

Exma. Senhora
Presidente da Assembleia Legislativa
da Região Autónoma dos Açores

Dirijo-me à Assembleia Legislativa a que Vossa Excelência preside para, no exercício da competência atribuída ao Representante da República pelo nº 2 do artigo 233º da Constituição, solicitar uma nova apreciação do Decreto nº 3/2014 – diploma legislativo recebido no meu Gabinete para efeitos de assinatura em 17 de março de 2014, e que “*Cria o Regime de Integração Excepcional dos Docentes Contratados por Concurso Externo Extraordinário em 2014*” –, dando conta aos digníssimos Deputados da Região das razões que motivaram esta minha decisão.

1. A matéria versada pelo Decreto nº 3/2014 situa-se numa zona de confluência de diversos valores constitucionais e políticos de grande relevância.

Assim, em primeiro lugar, definindo o diploma em referência um procedimento concursal de ingresso de professores nos quadros do Sistema Educativo da Região, é inevitável reconhecer que as normas nele contidas procedem a uma regulamentação – ainda que setorial – do direito de “acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade”, consagrado no nº 2 do artigo 47º da Constituição. Neste sentido, os

candidatos que venham a apresentar-se a concursos de provimento cuja abertura agora se prevê não procurarão apenas melhorar a sua situação profissional, mas exercerão perante as autoridades administrativas competentes um verdadeiro direito fundamental, consagrado constitucionalmente.

Em segundo lugar, tendo em conta o objetivo expresso no preâmbulo do diploma de corrigir a “situação de precaridade persistente” que afeta um número significativo de professores contratados no âmbito do Sistema Educativo da Região, é igualmente verdade que a Assembleia Legislativa intervém em cumprimento de um dever constitucional de proteção e promoção do direito fundamental dos trabalhadores à segurança e à estabilidade no emprego, plasmado no artigo 53º da Constituição. Neste aspeto, aliás, a vinculação constitucional do legislador é secundada pela Diretiva 1999/70/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, “respeitante ao acordo-quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo”, que, segundo a alínea *b*) do artigo 1º do seu Anexo, tem por objetivo “evitar os abusos decorrentes da utilização de sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo”.

Em terceiro lugar, dado que o diploma legislativo em análise se integra no conceito de “legislação do trabalho” – desde logo porque trata matéria referente a “recrutamento e seleção” de professores (alínea *m*) do artigo 6º da Lei nº 23/98, de 26 de maio, *a simile*) –, o seu procedimento de elaboração inclui um momento reservado à participação dos representantes dos trabalhadores, nos termos da alínea *d*) do nº 5 do artigo 54º (comissões de trabalhadores) e da alínea *a*) do nº 2 do artigo 56º (associações sindicais) da Lei Fundamental. Em termos substantivos, essa intervenção concretizadora do princípio da democracia participativa deve ocorrer no decurso do procedimento legislativo de aprovação do diploma legal em apreço, e num momento em que os contributos dos representantes dos trabalhadores possam ser efetivamente tidos em conta na redação do texto normativo daquele. Em termos formais, essa

intervenção deve ter tradução no enunciado do próprio diploma legislativo, conforme determinam em termos conjugados o n.º 2 do artigo 9.º da “Lei sobre Publicação, Identificação e Formulário dos Diplomas”, na redação que resulta da Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto, e o artigo 10.º do “Regime da Publicação, Identificação e Formulário dos Diplomas Regionais”, na formulação saída do Decreto Legislativo Regional n.º 14/2007/A, de 25 de junho.

Em quarto e último lugar, importa não esquecer que o regime jurídico agora editado pela Assembleia Legislativa da Região se insere na “realização de uma política de ensino” que tem necessariamente por objetivo “inserir as escolas nas comunidades que servem” – alínea *f*) do n.º 2 do artigo 74.º da Constituição –, o que só pode alcançar-se quando existe estabilidade do pessoal docente afeto às diferentes escolas e, de um modo geral, os professores não se encontram deslocados ou afastados das suas famílias. Como se sublinhou no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 232/2003, “não sofre contestação (...) que uma rede escolar caracterizada pela presença de quadros dotados de estabilidade assegurará muito mais eficazmente a qualidade do ensino que uma outra em que os agentes do ensino mantenham apenas laços precários com a comunidade que a escola serve e onde por imperativo constitucional se deve achar inserida”.

2. Sucede, porém, que o texto do Decreto n.º 3/2014, tal como apresentado para assinatura, suscita algumas preocupações quanto à sua adequação aos parâmetros valorativos acima referidos. Tal fica a dever-se, no essencial, a duas ordens de razões.

2.1. Com efeito, parece registar-se uma incongruência entre, de um lado, o título e o preâmbulo do diploma e, de outro lado, o conteúdo normativo que se extrai do seu articulado, a começar logo no n.º 2 do artigo 1.º.

Assim, o título escolhido para identificar o Decreto nº 3/2014 – e que deveria resumir de uma forma fidedigna o seu conteúdo – faz referência apenas a um “concurso externo” e, portanto, destinado a integrar nos quadros do Sistema Educativo Regional professores que não tenham com este qualquer vínculo laboral de natureza estável. Por sua vez, o preâmbulo do diploma em apreço – que explicita a sua *occasio legis* e tem por função contribuir para uma melhor interpretação e aplicação dos seus preceitos – está em sintonia com o título adotado, dado que se refere a “centenas de professores que, anualmente, são contratados a prazo”, que vivem “sujeitos a uma permanente precaridade, nunca sabendo onde irão – e se irão – lecionar no ano seguinte”. Ainda segundo o preâmbulo, o legislador parlamentar propõe-se, única ou precipuamente, pôr fim a uma “situação de precaridade laboral inaceitável”, uma vez que os docentes em causa – ao contrário do que “tem sido avançado por sucessivos responsáveis governamentais” (*sic*) – satisfazem “necessidades permanentes” das escolas públicas. Por isso se considera “urgente que os professores contratados sejam integrados de modo a garantir a vinculação por tempo indeterminado (...), usufruindo do direito à estabilidade profissional”.

Surpreende, por isso, que logo no nº 2 do artigo 1º do diploma legislativo em apreço, quando se define o seu objeto, se verifique que afinal o concurso extraordinário em causa é simultaneamente “interno e externo”. Esta dupla natureza do concurso de provimento é, depois, confirmada pela leitura do nº 2 do artigo 2º e pelo cotejo entre o nº 2 e o prómio do nº 3 do artigo 4º. Aliás, não existindo no articulado do decreto em análise nenhuma disposição sobre a repartição do número de vagas entre a *vertente interna* e a *vertente externa* do concurso, parece ser de aplicar supletivamente – por força do seu artigo 3º – , o nº 2 do artigo 13º do Decreto Legislativo Regional nº 22/2012/A, de 30 de maio (Regulamento de Concurso do Pessoal Docente da Educação Pré-Escolar e Ensinos Básico e Secundário), nos termos do qual “para efeitos do procedimento concursal externo de provimento são

consideradas todas as vagas dos quadros de escola não preenchidas no procedimento do concurso interno de provimento”. Ou seja, se bem se interpreta o regime descrito, a *vertente externa* do concurso e as vagas nela disponibilizadas assumem em princípio uma posição residual relativamente à *vertente interna* do mesmo concurso.

Ao contrário do que é anunciado no título do Decreto n° 3/2014, o concurso não só tem uma componente interna, como esta prevalece sobre a componente externa. Este facto reduz significativamente a capacidade do diploma para alcançar o objetivo, a que se propõe no seu preâmbulo, de corrigir a “situação de grande injustiça” em que se encontram muitos professores contratados. Embora o regime assim delineado no articulado possa prosseguir outros fins, também eles relevantes na perspetiva do Sistema Educativo da Região, ele limita a sua índole “excecional” e “extraordinária” praticamente à imposição de realizar concursos de provimento (não de quatro em quatro anos, mas) sucessivamente nos anos de 2014, 2015 e 2016. Os concursos de provimento agora gizados – quanto à sua natureza jurídica, quanto aos interesses prosseguidos e quanto aos critérios de seleção – não se afastam muito do previsto no regime geral e, mormente, do concurso previsto no n° 1 do artigo 6° do Decreto Legislativo Regional n° 22/2012/A.

Em consequência, pode inclusivamente colocar-se a questão de saber se a disciplina jurídica contida no Decreto n° 3/2014 é suficiente para cumprir integralmente, no setor sobre que versa, com as imposições resultantes da Diretiva 1999/70/CE. Recorde-se que este normativo europeu, como decorre do artigo 2° do seu Anexo, tem por âmbito subjetivo de aplicação apenas os “trabalhadores contratados a termo ou partes numa relação laboral” também a prazo.

2.2. Ao contrário do que evidencia o preâmbulo do referido Decreto Legislativo Regional n° 22/2012/A – onde se pode ler que “foram cumpridos os procedimentos decorrentes da Lei n° 23/98, de 26 de maio” –, o Decreto n° 3/2014

nada diz quanto ao cumprimento, por parte da Assembleia Legislativa da Região, dos direitos constitucionais (e legais) dos representantes dos trabalhadores relativos à sua participação no procedimento legislativo.

Ora, é sabido que a ausência no preâmbulo de um diploma legal da menção expressa de que foram ouvidos os representantes dos trabalhadores pode ser entendida – uma vez que tal referência é obrigatória por lei – como uma presunção de que aquela audição não foi efetivamente realizada. Tratar-se-á sempre de uma presunção ilidível, mediante prova em contrário. Mas, tendo os representantes dos trabalhadores sido ouvidos num dado procedimento, não há qualquer motivo para não respeitar escrupulosamente a legislação nacional e regional que disciplina o formulário dos diplomas.

No caso em análise, aliás, acresce a este problema formal um eventual problema substantivo. Na verdade, tendo o procedimento legislativo que desembocou na aprovação do Decreto nº 3/2014 conhecido alguns avanços e recuos – com projectos a serem retirados e depois retomados –, e com o respetivo texto normativo a sofrer significativas alterações ao longo desse percurso – mormente a que acrescentou uma vertente interna ao concurso –, é legítima a dúvida sobre se a participação dos representantes dos trabalhadores não terá ocorrido num momento (demasiado) precoce dos trabalhos de feitura da lei. Ou seja, se os representantes dos trabalhadores se pronunciaram (apenas) sobre uma iniciativa legislativa que não teve seguimento ou sobre uma iniciativa legiferante que foi posteriormente alvo de uma grande reconfiguração – o que não é líquido pela consulta dos dados disponíveis –, em qualquer dos casos a prudência parece aconselhar a realização de uma nova audição dos representantes dos trabalhadores. Considerando que a consequência da falta de audição dos trabalhadores é a inconstitucionalidade do diploma legal, mais vale pecar por excesso do que por defeito.

De resto, o §9º do preâmbulo do Acordo-Quadro incorporado pela própria Diretiva 1999/70/CE também enfatiza que, “para que qualquer iniciativa legislativa (...) de um Estado-Membro respeite o estabelecido no presente acordo, as partes signatárias do mesmo consideram que os parceiros sociais deverão ser previamente consultados”.

3. Além das razões apontadas, o Decreto nº 3/2014 carece ainda de uma cuidada revisão do ponto de vista formal, sem a qual não se afigura razoável a sua publicação oficial e o seu envio à Comissão Europeia, nos termos do artigo 2º da Diretiva 1999/70/CE. Designadamente:

- a) No título do diploma, onde está “2014”, deverá figurar “2014, 2015 e 2016”, em conformidade com o disposto no nº 2 do artigo 1º;
- b) No §5º do preâmbulo, onde se lê “mostram à sociedade”, deverá porventura ler-se “mostram à sociedade”;
- c) No §7º do preâmbulo, onde se escreve “duzentos noventa”, deve escrever-se “duzentos e noventa”;
- d) No §8º do preâmbulo, em vez de “incube” deve ser escrito “incumbe”;
- e) No mesmo §8º, deve ter-se em conta que a data da Diretiva 1999/70/CE não é “29 de junho”, mas sim “28 de junho”;
- f) Ainda no mesmo §8º, os “artigos 1º e 2º” não devem ser reportados à Diretiva, mas ao Anexo aprovado por aquela, o qual contém o “Acordo-Quadro CES, UNICE, CEEP”;
- g) No §10º do preâmbulo, além de não se afigurar curial o uso da sigla “RAA”, falta a referência ao Decreto Legislativo Regional nº 21/2007/A, de 30 de agosto, alterado pelo Decreto Legislativo Regional nº 4/2009/A, de 20 de abril, que aprovou o “Estatuto da Carreira Docente na Região Autónoma dos Açores”;

- h) Na habilitação constitucional, considerando que se trata de um diploma regional que pretende proceder à transposição de uma directiva europeia, deve acrescentar-se à alínea *a)* do nº 1 do artigo 227º a alínea *x)* do mesmo preceito, bem como eventualmente o nº 8 do artigo 112º da Constituição;
- i) Na habilitação estatutária, a menção do nº 1 do artigo 37º do Estatuto Político-Administrativo deve ser complementada com a referência ao artigo 40º, assim como a citação do artigo 62º carece de ser completada com a especificação da alínea *a)* do seu nº 2;
- j) No artigo 3º está em falta a indicação do Decreto Legislativo Regional nº 22/2012/A, de 30 de maio, que aprovou o dito “Regulamento de Concurso do Pessoal Docente”;
- l) A expressão “não pertencentes aos quadros”, constante das alíneas *a)*, *b)* e *c)* – mas não da alínea *d)* – do nº 3 do artigo 4º parece ser redundante, uma vez que no respetivo proémio já se qualificou o concurso como “externo”;
- m) Na alínea *b)* do nº 3 do artigo 4º, onde se escreve “alínea *a)* do nº 6 do Regulamento”, deve antes referir-se “alínea *a)* do nº 6 do artigo 9º do Regulamento”;
- n) Sobretudo o nº 4 e o nº 5 do artigo 5º são redundantes em face do nº 5 e do nº 6 do artigo 15º do Decreto Legislativo Regional nº 22/2012/A, uma vez que por força do artigo 3º este diploma é de aplicação supletiva;
- o) O artigo 7º, na parte em que determina que “o presente diploma entrará em vigor após a sua publicação oficial” não tem qualquer sentido útil, dado que – em conformidade com o nº 2 do artigo 119º da Constituição – a publicação é uma condição essencial da vigência de qualquer ato normativo.

Com os mais cordiais cumprimentos, saúdo, na pessoa de Vossa Excelência, todos os Senhores Deputados.

Angra do Heroísmo, 1 de abril de 2014.

O REPRESENTANTE DA REPÚBLICA

Pedro Catarino