

SÍNTESE

O quadro de ilha viola princípios basilares do nosso ordenamento jurídico. E a mobilidade agora aprovada ao abrigo daquele sistema é o corolário duma violação da própria autonomia e não só da Constituição e do Estatuto.

1. Em 2006, o parlamento dos Açores, pelo Decreto legislativo Regional 49/2006/A, de 11 Dezembro, criou a figura dos “quadros regionais de ilha”. Estabeleceu assim que «cada ilha possui um quadro regional que é constituído por todos os funcionários que prestem serviço em cada uma das ilhas» e que as «figuras de mobilidade profissional carecem de prévia autorização dos membros do Governo Regional que têm a seu cargo as finanças e a Administração Pública». Tem a virtude de não se aplicar aos docentes e não docentes das escolas.

Em 2007, o Governo Regional pôs em execução aquela lei e aprovou os nove quadros de ilha através do Decreto Regulamentar Regional 24/2007/A de 7 Novembro. Até ao momento não foi feito o despacho de lista nominativa de colocação do pessoal dos actuais quadros de serviços para os quadros de ilha. Ou seja, as leis estão em vigor mas ainda inexecutáveis nesta parte.

2. E, finalmente, no fim deste ano de 2007, o parlamento açoriano aprovou o Decreto Legislativo Regional nº29/2007/A, de 10 Dezembro, que «estabelece o regime de mobilidade dos funcionários e agentes da administração regional autónoma». E é agora sobre isso que nos vamos debruçar.

3. No texto anterior (nº72) concluímos por várias desconformidades constitucionais e estatutárias. E não é necessário repetir. Ainda assim: de entre aquelas, havia uma que consistia numa inconstitucionalidade orgânica, por falta de competência nessa matéria, e numa inconstitucionalidade material, por violação do princípio da igualdade e do princípio fundamental da administração pública relativamente aos interesses legalmente protegidos; ou seja, a simples criação do quadro de ilha arredava a aplicação, por exemplo, da mobilidade de transferência ou a permuta, já que a lei estadual prevê essa mobilidade entre quadros de pessoal, logo, nascendo o quadro de ilha desaparece essa mobilidade dentro de cada ilha.

Agora este novo diploma, Decreto Legislativo Regional nº29/2007/A, de 10 Dezembro, vem adiantar mais: estatuí para os Açores um novo modelo de mobilidade dos funcionários públicos desaplicando nos Açores e nesta matéria o regime estadual aprovado pela Lei nº53/2006, de 7 Dezembro.

4. O regime da mobilidade de pessoal na Administração Pública estava previsto no Decreto-Lei nº427/89, 7 Dezembro, portanto, por acto do Governo da República (diploma diversas vezes alterado pelo Governo e Assembleia da República). Tal diploma, conforme o seu Proémio, foi criado ao abrigo da alínea C do nº1 do artº201º da Constituição: compete ao Governo a competência legislativa para «fazer decretos-leis de desenvolvimento dos princípios ou das bases gerais dos regime jurídicos contidos em leis que a eles se circunscrevam». Naquela data estava em vigor uma norma relativa ao parlamento nacional que ainda hoje se mantém: artº165º, nº1, alínea T (então com o número 168º, nº1, alínea V): exclusiva competência, salvo autorização ao Governo estadual, «das bases do regime e âmbito da função pública».

Ou seja, as «bases do regime e âmbito da função pública», embora sendo da competência do parlamento estadual, o governo central pode criar com autorização ou, como fez, desenvolver os princípios e as bases dessa lei da

Assembleia da República. Está em causa, portanto, matéria que a Constituição entende como fundamental para o órgão colegial e legislativo por excelência.

5. Pela Lei nº53/2006, 7 Dezembro, do parlamento nacional, foi aquele regime alterado, criando-se um novo sistema com novidades para o ordenamento jurídico. Ou seja, em Dezembro de 2006, o parlamento criou uma parte substantiva das bases e âmbito da função pública – e que está prevista na citada alínea T no nº1 do artº165º, e que é a mobilidade dos funcionários públicos.

Essa Lei, no seu artº1º, nº1 determina que é o regime comum para a administração pública na generalidade e, no seu artº2º, nº3, determina especificamente que o regime se aplica quer à administração regional quer à administração autárquica.

6. Ou seja, conclui-se novamente, trata-se de uma matéria que é exclusiva do parlamento nacional, apenas podendo o governo central legislar sobre o assunto através ou de um diploma autorizado por aquele ou através do desenvolvimento daquelas bases.

7. Como aparece então este Decreto legislativo Regional nº29/2007/A, 10 Dezembro, que «estabelece o regime de mobilidade dos funcionários e agentes da administração regional autónoma»?

A Constituição, de forma expressa, como vimos no texto anterior, limita às regiões autónomas legislar sobre as «bases do regime e âmbito da função pública» matéria que, repetindo, está prevista na alínea T do artigo 165º e que é da competência de reserva relativa da Assembleia da República. De facto, a alínea B do nº1 do artº227º determina que a região autónoma pode «legislar em matérias de reserva relativa da Assembleia da República, mediante autorização desta, com excepção das [matérias] previstas nas alíneas... T... do nº1 do artigo 165º».

Ou seja, a região autónoma com autorização do parlamento nacional pode, por exemplo, através de decreto legislativo regional, criar um regime de requisição e de

expropriação por utilidade pública ou um regime sobre ordenamento do território, mas já não tem capacidade para criar um ou parte dum regime da função pública para os Açores. E tem sentido que assim seja: o funcionalismo público em geral, sobretudo a mobilidade de pessoal, é matéria de aplicação generalizada a toda a administração pública portuguesa, não fazendo qualquer sentido aumentar ou diminuir nas regiões autónomas as formas de mobilidade; mas isso veremos mais à frente.

8. Esta disposição merece uma outra atenção que agora aqui não é o momento certo para a desenvolver. Na verdade, esta competência, isto é, a competência sobre a matéria do âmbito e regime da função pública, tem uma história interessante: no texto originário de 1976 e no texto da Revisão de 1982 as regiões autónomas não tinham poder nessa disciplina; na Revisão de 1989 as regiões autónomas adquiriram poder para desenvolver as leis de bases do âmbito e regime da função pública, poder esse que se manteve na Revisão de 1997. E depois, na Revisão de 2004, tal poder foi retirado às regiões autónomas (não falamos nas revisões de 1992, 2001 e 2005 porque não tocaram nas autonomias). Embora subjacente a ideia de que foi expurgado porque se aumentou os poderes noutras normas do sistema, isso não é certo; já noutros textos vimos esse assunto e em tempo voltaremos a ele.

9. Este Decreto Legislativo Regional nº29/2007/A, 10 Dezembro, conforme o seu Proémio, foi feito ao abrigo da alínea A do nº1 do artº227º E isso é impensável, porque a norma não podia ser mais clara: «legislar no âmbito regional em matérias enunciadas no respectivo estatuto político-administrativo e que não estejam reservadas aos órgãos de soberania».

É impensável ao abrigo da alínea A bem como de qualquer outra. Pode tentar-se a alínea C do nº1 daquele artº227º, segundo o qual a região autónoma pode «desenvolver para o âmbito regional os princípios ou as bases gerais dos regimes jurídicos contidos em lei que a eles se circunscrevam», mas tal também é impensável: seja porque se está proibida com autorização, nos termos revistos da alínea B, muito menos estaria sem autorização; seja porque a alínea C não pode

liquidar as alíneas A e B; seja ainda porque esta norma da alínea C tem outro fim: abrange as matérias concorrenciais. Além disso o diploma criou o regime através da alínea A que não são nem a B nem a C.

10. Ou seja, este diploma regional que «estabelece o regime de mobilidade dos funcionários e agentes da administração regional autónoma» viola a Constituição porque não tem o parlamento regional essa capacidade, ou seja, há inconstitucionalidade orgânica. Não nos interessa procurar outras desconformidades constitucionais.

11. Viola também o Estatuto Político-Administrativo dos Açores. Para além das contradições evidentes, como seja a violação da própria alínea C do n.º 1 do art.º 31.º, que limita a criação de leis fora das matérias reservadas aos órgãos de soberania; ao criar, de maneira inconstitucional, um sistema de mobilidade profissional para os funcionários públicos dos Açores, está a inquirir princípios estruturantes da autonomia, designadamente o do reforço da unidade nacional, art.º 2.º, n.º 2. Na verdade, contribui para a unidade que sejam mantidos para os portugueses açorianos aqueles sistemas nacionais que, por força dos princípios da igualdade e da proporcionalidade, abraçam aquilo que é comum a todos.

E, é justo perguntar: o que justifica, pelo menos na generalidade, um modelo diferente de mobilidade para os portugueses açorianos?, quais as diferenças entre uma transferência no continente e outra nos Açores? E perguntar ainda: o que justifica os órgãos autonómicos criarem um sistema mais penalizador que o estadual? (no texto anterior, vimos já outras violações a esse nível, como o da *permanência mínima*).

12. Ou seja, o Estatuto Político-Administrativo dos Açores não permite que os órgãos próprios, com desculpas que são violadoras da lei, alterem normas centrais dos funcionários públicos – para um conjunto de normas que forma um sistema diferente e violador da Constituição, do Estatuto e de vários princípios constitucionais e estatutários.

13. Mas quais então as diferenças entre o sistema nacional e o (inconstitucional e ilegal) sistema regional? A conclusão é, no mínimo, extraordinária. Vejamos uma a uma.

14. A transferência: o modelo regional nada difere do estadual naquela parte que é fundamental, é aliás uma cópia quase exacta. O sistema nacional tem normas sobre a transferência para outros concelhos cujas distâncias não ultrapassem certos valores; isso não foi copiado para o sistema regional, perdendo aqui os açorianos que serão “transferidos” para um concelho cuja distância seja demasiada. Por exemplo: no continente, se na mudança for previsível um acréscimo de despesas em transportes até 8% o funcionário pode recusar; nos Açores, não. Mas, usámos a palavra “transferidos” entre comas porque, na verdade, não é uma transferência: é que havendo um quadro de ilha, logo, acontece inevitavelmente, não a transferência que pressupõe outro quadro, mas outra figura de mobilidade (afecção).

Ou seja: o sistema regional copiou a lei estadual, mas não copiou algumas normas importantes, e no conceito de transferência mantém «quadro de outro serviço» o que liquida qualquer transferência numa ilha já que numa ilha existe apenas um quadro de ilha. Isto é: a lei regional aqui viola a lei estadual, e os princípios da igualdade, da proporcionalidade e do *mínimo*.

15. A permuta: também há uma cópia textual, apenas alterando-se alguns pormenores, por sinal, para pior. No sistema estadual a permuta dá-se em serviços distintos ou em lugar vago de outro serviço; no sistema regional a permuta é exclusivamente para quadros de pessoal diferentes. Ou seja, como nos Açores os quadros são de ilha, quadro diferente quer significar ilha diferente; isto é, a permuta nos Açores apenas pode acontecer entre as ilhas e não dentro de cada ilha.

Quer isto significar, portanto, que há uma violação grosseira da lei e dos princípios citados.

16. A requisição e o destacamento: são os dois tratados na mesma disposição legal, na lei estadual e na lei regional. Diferenças de vírgula, mas ainda assim com uma alteração substancial e profunda: a requisição ou o destacamento estadual é para serviço diferente a que pertence o mobilizado, enquanto que o mesmo instituto regional é para serviço integrado em quadro de pessoal diferente daquele a que pertence o funcionário, que é o mesmo que dizer apenas entre quadros de ilha, que é o mesmo que dizer de ilha para ilha.

Ou seja, uma cópia, novamente quase inútil, e novamente uma violação grosseira da lei e dos princípios anteditos.

17. A afectação de pessoal: aquilo que no sistema estadual é a afectação específica, no sistema açoriano desaparece essa figura e em seu lugar surgem dois institutos diferentes: a afectação de pessoal, que vamos ver neste número, e a afectação em centrais de serviço que veremos no número seguinte.

A afectação de pessoal, afinal e em rigor, não é um modelo de mobilidade. O que a lei regional determina como sendo afectação de pessoal é a lista nominativa de colocação do pessoal nos quadros de ilha, ou seja, é o acto que “transfere” o pessoal dos diversos quadros dos serviços para o quadro único de ilha. Ora isto, naturalmente, não é uma figura de mobilidade profissional e nada tem que ver com a figura estadual de afectação específica. Trata-se única e exclusivamente de uma acto administrativo único que põe em execução a lei que criou o quadro único de ilha.

Razão pela qual, pois, esta é a única situação em que não se verifica qualquer ilegalidade, na especialidade, bem entendido, muito embora seja um erro colossal. Tal como também não tem correspondência com nenhuma das figuras estaduais.

18. A afectação em centrais de serviço: também é uma novidade e em rigor não se trata de nenhuma forma de mobilidade. Consiste no seguinte: centrais de serviço ao nível de cada ilha e em referência a determinadas carreiras profissionais. Ou seja, são funcionários que continuam no mesmo quadro de ilha, mas que, em vez

de estarem adstritos a um determinado serviço, ficam numa central exercendo funções, não em função de um certo serviço público, mas de todos os serviços da ilha do respectivo quadro de pessoal de ilha.

É um sistema que tem sentido para as carreiras dos motoristas, por exemplo, mas que é de difícil aplicabilidade nas demais por razões óbvias.

Tal instituto, que pode ser criado por resolução do Governo Regional, substitui todos os mecanismos de mobilidade: o quadro numa ilha é único, logo, colocam-se, por exemplo, todos os assistentes administrativos numa central e eis que podem ser afectos seis meses no serviço T, e depois afectos nos meses seguintes no serviço N; serviço T que está no centro de Angra, serviço N que pode estar na freguesia dos Biscoitos do concelho de Angra a 20km de distância.

Trata-se, com muita evidência, assim criado na generalidade, de uma grosseira ilegalidade e que, ao ser praticado sem mais, liquidaria por completo o sistema de mobilidade de pessoal – que, de outras maneiras, pelo sistema de quadro de ilha, está destruído.

19. A afectação específica: é do sistema nacional, cujo modelo regional de afectação em centrais de serviço se aproxima. Não existe, assim, nos Açores. Só que a afectação específica tem normas, isto é, respeita princípios estruturantes e elementares: é uma cedência, e é provisória, e até ao limite de um ano, e para satisfação de necessidades transitórias. Tudo diferenças substanciais das afectações de pessoal e centrais de serviços previstos para os Açores na lei regional.

20. A cedência especial: o regime regional é uma cópia, até textual, do sistema estadual. Só que nos Açores é acrescentada uma norma extraordinária: a cedência específica é um acordo, com a concordância expressa do funcionário, entre serviços e/ou pessoas colectivas públicas, em que aquele é mobilizado, definitivamente; ora, nos Açores isso estende-se às empresas privadas que sejam concessionárias de um serviço público.

Há, portanto, na generalidade, uma cópia fiel ao sistema nacional e não é, em rigor, uma modalidade diferente. Ou seja, trata-se de um sistema igual ao nacional razão pela qual não existe legitimidade para ser criado.

21. Em síntese, temos o seguinte sistema de mobilidade profissional nos Açores:

A TRANSFERÊNCIA:

a) aos funcionários das escolas, porque não fazem parte do sistema de quadros de ilha, aplica-se o regime regional – que é mais prejudicial que o nacional;

b) aos funcionários da administração central aplica-se o sistema nacional – que é mais favorável que o regional aplicado aos da administração regional;

c) aos funcionários duma ilha, independentemente do serviço, porque fazem parte do mesmo quadro de ilha, não se aplica nem o regime regional, nem o nacional que foi mandado desaplicar (embora, em contencioso, se possa alterar isso, como é evidente);

d) aos funcionários de uma ilha para outra ilha, isto é, de um quadro de ilha para outro quadro de ilha, aplica-se o regime regional – que é mais prejudicial que o nacional;

A PERMUTA:

As conclusões são as mesmas que para a transferência.

A REQUISIÇÃO E O DESTACAMENTO:

As conclusões da transferência.

A AFECTAÇÃO DE PESSOAL:

É uma “novidade” mas não é uma figura de mobilidade mas apenas e só o acto administrativo que põe em execução a lei que criou o quadro único de ilha.

A AFECTAÇÃO EM CENTRAIS DE SERVIÇO:

- a) É uma novidade e não é uma figura de mobilidade, mas antes um novo poder político.
- b) Tem utilidade para a carreira de motoristas, mas de difícil aplicação a quaisquer outras sem que se viole muita coisa.
- c) Como acto político (resolução do Governo Regional), substitui todos os mecanismos de mobilidade.
- d) Coloca na mão do Governo Regional o poder, sem necessidade de fundamentar e sem controlo político ou administrativo, para movimentar os funcionários em completo alheamento das regras básicas da mobilidade de pessoal.

A AFECTAÇÃO ESPECÍFICA:

- a) Não existe equivalência no sistema regional.
- b) Parecido com os modelos regionais de afectação de pessoal e afectação em centrais de serviço, mas para pior: os regionais não têm limites, o nacional é provisório e até um ano.

A CEDÊNCIA ESPECIAL:

É um plágio do sistema nacional, com a única diferença de o sistema regional estender-se às empresas privadas que sejam concessionárias de um serviço público.

Temos, portanto, todas as razões para criticar veemente estas leis regionais, que criam os quadros de ilha e criam um novo modelo de mobilidade.

22. Assim não. Todo este processo de quadros de ilha agora finalizado com a mobilidade de pessoal, que com aqueles está estreitamente ligado, é impensável. Não viola apenas a Constituição, o que seria normal porque a dialéctica do ordenamento jurídico assim o permite e o deseja em certo sentido (por vezes é na

contradição que melhor se evolui); também não viola apenas o Estatuto Político-Administrativo dos Açores, que seria também vulgar já que só quem trabalha se engana; também não viola apenas o regime geral da mobilidade dos funcionários públicos de Portugal: vai muitíssimo mais longe.

Na apresentação destas ideias perante uma pequena plateia, alguém disse que este bloco de (i)legalidade onde se insere o quadro de ilha e a mobilidade de pessoal «é uma agressão à inteligência dos açorianos, e à democracia, e à autonomia». E outro ainda disse que «é, no mínimo, extraordinário que o povo açoriano vote para os órgãos autonómicos e que estes, em seu nome, mandem desaplicar as normas estaduais que são muitíssimo mais favoráveis aos funcionários que as normas regionais que as desaplicam; como de igual invulgaridade que se criem leis sem utilidade e sem qualquer sustentabilidade intelectual e democrática».

Apesar de longo este texto ainda assim estamos perante uma síntese de tudo quanto estes sistemas permitem desenvolver, sobretudo perante casos concretos. Um modelo de discussão que, quem sabe, talvez venhamos a desenvolver noutro texto.