional.

(²⁷) Uma descrição detalhada da evolução havida pode consultar-se no acórdão citado na nota anterior e em Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição...*, Tomo III, Coimbra Editora, 2007, anotação ao artigo 228.º, pp. 353-359.

(²⁸) Acompanha-se o mencionado acórdão n.º 258/2007, do Tribunal Constitucional.

(²⁹) Acórdãos n.ºs 258/2007, este aludido no texto, 402/2008, de 29 de Julho de 2008, e 26/2009, de 29 de Janeiro de 2009, todos acessíveis no sítio do Tribunal Constitucional.

(³⁰) Para uma avaliação crítica desta orientação, vd, por todos, Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição...*, Tomo III, Coimbra Editora, 2007, anotação ao artigo 228.º, pp. 353-359, em particular pp. 357-358.

(³¹) Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, editado no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 114/88, de 30 de Dezembro, com o sumário oficial: «Estabelece princípios gerais de salários e gestão de pessoal da função pública».

(³²) Entre outros, os Decretos-Leis n.ºs 353-A/89, de 16 de Outubro, que «estabelece regras sobre o estatuto remuneratório dos funcionários e agentes da Administração Pública e a estrutura das remunerações base das carreiras e categorias nele contempladas», e 427/89, de 7 de Dezembro, que «Define o regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública».

(³³) Vd. artigo 116.º

(³⁴) Vd., supra, ponto II.2.1.

(³⁵) *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª edição revista, Coimbra Editora, 1993, anotações ao artigo 168.º, p. 420 e segs.

(³⁶) A negro e em itálico no original.

(³⁷) *Ob. cit.*, p. 671.

(³⁸) *Ob. cit.*, p. 671.

(³⁹) *Ob. cit.*, pp. 855-856.

(⁴⁰) *Ob. cit.*, p. 676.

(⁴¹) *A Privatização da Função Pública*, Coimbra Editora, 2004, pp. 100-101.

(⁴²) *Diário da República*, 1.ª série, n.º 133, de 12 de Janeiro de 1986, pp. 1392 e 1395.

(⁴³) Para uma evolução histórica, vd. Guilherme da Fonseca, «A Jurisprudência Constitucional sobre as Bases do Regime e Âmbito da Função Pública», *Scientia Iuridica*, Tomo LI, n.º 293 (Maio-Agosto), 2002, p. 259 e ss. Em particular e entre outros tocando aspectos mais específicos, podem consultar-se o já mencionado acórdão n.º 154/86, de 6 de Junho de 1986 (*DR*, 1.ª série, n.º 133, de 12 de Junho de 1986, p. 1387), bem como os acórdãos n.ºs 153/87, de 6 de Maio de 1987 (*DR*, 2.ª série, n.º 151, de 4 de Julho de 1987, p. 8299), 190/87, de 4 de Junho de 1987 [*DR*, 1.ª série, n.º 149, de 2 de Julho de 1987, p. 2572, e *Boletim do Ministério da Justiça (BMJ)*, n.º 368, p. 172], 36/96, de 17 de Janeiro de 1996 (*DR*, 2.ª série, n.º 103, de 3 de Maio de 1996, p. 5921, e *BMJ*, n.º 453, p. 129), e 302/09, de 22 de Junho de 2009, consultável no sítio Internet do Tribunal Constitucional.

(⁴⁴) De 20 de Dezembro de 2007 (*DR*, 1.ª série, n.º 9, de 14 de Janeiro de 2008, p. 472), proferido no pedido de fiscalização preventiva de constitucionalidade do Decreto da Assembleia da República n.º 173/X, para ser promulgado como lei, no termo do procedimento legislativo da proposta de lei n.º 152/X, mencionada na nota 4.

(⁴⁵) Cfr. artigos 4.º a 12.º do Decreto-Lei n.º 184/89, inscritos no capítulo relativo aos princípios gerais do emprego, e onde se incluíam modalidades da relação jurídica de emprego público que ainda persistem, embora com outra dimensão e conteúdo.

(⁴⁶) No regime antes em vigor, os princípios gerais sobre gestão antecediam as disposições finais e transitórias, tendo agora passado a constituir o seu capítulo II.

(⁴⁷) Cfr. artigos 13.º e segs. do anterior diploma legal.

(⁴⁸) No aludido acórdão n.º 620/2007.

(⁴⁹) Lê-se no acórdão n.º 620/2007: «Ora, no Decreto n.º 173/X, as ideias centrais que, em matéria de recrutamento de pessoal, representam uma clara opção de política legislativa são as que constam dos artigos 50.º, 51.º, 52.º e 53.º, onde se enuncia o princípio do concurso e se estabelecem os requisitos de admissão e os critérios de selecção de candidatos.»

(⁵⁰) Rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 19-A/2002, de 30 de Abril (suplemento). Por este diploma foi revogado o regime até então em vigor sobre a matéria, criado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 3/2000/A, de 12 de Janeiro.

(⁵¹) Com a revisão e renumeração do articulado operadas pela lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro, passou a ser a alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º

(⁵²) Vd., supra, nota 25.

(⁵³) Como foi o caso do Decreto Legislativo Regional n.º 27/2007/A, de 10 de Dezembro, que estabelece as regras relativas à integração nos quadros regionais de ilha do pessoal em regime de contrato de trabalho por tempo indeterminado e respectiva relação jurídica de emprego na Região Autónoma dos Açores.

(⁵⁴) Jorge Miranda, *Manual... cit.* nota 2, p. 39.

(⁵⁵) J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Anotada*, 3.ª edição, Coimbra Editora, 1993, anotação XIV ao artigo 277.º, p. 993, e *Fundamentos da Constituição*, Coimbra Editora, 1991, pp. 268-269, que denominam esta inconstitucionalidade de «derivada ou reflexa».

(⁵⁶) Sobre inconstitucionalidade consequente pode ver-se, ainda, Carlos Blanco de Moraes, *Justiça Constitucional, Tomo I — Garantia da Constituição e Controlo da Constitucionalidade*, 2.ª edição, Coimbra Editora, 2006, pp. 177, 182 e 183. Na jurisprudência constitucional, os acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 563/03, de 18 de Novembro de 2003, sobretudo o seu ponto IV, e 620/2007, antes citado, disponíveis no sítio do Tribunal Constitucional.

(⁵⁷) Além disso, apesar de o legislador regional não invocar o desenvolvimento dos princípios ou bases gerais dos regimes jurídicos, as normas da Lei n.º 12-A/2008 sobre definição das modalidades de constituição da relação jurídica de emprego público e respectivo âmbito de aplicação, na parte em que materialmente se conformem com a natureza de normas básicas, sempre teriam de ser acatadas por aquele, em obediência ao que se prescreve na alínea c) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição.

(⁵⁸) Concluindo-se que se está perante matéria reservada dos órgãos de soberania, o que acarreta a inconstitucionalidade orgânica dos diplomas, torna-se desnecessário indagar do preenchimento dos dois outros requisitos de competência (âmbito regional das matérias e inscrição destas no respectivo Estatuto Político-Administrativo), atenta a cumulação dos três requisitos para a atribuição de competência legislativa primária às regiões Autónomas.

Está conforme.

Lisboa, 7 de Setembro de 2010. — O Secretário da Procuradoria-Geral da República, *Carlos José de Sousa Mendes*.

203665553



PARTE E

AGÊNCIA DE AVALIAÇÃO E ACREDITAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR

Deliberação n.º 1631/2010

Acreditação Prévia de Novos Ciclos de Estudos
Ano Lectivo de 2011-2012

Fixa o prazo para a apresentação dos pedidos de acreditação prévia de novos ciclos de estudos a iniciar no ano lectivo de 2011-2012 e mantém o montante da taxa a cobrar pelo respectivo procedimento.

De acordo com o n.º 5 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de Novembro, da alínea e) do n.º 2 do artigo 11.º dos Estatutos da Agência, aprovados pelo mesmo decreto-lei e do n.º 1 do artigo 25.º do Regulamento n.º 504/2009, que aprovou o regime dos procedimentos de avaliação e acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, o Conselho de Administração da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior determina o seguinte:

1 — Os pedidos de acreditação prévia de novos ciclos de estudos a iniciar no ano lectivo de 2011-2012, devem ser apresentados, pelas instituições de ensino superior, no período de 15 de Outubro a 15 de Dezembro de 2010.