

Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas pelo despacho n.º 78/2010, de 5 de Janeiro, e delegadas pela Ministra do Ambiente e do Ordenamento do Território pelo despacho n.º 932/2010, de 14 de Janeiro, manda o Governo, pelo Secretário de Estado das Florestas e Desenvolvimento Rural e pelo Secretário de Estado do Ambiente, o seguinte:

#### Artigo 1.º

##### Renovação

É renovada a concessão da zona de caça associativa da Albergaria e outras (processo n.º 1242-AFN) por um período de seis anos, constituída por vários prédios rústicos sítos na freguesia de Entradas, município de Castro Verde, com a área de 1544 ha.

#### Artigo 2.º

##### Terrenos em área classificada

Mantêm-se em vigor as duas áreas de condicionamento à actividade cinegética, uma total e outra parcial, criadas pela Portaria n.º 1240/2004, de 23 de Setembro.

#### Artigo 3.º

##### Produção de efeitos

Esta portaria produz efeitos a partir do dia 17 de Julho de 2010.

O Secretário de Estado das Florestas e Desenvolvimento Rural, *Rui Pedro de Sousa Barreiro*, em 6 de Setembro de 2010. — O Secretário de Estado do Ambiente, *Humberto Delgado Ubach Chaves Rosa*, em 3 de Setembro de 2010.

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 256/2010

#### Processo n.º 375/09

Acordam, em plenário, no Tribunal Constitucional

I — *Relatório*. — I — O Representante da República para a Região Autónoma da Madeira requer, ao abrigo do artigo 281.º, n.ºs 1, alínea c), e 2, alínea g), da Constituição da República Portuguesa (CRP), a declaração de ilegalidade, com força obrigatória geral, «das normas contidas nos artigos 4.º, n.ºs 1 e 2, e 5.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2009/M, de 12 de Janeiro, que '[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'», por «desconformidade com o artigo 79.º, n.º 2, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira» (EPARAM).

2 — O requerente começa por fazer o *enquadramento normativo da matéria a sindicat* nos seguintes termos:

«1 — A Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, objecto da Declaração de Rectificação n.º 12-A/2008, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, de 24 de Abril de 2008, e alterada pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, 'estabelece os regimes de vinculação, de

carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas' e, complementarmente, 'define o regime jurídico-funcional aplicável a cada modalidade de constituição da relação jurídica de emprego'.

2 — O seu âmbito de aplicação objectivo é definido no artigo 3.º, cujo n.º 2 estabelece que '[a] presente lei é também aplicável, com as necessárias adaptações, designadamente no que respeita às competências em matéria administrativa dos correspondentes órgãos de governo próprio, aos serviços das administrações regionais e autárquicas.'

3 — E, na decorrência deste preceito, o Decreto Legislativo Regional n.º 26/2008/A, de 24 de Julho, cuja bondade não cabe apreciar, adaptou aquela lei à administração pública regional dos Açores.

[...]

7 — Ora, os n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º e o artigo 5.º do decreto legislativo regional em apreço introduzem, por confronto com a Lei n.º 12-A/2008, soluções inovatórias no tocante ao regime de manutenção e conversão da modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público aplicável aos actuais trabalhadores da Administração Pública, assim como ao regime atinente aos concursos de recrutamento e selecção, reclassificações e reconversões profissionais de pessoal pendentes à data da sua entrada em vigor.

[...]

17 — Verifica-se, assim, que da Lei n.º 12-A/2008, diferentemente do que estabelece o n.º 1 do artigo 4.º do decreto em epígrafe, não resulta para os trabalhadores nomeados definitivamente a manutenção do vínculo da nomeação definitiva, com a possibilidade de opção pelo regime do contrato de trabalho por tempo indeterminado. Os trabalhadores nomeados definitivamente que exercem funções em condições diferentes das referidas no artigo 10.º da Lei n.º 12-A/2008 transitam necessariamente, sem outras formalidades, para a modalidade de contrato por tempo indeterminado, não podendo manter o regime de nomeação definitiva.

18 — Por outro lado, do artigo 89.º da Lei n.º 12-A/2008 decorre que os actuais trabalhadores provisoriamente nomeados e em comissão de serviço durante o período probatório transitam para a modalidade de nomeação definitiva em período experimental se exercerem funções nas condições referidas no artigo 10.º e para a modalidade de contrato por tempo indeterminado, em período experimental, se exercerem funções em condições diferentes das referidas no artigo 10.º, sendo que a transição operou os seus efeitos a partir da data da entrada em vigor do RCTFP (cf. artigos 109.º, n.º 2, e 118.º, n.º 7, da Lei n.º 12-A/2008).

19 — Segundo o n.º 1 do artigo 91.º da Lei n.º 12-A/2008, os actuais trabalhadores em contrato administrativo de provimento transitam, em conformidade com a natureza das funções exercidas (nas mesmas condições ou em condições diferentes das referidas no artigo 10.º) e com a previsível duração do contrato: 'a) para a modalidade de nomeação definitiva, em período experimental'; 'b) para a modalidade de nomeação transitória'; 'c) para a modalidade de contrato por tempo indeterminado, em período experimental'; 'd) para a modalidade de contrato a termo resolutivo certo ou incerto'. A transição operou os seus efeitos a partir da data de entrada em vigor do RCTFP (cf. artigos 109.º, n.º 2, e 118.º, n.º 7, da Lei n.º 12-A/2008).

Estado, garantido no artigo 6.º da Constituição [...]’ (sublinhados acrescentados).

E mais adiante: ‘Deve, por isso, reconhecer-se não só que esta garantia de mobilidade corresponde a uma característica essencial das administrações públicas regionais mas também que o Estatuto de cada uma das Regiões é local adequado para ela se inserir, dada a força paramétrica das suas disposições, que vinculam simultaneamente as Regiões e a República.’

8 — Deste modo, deverão considerar-se feridas do vício de ilegalidade, por colisão com o artigo 79.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, as disposições contidas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º e no artigo 5.º do decreto em apreço, na medida em que delas resulta, para todos os trabalhadores nomeados definitivamente, a manutenção do vínculo da nomeação definitiva, embora com a possibilidade de opção pelo regime do contrato de trabalho por tempo indeterminado, enquanto que, nos termos do artigo 88.º da Lei n.º 12-A/2008, os trabalhadores nomeados definitivamente que exercem funções em condições diferentes das referidas no artigo 10.º da mesma lei transitam necessariamente, sem outras formalidades, para a modalidade de contrato por tempo indeterminado, não podendo manter o regime de nomeação definitiva.

9 — Na verdade, como se viu, em concretização do princípio da igualdade e para assegurar o exercício do direito à intercomunicabilidade entre os funcionários da administração central e das administrações regionais, o artigo 79.º do Estatuto Político-Administrativo impõe uma uniformidade de disciplina quanto aos ‘princípios estabelecidos para os funcionários do Estado’, sendo manifesto que a disciplina contida naqueles preceitos reveste semelhante natureza e daí que as normas em causa as contrariam violando assim o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira.

Na sequência da fundamentação exposta, conclui-se no sentido de que as normas contidas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º e no artigo 5.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2009/M, de 12 de Janeiro, que ‘[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’, por desconformidade com o artigo 79.º, n.º 2, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, são susceptíveis de padecer do vício de ilegalidade.»

3 — Notificado para se pronunciar, querendo, sobre o pedido, o Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira sustentou, entre o mais, o seguinte:

«8 — Da evolução constitucional descrita, o dado mais relevante que se retira para o caso dos autos é, portanto, a eliminação da categoria da *lei geral da República* e do respeito pelos seus *princípios fundamentais*.

Este aspecto não pode, na verdade, deixar de ser tido em conta na própria determinação do sentido e do alcance do artigo 79.º, n.º 2, do EPARAM, onde se determina que ‘as habilitações literárias, a formação técnica e o regime de quadros e carreiras dos funcionários dos serviços regionais’ se regem ‘pelos princípios fundamentais estabelecidos para os funcionários do Estado’. Tenha-se presente, efectivamente, que o EPA-

RAM foi aprovado pela Lei n.º 13/91, de 5 de Junho, e que a última alteração legislativa que incidiu sobre o mesmo foi efectuada através da Lei n.º 12/2000, de 21 de Junho, ou seja, antes da revisão constitucional de 2004.

Esta perspectiva dos dados normativos subjacentes permite evidenciar que aquilo que hoje tende a surgir — e é como tal apresentado pelo Representante da República para a Região Autónoma da Madeira — como um requisito material autónomo do exercício da competência legislativa regional em matéria de estatuto dos funcionários da administração regional perfilava-se, originariamente, como mero *corolário* ou *explicitação* da necessidade de observância dos *princípios fundamentais das leis gerais da República*. Necessidade essa que foi, precisamente, eliminada na revisão constitucional de 2004, que erradicou do nosso sistema constitucional a categoria das *leis gerais da República* e prescindiu, como tal, da referência imprecisa e equívoca aos respectivos *princípios fundamentais*.

Daqui resulta, claramente, que a suposta relevância material autónoma do artigo 79.º, n.º 2, do EPARAM, em que vem estribado o requerimento do Representante da República para a Região Autónoma da Madeira, tem de ser *relativizada* à luz do quadro constitucional hoje vigente. Em causa não pode estar tanto descortinar os elementos estruturais de todos e cada um dos diplomas legais aprovados pelos órgãos de soberania a respeito das matérias elencadas naquele preceito legal — e, em concreto, a respeito da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro — quanto a questão de saber se o exercício da competência legislativa regional foi exercida dentro dos parâmetros constitucionais actualmente aplicáveis e não pôs em causa o princípio da mobilidade entre os quadros da administração regional e da administração central, consagrado no artigo 80.º do EPARAM.

9 — A conclusão é reforçada quando, numa interpretação dos estatutos conforme ao sistema, se atende ao facto de as Regiões Autónomas terem hoje, por imperativo constitucional, competência para desenvolver as *bases do regime e âmbito da função pública* [artigos 165.º, n.º 1, alínea *t*), e 227.º, n.º 1, alínea *c*)]. Significa isto que, por força da Constituição, esta competência legislativa complementar das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas está apenas limitada pelo dever de observância das opções políticas fundamentais adoptadas pelas leis de bases em matéria de função pública.

[...] do cotejo da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 227.º da CRP com a alínea *t*) do n.º 1 do artigo 165.º é possível retirar-se a atribuição directa e genérica de competência às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas para ‘desenvolver para o âmbito regional os princípios ou as bases gerais’ do regime e âmbito da função pública.

Logo, numa interpretação conforme ao sistema constitucional de repartição de competências entre o Estado e as Regiões Autónomas consagrado em Portugal, forçoso é reconhecer que, contanto que se conforme com o princípio da mobilidade entre os quadros da administração regional e da administração central, consagrado no artigo 80.º do EPARAM, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira apenas está limitada, quando legisla em matéria de função pública, pelas opções político-legislativas fundamentais respeitantes à matéria e que estejam plasmadas em leis ou decretos-leis autorizados de bases.

Os artigos da Lei n.º 12-A/2008 convocados pelo requerente têm a seguinte redacção:

«Artigo 88.º

**Transição de modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado**

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

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.

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.

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.

Artigo 91.º

**Conversão dos contratos administrativos de provimento**

1 — Sem prejuízo do disposto no artigo 108.º, os actuais trabalhadores em contrato administrativo de provimento transitam, em conformidade com a natureza das funções exercidas e com a previsível duração do contrato:

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

d) Para a modalidade de contrato a termo resolutivo certo ou incerto.

Artigo 110.º

**Concursos de recrutamento e selecção de pessoal**

1 — As relações jurídicas de emprego público decorrentes de concursos de recrutamento e selecção concluídos e válidos à data de entrada em vigor do RCTFF 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.

Artigo 111.º

**Procedimentos em curso relativos a pessoal**

1 — Caducam 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.

2 — Os procedimentos em curso tendentes à prática de actos de administração e de gestão de pessoal cujos requisitos substanciais e formais de validade e, ou, de eficácia, face ao disposto na presente lei, se tenham modificado prosseguem, sendo procedimentalmente possível e útil, em ordem à verificação e aplicação de tais requisitos.»

6 — O pedido comporta duas questões de legalidade: a primeira tem a ver com o regime de manutenção e conversão da relação jurídica de emprego público (artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2009/M); a segunda refere-se aos concursos de recrutamento e selecção, reclassificações e reconversões profissionais de pessoal (artigo 5.º daquele decreto). Em ambos os casos, o parâmetro de legalidade convocado é o artigo 79.º, n.º 2, do EPARAM, face ao valor reforçado do diploma [artigos 112.º, n.º 3, 280.º, n.º 2, alínea b), e 281.º, n.º 1, alíneas c) e d), da CRP].

O requerente alega que o legislador regional disciplinou de forma inovatória em relação à mesma matéria, tal como regulada pela Lei n.º 12-A/2008, criando, pois, em relação a certos aspectos, uma disciplina diferente para os trabalhadores pertencentes aos serviços da administração regional da Madeira por comparação com os restantes trabalhadores da função pública. Apesar de o carácter inovatório da intervenção do legislador regional ser retirado do confronto dos artigos 4.º, n.ºs 1 e 2, e 5.º do diploma regional com os artigos 88.º a 92.º, 110.º e 111.º da Lei n.º 12-A/2008, para o requerente a ilegalidade decorre da violação do artigo 79.º, n.º 2, do EPARAM. Concretamente por violação dos «princípios fundamentais estabelecidos para os funcionários do Estado» na matéria em causa.

7 — O requerente fundamenta a ilegalidade dos artigos 4.º, n.ºs 1 e 2, e 5.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2009/M na violação de uma das normas do EPARAM.

9 — Quanto à questão de saber se os artigos 4.º, n.ºs 1 e 2, e 5.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2009/M violam o n.º 2 do artigo 79.º do EPARAM, há que refutar, desde logo, a argumentação do autor da norma no sentido de o legislador regional já não estar vinculado aos *princípios fundamentais* a que se refere a norma estatutária.

Depois de fazer uma breve descrição da evolução do quadro de competências legislativas das Regiões Autónomas, concluiu que «da evolução constitucional descrita, o dado mais relevante que se retira para o caso dos autos é, portanto, a eliminação da categoria da *lei geral da República* e do respeito pelos seus *princípios fundamentais*», vale dizer, da concomitante necessidade de observância dos princípios fundamentais das leis gerais da República. «*Necessidade* essa que foi, precisamente, eliminada na revisão constitucional de 2004, que erradicou do nosso sistema constitucional a categoria das *leis gerais da República* e prescindiu, como tal, da referência imprecisa e equívoca aos respectivos *princípios fundamentais*. Daqui resultando, claramente, que a suposta relevância material autónoma do artigo 79.º, n.º 2, do EPARAM, em que vem estribado o requerimento do Representante da República para a Região Autónoma da Madeira, tem de ser relativizada à luz do quadro constitucional hoje vigente.»

O que há a dizer quanto a esta argumentação é que ela parte de um pressuposto errado, que é o de que os «princípios fundamentais» do artigo 79.º, n.º 2, do EPARAM são os mesmos «princípios fundamentais das leis gerais da República» introduzidos no texto constitucional em 1997. Basta ver que já no texto originário do EPARAM (Lei n.º 13/91, de 5 de Junho), no seu artigo 60.º, n.º 3, se dispunha exactamente da mesma forma, aí se referindo, pois, a necessidade de respeitar os «princípios fundamentais».

O desaparecimento da fórmula «princípios fundamentais das leis gerais da República» não implica a mencionada relativização da norma estatutária. Não há motivos para rejeitar a necessária vinculação do legislador regional aos princípios fundamentais a que se refere o n.º 2 do artigo 79.º do EPARAM, não podendo pretender-se que a competência legislativa regional esteja limitada apenas pelo «dever de observância das opções políticas fundamentais adoptadas pelas leis de bases em matéria de função pública». Trata-se de uma exigência que está presente desde o texto originário deste Estatuto, justificável quer por a CRP ter reservado à Assembleia da República as bases do regime da função pública, quer por estar em causa uma matéria — fundamentalmente, a natureza jurídica da relação de emprego na função pública — em que o princípio da unidade do Estado e o princípio da igualdade, a ele subjacente, impõem claramente uma igualdade de tratamento, quer, ainda, por ser a regra que melhor se harmoniza com a garantia de mobilidade consagrada no artigo 80.º do EPARAM.

10 — A primeira questão de legalidade tem a ver com o regime de manutenção e conversão da relação jurídica de emprego público, tal como previsto no artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2009/M.

De acordo com o que aqui se dispõe, 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*; 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, *transitam para a modalidade de nomeação definitiva sem prejuízo de poderem optar pela transição para o regime de contrato por tempo indeterminado*. A questão está, pois, em saber se este regime viola ou não os «princípios fundamentais estabelecidos para os funcionários do Estado» em matéria de manutenção e conversão da relação jurídica de emprego público.

Tais princípios hão-de ser os que se extraem da Lei n.º 12-A/2008 — aplicável, com as necessárias adaptações, aos serviços das administrações regionais (artigo 3.º, n.º 2) —, diploma que veio definir e regular «os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas» e, «complementarmente», definir «o regime jurídico-funcional aplicável a cada modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público» (artigo 1.º).

Um dos aspectos mais marcantes da reforma operada pela Lei n.º 12-A/2008 é o da consagração do contrato como modalidade regra da constituição da relação jurídica de emprego público, quedando-se a nomeação como uma modalidade de natureza excepcional (artigos 9.º, 10.º e 20.º). Este novo regime é aplicável àqueles que no momento da entrada em vigor daquela lei já eram trabalhadores da função pública, sem que lhes ser dada a faculdade de manterem o título jurídico definidor da relação de trabalho (artigos 88.º a 92.º).

Pode, pois, extrair-se do regime transitório estabelecido na Lei n.º 12-A/2008, no tocante à manutenção e conversão da relação jurídica de emprego, que o legislador ordinário estabeleceu para os funcionários do Estado, como princípio fundamental, o da *transição imediata para a modalidade regra de contrato por tempo indeterminado* sem qualquer possibilidade de opção por parte deles.

Este princípio foi desrespeitado pelos n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2009/M, na medida em que, por força deles, os trabalhadores da administração regional autónoma não transitam imediatamente para a modalidade regra de contrato por tempo indeterminado. *Mantêm a nomeação definitiva ou transitam para a modalidade de nomeação definitiva*, fora dos casos previstos no artigo 10.º da Lei n.º 12-A/2008, sem prejuízo de *poderem optar* pela transição para o regime de contrato por tempo indeterminado.

Não pode aceitar-se, pois, como invoca o autor da norma, que estão em causa meras «adaptações às regras transitórias de aplicação no tempo do regime instituído pela Lei n.º 12-A/2008», que se trata de «evitar a *imediata* conversão da modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público dos actuais funcionários», e que «a própria disciplina material da Lei n.º 12-A/2008 sai *incólume* desta iniciativa legislativa regional», apenas se dando «o alargamento, no domínio da administração regional, do universo de funcionários que, de alguma forma, beneficiam da manutenção do estatuto jurídico anterior». Com efeito, por força do cumprimento dos dois diplomas (o nacional e o regional), destinatários diferentes embora em idêntica situação vêem-lhes ser aplicados regimes jurídicos diversos, que vão afectar o seu estatuto profissional. Para os actuais trabalhadores da administração regional, a nomeação foi instituída como modalidade regra da relação jurídica de emprego, enquanto que para a grande maioria dos restantes (actuais) trabalhadores passa a ser a do contrato de trabalho em funções públicas, daqui decorrendo consequências jurídicas distintas.

