



JORNAL OFICIAL

Quarta-feira, 5 de Dezembro de 2007



Série

Número 121

4.º Suplemento

Sumário

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 551/2007

Declara a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, por violação do artigo 229.º, n.º 2, da Constituição, da norma constante do artigo 41.º, n.º 1, da Lei n.º 53/2006, de 7 de Dezembro, que estabelece o regime comum de mobilidade entre serviços dos funcionários e agentes da Administração Pública, visando o seu aproveitamento racional, na parte em que se refere à administração regional.

DIRECÇÃO REGIONAL DA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

Conforme o preceituado no artigo 8.º alínea a), do Decreto Regional n.º 6/77/M, de 21 de Abril e em execução da Portaria n.º 208/82, de 31 de Dezembro, procede-se a transcrição do seguinte diploma:

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**Acórdão n.º 551/2007****de 3 de Dezembro****Processo n.º 266/07**

Acordam, em plenário, no Tribunal Constitucional:

I - Relatório

1 - O pedido. - O Presidente do Governo Regional da Região Autónoma da Madeira veio requerer a apreciação e declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade do artigo 41.º, n.º 1, da Lei n.º 53/2006, de 7 de Dezembro, na parte em que se refere à administração regional.

A Lei n.º 53/2006, de 7 de Dezembro, estabelece o regime comum de mobilidade entre serviços dos funcionários e agentes da Administração Pública, visando o seu aproveitamento racional. O teor da norma questionada é o seguinte:

«Artigo 41.º

Procedimento prévio de recrutamentos

1 - Nenhum serviço da administração directa e indirecta do Estado e da administração regional e autárquica, com excepção das entidades públicas empresariais, pode recrutar pessoal por tempo indeterminado, que não se encontre integrado no quadro e na carreira para os quais se opera o recrutamento, antes de executado o procedimento referido no artigo 34.º

2 - ...

3 - ...

4 - ...»

Anorma cuja constitucionalidade é suscitada no pedido remete para o artigo 34.º, que dispõe o seguinte:

«Artigo 34.º

Seleção para reinício de funções em serviço

1 - A selecção de pessoal em situação de mobilidade especial para reinício de funções em serviço, a título transitório ou por tempo indeterminado, é efectuada através de adequado procedimento.

2 - O procedimento inicia-se com a publicitação na BEP de despacho do dirigente máximo do serviço que fixa:

a) O número de efectivos de pessoal a recrutar, por carreira, ou por categoria quando necessário, e por áreas funcional, habilitacional e geográfica, quando exigíveis, e outros requisitos de candidatura, neles sempre incluindo a possibilidade de reclassificação e reconversão profissional;

b) Os métodos e critérios de selecção;

c) A composição dos júris de selecção;

d) Os prazos do procedimento.

3 - Podem apenas candidatar-se ao procedimento de selecção os funcionários ou agentes em situação de mobilidade especial.»

2 - Os fundamentos do pedido. - O requerente fundamentou o pedido nos seguintes termos:

A Lei n.º 53/2006 estabelece o regime comum de mobilidade entre serviços dos funcionários e agentes da Administração Pública, prevendo instrumentos de mobilidade geral (transferência, permuta, requisição, destacamento, afectação específica e cedência ocasional) e instrumentos de mobilidade especial (reafecção e reinício de funções de pessoal excedentário, proveniente de serviços submetidos a processos de extinção, fusão, reestruturação ou racionalização de efectivos)

O artigo 41.º dessa lei, com a epígrafe «Procedimento prévio de recrutamentos», estabelece que nenhum serviço, designadamente da administração regional, pode recrutar pessoal por tempo indeterminado que não se encontre integrado no quadro e na carreira para os quais se opera o recrutamento, antes de publicar anúncio na bolsa de emprego público (BEP), para que se possam candidatar funcionários ou agentes em situação de mobilidade especial.

A Região Autónoma da Madeira não teve conhecimento nem foi ouvida sobre esta matéria, tal como está regulada na norma mencionada. Com efeito, apenas lhe foi dada oportunidade de se pronunciar sobre duas versões anteriores da norma em questão, que não obrigavam os serviços da administração regional a proceder à publicitação prévia de recrutamentos na BEP.

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira recebeu do Gabinete do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros um pedido de audição relativo ao projecto de proposta de lei n.º 260/2006, que regulava no artigo 33.º a obrigação de publicitação prévia de recrutamentos e apenas abrangia os serviços das administrações central e local (excluindo, portanto, os serviços da administração regional).

Posteriormente, o Governo Regional recebeu da Assembleia da República um pedido de audição relativo à proposta de lei n.º 81/X, que regulava a obrigação de publicitação prévia de recrutamentos no artigo 41.º e apenas abrangia os serviços da administração directa e indirecta do Estado e da administração local (excluindo os serviços da administração regional).

Foi apenas com a publicação da Lei n.º 53/2006 que se constatou ter havido uma alteração de vulto (no que toca à Região) na redacção do artigo 41.º, por este passar a abranger os serviços da administração regional.

A redacção final do artigo 41.º da Lei n.º 53/2006, ao abranger a administração regional, entra em clara colisão com o Decreto-Lei n.º 85/85, de 1 de Abril, que regula a mobilidade dos funcionários entre a administração central e regional, submetendo-a a regras específicas. A norma questionada também não se coaduna com o artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 78/2003, de 23 de Abril, que determina que a utilização da BEP é facultativa para as Regiões Autónomas.

Além disso, a alteração em análise é substancial, incide expressamente sobre a administração regional e torna o texto do artigo 41.º, n.º 1, da Lei n.º 53/2006 absolutamente inovatório em relação ao que foi enviado para consulta aos órgãos de governo regional.

Asituação descrita consubstancia uma flagrante violação do direito de audição dos órgãos de governo regional, previsto no artigo 229.º, n.º 2, da Constituição e regulado na Lei n.º 40/96, de 31 de Agosto.

Com efeito, o artigo 7.º da Lei n.º 40/96 determina que «sempre que a audição tenha incidido sobre proposta concreta à qual venham a ser introduzidas alterações que a torne substancialmente diferente ou inovatória devem ser remetidas aos órgãos de governo próprio cópia das mesmas e a respectiva justificação». Essa obrigação não foi cumprida, tornando inconstitucional (tal como prescreve o artigo 9.º da Lei n.º 40/96) o artigo 41.º, n.º 1, da Lei n.º 53/2006 na parte em que se refere à administração regional.

O requerente entregou, em anexo ao pedido, cópia parcial (contendo a norma relativa à publicitação prévia de recrutamentos) do projecto de proposta de lei n.º 260/2006, de 1 de Junho, e da proposta de lei n.º 81/X, de 29 de Junho de 2006. Esta última tem um carimbo de aprovação na generalidade apostado em 20 de Julho de 2006.

3 - A resposta do autor da norma. - Notificado para se pronunciar, querendo, sobre o pedido, a Assembleia da República entregou cópia da documentação relativa aos trabalhos preparatórios da Lei n.º 53/2006 e ofereceu o merecimento dos autos.

4 - As diligências posteriores. - Analisada a documentação constante dos autos, considerou-se necessário solicitar informações adicionais.

Por um lado, a documentação entregue pela Assembleia da República apenas respeita à parte do procedimento legislativo que decorreu em sede parlamentar. Ora, tendo o diploma questionado tido origem numa proposta de lei do Governo (n.º 260/2006) e constatando-se que os órgãos de governo das Regiões Autónomas foram ouvidos relativamente a essa proposta antes da sua aprovação em Conselho de Ministros, revela-se necessário à decisão da causa saber em que termos decorreu esta audição. Assim sendo, solicitou-se ao Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, ao abrigo do disposto no artigo 64.º-Ada Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional (doravante, LTC), uma cópia da documentação referente ao procedimento de audição das Regiões Autónomas relativa à proposta de lei n.º 260/2006, designadamente o pedido de audição, o teor da proposta (à data da audição) e a resposta dos órgãos de governo regionais.

Por outro lado, para conhecer com exactidão as condições em que decorreu o exercício do direito de audição, solicitou-se ao Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira que indicasse a data em que a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira recebeu o pedido de audição relativo à proposta de lei n.º 81/X, constante do ofício n.º 1110/GPAR/06-pc, do Gabinete do Presidente da Assembleia da República, de 11 de Outubro.

Todos os elementos solicitados foram entregues, estando agora o Tribunal em condições de apreciar o pedido que deu origem ao presente processo.

5 - O memorando. - Discutido em plenário o memorando apresentado pelo Presidente do Tribunal Constitucional, nos termos do artigo 63.º, n.º 1, da LTC, e fixada a orientação do Tribunal, cumpre agora decidir de harmonia com o que então se estabeleceu.

II - Fundamentação

6 - Questão prévia. - Alegitimidade do requerente - de acordo com o disposto no artigo 281.º, n.º 2, alínea g), da Constituição, podem requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade de normas, com força obrigatória geral, os presidentes dos Governos Regionais, quando o pedido «se fundar em violação dos direitos das Regiões Autónomas».

No caso sub iudice, o requerente fundamenta o seu pedido na existência de uma violação do direito de audição dos órgãos de governo regional, consagrado no artigo 229.º, n.º 2, da Constituição. Tratando-se de um direito das Regiões Autónomas com assento constitucional, não se suscitam dúvidas acerca da legitimidade do requerente para submeter ao Tribunal o presente pedido de fiscalização da constitucionalidade.

Aliás, este Tribunal já teve ocasião de afirmar, noutros casos, que a legitimidade dos Presidentes dos Governos Regionais para requerer a fiscalização abstracta da constitucionalidade depende de estar em causa a violação de direitos regionais consagrados na Constituição (cf., entre muitos, o Acórdão n.º 264/86, Acórdãos do Tribunal Constitucional, 8.º vol., pp. 169 e segs.)

7 - As matérias sujeitas a audição. - De acordo com o disposto no artigo 229.º, n.º 2, da Constituição, «os órgãos de soberania ouvirão sempre, relativamente a questões da sua competência respeitantes às Regiões Autónomas, os órgãos de governo regional».

A questão que se coloca é, pois, a de saber se a Lei n.º 53/2006 constitui um acto da competência dos órgãos de soberania que respeita às Regiões Autónomas.

Antes da revisão constitucional de 2004, a qual introduziu alterações significativas no direito constitucional regional, o Tribunal Constitucional teve oportunidade de definir, diversas vezes, o âmbito de aplicação deste preceito da lei fundamental, tendo consolidado ao longo do tempo, na jurisprudência constitucional portuguesa, o seguinte entendimento, formulado inicialmente pela Comissão Constitucional no parecer n.º 20/77 (Pareceres da Comissão Constitucional, 2.º vol., INCM, 1977, pp. 159 e segs.):

«[...] são questões da competência dos órgãos de soberania, mas respeitantes às Regiões Autónomas, aquelas que, excedendo a competência dos órgãos de governo regional, respeitem a interesses predominantemente regionais ou, pelo menos, mereçam, no plano nacional, um tratamento específico no que toca à sua incidência nas Regiões, em função das particularidades destas e tendo em vista a relevância de que se revestem para esses territórios.

[...]

Será, por exemplo, a circunstância de o órgão de soberania, na disciplina que se propõe editar para determinada questão, circunscrever tal disciplina ao âmbito regional. Ou ainda a circunstância de o órgão de soberania, na regulamentação de determinada questão, se propor adoptar uma solução especial no que toca às Regiões Autónomas, por referência à regulamentação geral que nessa matéria prevê para o restante território nacional.»

Esse entendimento foi acolhido posteriormente em numerosos arestos (cf., entre outros, os Acórdãos n.os 42/85, 264/86, 403/89, 670/99, 684/99, 529/2001 e 243/2002, publicados em Acórdãos do Tribunal Constitucional, 5.º vol., pp. 181 e segs., 8.º vol., pp. 169 e segs., 13.º vol., t. i, pp. 465 e segs., 45.º vol., pp. 57 e segs., e pp. 91 e segs., 51.º vol., pp. 65 e segs., e 53.º vol., pp. 117 e segs., respectivamente).

Antes de apreciar se o regime fixado na Lei n.º 53/2006 constitui um acto da competência dos órgãos de soberania que respeita às Regiões Autónomas importa averiguar se a jurisprudência acabada de mencionar continua a ser aplicável após a revisão constitucional de 2004.

Apesar de a redacção do artigo 229.º, n.º 2, da CRP não ter sofrido qualquer alteração na mencionada revisão, as modificações introduzidas noutros preceitos do título vii da parte iii, referente às Regiões Autónomas, designadamente em sede de repartição de poder legislativo entre os órgãos das Regiões Autónomas e os órgãos de soberania, que se consubstanciaram numa maior abertura da Constituição à autonomia regional, poderiam implicar um diferente entendimento da expressão respeitantes às Regiões Autónomas.

Deve, todavia, sublinhar-se que o âmbito material da audição não coincide absolutamente com o âmbito material do poder legislativo regional, pois enquanto o primeiro decorre de um direito de participação junto dos órgãos de soberania, o segundo é um poder próprio.

Assim, a expressão respeitantes às Regiões Autónomas constante do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição deve (continuar a) ser interpretada no sentido de se tratar de matérias que, apesar de serem da competência dos órgãos de soberania, nelas os interesses regionais apresentam particularidades por comparação com os interesses nacionais, quer devido às características geográficas, económicas, sociais e culturais das Regiões quer devido às históricas aspirações autonomistas das populações insulares, que justificam a audição dos órgãos de governo regional.

Vejamos então se, no caso concreto dos presentes autos, as Regiões Autónomas deveriam ou não ter sido ouvidas.

A Lei n.º 53/2006 regula a mobilidade entre serviços dos funcionários e agentes da função pública, matéria que respeita a interesses nacionais, do Estado unitário, designadamente o interesse na gestão eficaz dos recursos humanos da Administração Pública (cf. o segundo parágrafo da exposição de motivos da proposta de lei n.º 81/X/1).

Apesar disso, pode dizer-se que o diploma em questão incide de forma particular sobre as Regiões Autónomas, atendendo a que parte do seu regime se aplica directamente à administração regional (cf. os artigos 2.º, n.º 3, e 41.º, n.º 1) e esta apresenta especificidades relativamente à administração estadual.

Desde logo, as administrações regionais são entes que se encontram sob a alçada do poder executivo próprio das Regiões Autónomas [artigo 227.º, n.º 1, alínea g), da Constituição] - trata-se de uma decorrência da autonomia político-administrativa regional. Uma das expressões dessa autonomia é a existência de quadros regionais de pessoal (cf. os artigos 78.º, n.º 1, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira e 92.º,

n.º 1, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores).

Além disso, a insularidade interfere na mobilidade geográfica das pessoas, justificando que o regime de mobilidade dos funcionários públicos seja adaptado à realidade regional. Daí que o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira determine que «a legislação sobre o regime da função pública procurará ter em conta as condicionantes da insularidade» (artigo 79.º, n.º 3).

Assim sendo, a legislação nacional que afecte a organização e o funcionamento das administrações regionais, designadamente o regime de mobilidade do respectivo pessoal, deve qualificar-se como matéria respeitante às Regiões Autónomas para os efeitos previstos no artigo 229.º, n.º 2, da Constituição.

Esse entendimento recebeu consagração expressa nos artigos 40.º, alínea qq), do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira e 8.º, alínea n), do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

Além disso, o legislador tem reconhecido a especificidade das administrações regionais no que toca à mobilidade dos recursos humanos. Desde logo, o Decreto-Lei n.º 85/85, de 1 de Abril, aprovou um regime especial de mobilidade dos funcionários entre os quadros da administração central e das administrações regionais autónomas. Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 190/99, de 5 de Junho, aprovou um conjunto de incentivos à mobilidade dos recursos humanos da Administração Pública e, atendendo à especificidade das administrações regionais, fez depender a sua aplicação nos territórios regionais da aprovação de diploma próprio (artigo 2.º, n.º 5). Essa solução foi igualmente adoptada no Decreto-Lei n.º 193/2002, de 25 de Setembro, que estabeleceu o regime de colocação e de afectação dos funcionários e agentes integrados em serviços e organismos extintos, fundidos e reestruturados (artigo 2.º, n.º 2).

Também o artigo 2.º da Lei n.º 53/2006, ora questionada, manda aplicar a totalidade do regime de mobilidade nela fixado à administração directa e indirecta do Estado e apenas parte desse regime à administração regional e autárquica. Resulta do n.º 3 desse artigo que a aplicação da restante parte do regime de mobilidade a estas administrações depende de adaptação, reconhecendo o legislador que elas possuem especificidades justificadoras da definição de um regime parcialmente distinto.

Em face do exposto, não pode deixar de se concluir que a Lei n.º 53/2006 contém matéria respeitante às Regiões Autónomas, para efeitos do direito de audição dos órgãos de governo próprio regionais.

8 - O procedimento de audição das Regiões Autónomas, no âmbito da elaboração da Lei n.º 53/2006. - De acordo com a documentação constante do processo, os órgãos de governo próprios das Regiões Autónomas tiveram conhecimento do projecto de diploma que esteve na origem da Lei n.º 53/2006, numa fase inicial, em que o projecto ainda se encontrava na Presidência do Conselho de Ministros - o projecto de proposta de lei n.º 260/2006 foi enviado, para audição, às assembleias legislativas regionais, em 2 de Junho de 2006, com indicação de urgência e redução do prazo de audição para 10 dias; foi recebido por estas em 5 de Junho de 2006 e em 7 de Junho de 2007, respectivamente, e foi apreciado em 12 de Junho de 2006 por ambas, tendo a Assembleia Legislativa da Madeira deliberado nada ter a opor à proposta de lei e a Assembleia Legislativa dos Açores deliberado não se pronunciar sobre o mérito da proposta, atenta a exiguidade do tempo concedido para a emissão de parecer. A versão enviada às Regiões, de 1 de Junho de 2006, previa a aplicação directa do diploma às administrações regionais autónomas no tocante ao regime dos instrumentos de mobilidade e ao reinício de funções em serviço público de pessoal colocado em situação de mobilidade especial, regulado nos capítulos ii e iii (artigo 2.º, n.º 2), mas restringia a obrigação de publicitação prévia de recrutamentos às administrações central e local (artigo 33.º, n.º 1, inserido no capítulo iv, «Disposições finais e transitórias»).

O projecto de proposta de lei n.º 260/2006 foi admitido na Assembleia da República, em 29 de Junho de 2006, e convertido na proposta de lei n.º 81/X/1. Esta proposta restringiu a aplicação directa do diploma às Regiões Autónomas, passando apenas a abranger o regime do reinício de funções em serviço de pessoal colocado em situação de mobilidade especial, regulado na secção vi do capítulo iii (artigo 2.º, n.º 3). Além disso, o regime da publicitação prévia de recrutamentos sofreu alterações de numeração (essa matéria passou a estar regulada no artigo 41.º, mantendo-se a inserção no capítulo iv, «Disposições finais e transitórias») e de conteúdo (a norma passou a abranger a administração directa e indirecta do Estado e a administração local) - cf. Diário da Assembleia da República, 2.ª série-A, n.º 124/X/1, de 30 de Julho de 2006.

Até à fase de apreciação na especialidade, os artigos 2.º, n.º 3, e 41.º, n.º 1, da proposta de lei mantiveram a mesma redacção: a primeira dessas normas determina a aplicação parcial do regime à administração regional e a segunda abrange a administração directa e indirecta do Estado e a administração local, não contendo qualquer referência à administração regional. Foi essa versão que foi submetida a discussão pública, em 30 de Junho de 2006, aprovada na generalidade, em 20 de Julho de 2006, e enviada aos órgãos de governo das Regiões, para exercício do direito de audição, em 11 de Outubro de 2006. Registe-se, ainda, que à data em que a audição foi promovida, a proposta de lei n.º 81/X/1 se encontrava na fase de apreciação na especialidade, a cargo da Comissão de Trabalho e Segurança Social.

Essa comissão parlamentar procedeu à discussão e votação na especialidade da dita proposta de lei, em reunião realizada em 17 de Outubro de 2006. Daí resultou a alteração da redacção dos artigos 2.º, n.º 3, e 41.º, n.º 1, da proposta: no artigo 2.º, n.º 3, a palavra «local» foi substituída por «autárquica» e no artigo 41.º, n.º 1, passou a abranger-se a administração directa e indirecta do Estado e a administração regional e autárquica - cf. Diário da Assembleia da República, 2.ª série-A, n.º 10/X/2, suplemento de 18 de Outubro de 2006. Esta versão foi submetida a votação final global, na reunião plenária de 19 de Outubro de 2006, tendo sido aprovada. É ela que corresponde ao texto da Lei n.º 53/2006.

Importa, agora determinar as consequências jurídico-constitucionais do procedimento seguido na aprovação da lei em apreço.

9 - Conformidade do procedimento seguido com o direito de audição das Regiões Autónomas. - A Constituição nada dispõe acerca do procedimento de audição das Regiões Autónomas. Essa matéria encontra-se regulada em legislação ordinária, designadamente na Lei n.º 40/96, de 31 de Agosto, nos artigos 89.º a 92.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira e 78.º a 80.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores. Também os artigos 152.º do Regimento da Assembleia da República (aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 4/93, de 2 de Março, e alterado pelas Resoluções da Assembleia da República n.os 15/96, de 2 de Maio, 3/99, de 20 de Janeiro, 75/99, de 25 de Novembro, e 2/2003, de 17 de Janeiro) e 23.º do Regimento do Conselho de Ministros do XVII Governo Constitucional (aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2005, de 15 de Abril, e alterado pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.os 186/2005, de 6 de Dezembro, e 64/2006, de 18 de Maio) tratam do procedimento de audição das Regiões Autónomas.

Do desrespeito dessas regras não se extrai automaticamente uma conclusão de inconstitucionalidade (cf., neste sentido, os Acórdãos n.os 670/99 e, sobretudo, 529/2001). Como se disse neste último acórdão, «decisivo para tal efeito, em último termo, é saber se, em cada caso, se observou, ou não, um procedimento capaz de corresponder ao sentido da exigência do artigo 229.º, n.º 2, da Constituição».

Assim, na medida em que o incumprimento daquelas regras comprometa o exercício do direito constitucional de audição, coloca-se um problema de constitucionalidade. É exactamente isso que sucede no presente processo, visto que o requerente

sustenta ter sido violado o direito de audição das Regiões Autónomas, por não ter sido cumprido o procedimento fixado no artigo 7.º da Lei n.º 40/96. Esta norma dispõe o seguinte:

«Sempre que a audição tenha incidido sobre proposta concreta à qual venham a ser introduzidas alterações que a torne substancialmente diferente ou inovatória devem ser remetidas aos órgãos de governo próprio cópia das mesmas e a respectiva justificação.»

O Tribunal tem entendido (cf., designadamente, os Acórdãos n.os 264/86, 125/87 e 105/2002, Acórdãos do Tribunal Constitucional, 8.º vol., pp. 169 e segs., 9.º vol., pp. 287 e segs., 52.º vol., pp. 135 e segs., respectivamente) que os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas não têm de ser novamente ouvidos quando a alteração da proposta de lei consubstancia uma mera variação (sem dilatação) do âmbito temático e problemático das matérias reguladas na iniciativa legislativa originária.

Ora, se (a contrario) os órgãos de governo regionais devem ser novamente ouvidos quando ocorre uma ampliação do elenco de matérias reguladas na proposta de lei originária, o mesmo deverá suceder quando há uma ampliação do âmbito de aplicação do regime fixado, que seja relevante para as Regiões Autónomas.

É o caso, por exemplo, da introdução de disposições especiais para as Regiões Autónomas - como diz Jorge Miranda (ob. cit., p. 791), «parece indiscutível que, se um projecto ou proposta de lei não contiver nenhuma disposição especial para uma Região Autónoma e ela surgir através de um texto de substituição ou de uma proposta de alteração, a Assembleia Legislativa Regional terá de ser consultada». É também o caso da ampliação do conjunto de normas aplicável às Regiões Autónomas, que ocorre no processo sub iudice.

No caso em análise, os órgãos de governo regionais foram ouvidos duas vezes - uma primeira vez no contexto do procedimento legislativo do Governo que levou à aprovação do projecto de proposta de lei n.º 260/2006 e uma segunda vez no contexto do procedimento legislativo da Assembleia da República que culminou na aprovação da Lei n.º 53/2006.

Contudo, a proposta de lei submetida à audição tinha, em ambos os casos, um âmbito de aplicação regional mais restrito do que aquele que foi fixado na redacção final do diploma. Com efeito, ambas as versões previam a aplicação directa do diploma às administrações regionais na parte relativa ao reinício de funções em serviço do pessoal colocado em situação de mobilidade especial (regulada na secção vi do capítulo iii), a primeira delas previa também a aplicação directa do regime dos instrumentos de mobilidade (regulado nos capítulos ii e iii), mas nenhuma das duas versões previa a aplicação directa às administrações regionais do regime da publicitação prévia de recrutamentos (inserido no capítulo iv).

Apesar de os órgãos de governo regionais terem tido oportunidade de manifestar a sua opinião acerca do regime de publicitação prévia de recrutamentos (visto que ele já existia nas versões submetidas a audição), não pode considerar-se realizado o direito de audição uma vez que essas versões não previam que a matéria em causa se aplicasse directamente às administrações regionais, não tendo os órgãos de governo regional interesse directo em se pronunciar sobre ela.

Com efeito, a Lei n.º 53/2006 regula uma matéria - a mobilidade entre serviços dos funcionários e agentes da função pública - cujo âmbito de aplicação é nacional, pelo que apenas interessa às Regiões, para os efeitos previstos no artigo 229.º, n.º 2, da Constituição, na medida em que, por um lado, o diploma que a regula lhes seja aplicável, e, por outro, as características da realidade insular e a autonomia político-administrativa regional podem justificar desvios ao regime geral.

Acresce que a solução normativa que constava das versões submetidas a audição - de não inclusão das administrações regionais no leque das entidades obrigadas à publicitação prévia de recrutamentos na BEP - se harmonizava com o regime que vigorava anteriormente à Lei n.º 53/2006 (cf. o artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 78/2003, de 23 de Abril), apresentando-se às

Regiões Autónomas como uma solução de continuidade, não inovadora. Acircunstância de os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas terem razão para confiar na manutenção do regime vigente - de utilização facultativa da BEP, por parte das administrações regionais - reforça a sua falta de interesse em se pronunciar sobre o regime de publicitação prévia de recrutamentos, nos termos em que ele foi submetido a audição.

Em suma, a ampliação do âmbito de aplicação directa do diploma às Regiões Autónomas, que veio a ocorrer em sede de apreciação na especialidade, por parte da Comissão de Trabalho e Segurança Social, exigia que se procedesse a uma nova audição das Assembleias Legislativas das Regiões, para lhes dar oportunidade de se pronunciarem sobre a matéria em apreço.

Aprovação da proposta de lei n.º 81/X/1, sem a realização desse procedimento de audição, consubstancia um vício de procedimento legislativo gerador de inconstitucionalidade, por violação do disposto no artigo 229.º, n.º 2, da Constituição.

10 - Âmbito dos efeitos da inconstitucionalidade. - Uma vez que a presente declaração de inconstitucionalidade abrange apenas um segmento de uma norma da Lei n.º 53/2006, importa clarificar se as restantes são afectadas e em que medida.

Além disso, tendo em conta que o segmento da norma ora declarada inconstitucional respeita a um procedimento de recrutamento de funcionários e agentes da Administração Pública, é necessário ponderar a limitação dos efeitos da inconstitucionalidade.

Quanto à primeira questão enunciada, entende-se que o vício de inconstitucionalidade detectado não afecta a validade do artigo 41.º, n.º 1, na parte que não se refere às administrações regionais, nem das restantes normas da Lei n.º 53/2006.

Reitera-se, no presente processo, o que se disse no Acórdão n.º 403/89:

«[...] o exercício pelos órgãos regionais da faculdade de impugnação da constitucionalidade de normas dimanadas de órgãos de soberania pressupõe uma legitimidade qualificada pela violação de direitos das Regiões. É precisamente a circunstância de ser accionado, por esta via, um poder de garantia dos poderes das Regiões que fornece o critério de determinação do âmbito do pedido. Só têm de (devem) ser consideradas as normas que [...] violem direitos constitucionalmente conferidos às Regiões e na medida em que essas normas se destinem a nelas ser aplicadas [...]

No mais, nada impedirá que a disciplina continue vigorando para o restante espaço nacional, como também nada impedirá que a parte não inconstitucionalizada do diploma impugnado continue em vigor para a própria Região [...]

Só não terá de ser assim quando estivermos perante normas que, no contexto da lei em causa, formem, com as restantes, uma unidade indissolúvel de sentido teleológico ou lógico.»

Por um lado, a presente declaração de inconstitucionalidade não contende com a aplicação do artigo 41.º, n.º 1, aos restantes destinatários da norma (os serviços da administração directa e indirecta do Estado e da administração autárquica, com excepção das entidades públicas empresariais).

Por outro lado, não suscita problemas a aplicação do restante regime da Lei n.º 53/2006 às próprias administrações regionais. O preceito que padece do vício de inconstitucionalidade tem autonomia relativamente às restantes normas da Lei n.º 53/2006, em termos tais que a invalidação daquele não prejudica a normal aplicação destas últimas.

Com efeito, a norma constante do artigo 41.º, n.º 1, é uma disposição final (inserida no capítulo iv, «Disposições finais e transitórias»), que completa o regime definido no artigo 34.º, obrigando a administração a realizar um procedimento prévio de recrutamento, dando prioridade ao pessoal em situação de mobilidade especial. Com a presente declaração de inconstitucionalidade continua inclusivamente a aplicar-se às administrações regionais o procedimento de selecção de pessoal em situação de mobilidade especial, regulado no artigo 34.º - até porque esta é uma das normas da Lei n.º 53/2006 que se lhes

aplica directamente (nos termos previstos no artigo 2.º, n.º 3), não tendo sido abrangida pelo presente pedido nem relativamente a ela sido contestada a verificação da audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas. Simplesmente, quando as administrações regionais pretendam recrutar pessoal por tempo indeterminado, que não se encontre integrado no quadro e na carreira para onde se opera o recrutamento, não estão obrigadas a recorrer previamente àquele procedimento de selecção.

Quanto à segunda questão acima enunciada, entende-se ser necessário garantir a estabilidade das relações de trabalho que, entretanto, se poderão ter constituído, em consequência de a administração regional ter utilizado o procedimento prévio de recrutamento previsto na norma ora declarada inconstitucional. É preciso ter em conta que, no âmbito dos provimentos resultantes do recurso àquele procedimento prévio, a norma em apreço tem uma importância fulcral.

O Tribunal entende, assim, que, salvo para os casos em que os provimentos resultantes do recurso àquele procedimento se encontrem pendentes de impugnação judicial ou ainda dela sejam susceptíveis, a salvaguarda da estabilidade dessas relações constitui uma exigência de segurança jurídica, justificando a limitação dos efeitos da inconstitucionalidade, de forma que estes se produzam apenas a partir da publicação do presente acórdão, ao abrigo do disposto no artigo 282.º, n.º 4, da Constituição.

III - Decisão

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal Constitucional decide:

a) Declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, por violação do artigo 229.º, n.º 2, da Constituição, da norma constante do artigo 41.º, n.º 1, da Lei n.º 53/2006, de 7 de Dezembro - que estabelece o regime comum de mobilidade entre serviços dos funcionários e agentes da Administração Pública, visando o seu aproveitamento racional - , na parte em que se refere à administração regional;

b) Determinar, nos termos do artigo 282.º, n.º 4, da Constituição, por razões de segurança jurídica, que a declaração de inconstitucionalidade a que se refere a alínea a) só produza efeitos a partir da data da publicação do presente acórdão no jornal oficial, exceptuando, porém, os casos que se encontrem pendentes de impugnação judicial ou ainda dela sejam susceptíveis.

Lisboa, 7 de Novembro de 2007. - Ana Maria Guerra Martins - Joaquim Sousa Ribeiro - Mário José de Araújo Torres - Maria Lúcia Amaral - Vítor Gomes - Carlos Fernandes Cadilha - Benjamim Rodrigues - João Cura Mariano - José Borges Soeiro - Gil Galvão - Carlos Pamplona de Oliveira - Maria João Antunes - Rui Manuel Moura Ramos.

CORRESPONDÊNCIA

Toda a correspondência relativa a anúncios e a assinaturas do Jornal Oficial deve ser dirigida à Direcção Regional da Administração da Justiça.

PUBLICAÇÕES

Os preços por lauda ou por fracção de lauda de anúncio são os seguintes:

Uma lauda	€ 15,91 cada	€ 15,91;
Duas laudas	€ 17,34 cada	€ 34,68;
Três laudas	€ 28,66 cada	€ 85,98;
Quatro laudas	€ 30,56 cada	€ 122,24;
Cinco laudas	€ 31,74 cada	€ 158,70;
Seis ou mais laudas	€ 38,56 cada	€ 231,36

A estes valores acresce o imposto devido.

EXEMPLAR

Números e Suplementos - Preço por página € 0,29

ASSINATURAS

	<u>Anual</u>	<u>Semestral</u>
Uma Série	€ 27,66	€ 13,75;
Duas Séries	€ 52,38	€ 26,28;
Três Séries	€ 63,78	€ 31,95;
Completa	€ 74,98	€ 37,19.

Aestes valores acrescentem os portes de correio, (Portaria n.º 1/2006, de 13 de Janeiro) e o imposto devido.

EXECUÇÃO GRÁFICA

Divisão do Jornal Oficial

IMPRESSÃO

Divisão do Jornal Oficial

DEPÓSITO LEGAL

Número 181952/02

Preço deste número: € 2,41 (IVA incluído)