

SINDICATO dos FUNCIONÁRIOS PARLAMENTARES

Ex.^{mo} Senhor

**Presidente da Comissão de Parlamentar de
Orçamento, Finanças e Administração Pública**

Assunto: Pronúncia do Sindicato dos Funcionários Parlamentares relativa à

Proposta de Lei n.º 145/XII/2.^a (GOV) - “Estabelece um regime de prestação de informação sobre remunerações, suplementos e outras componentes remuneratórias dos trabalhadores de entidades públicas, com vista à sua análise, caracterização e determinação das medidas de política remuneratória adequadas”

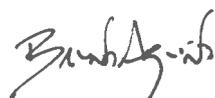
Exmo. Senhor Presidente,

Junto se envia a pronúncia do Sindicato dos Funcionários Parlamentares relativa à Proposta de Lei mencionada em epígrafe, no âmbito da apreciação pública em curso, nos termos e para os efeitos da Lei n.º 23/98, de 26 de maio, e do artigo 134.º do Regimento da Assembleia da República.

Este Sindicato também se disponibiliza para apresentar, em contexto de audiência, junto de V. Exa. e dos demais membros da Comissão as questões suscitadas pela presente pronúncia.

Com os nossos cordiais cumprimentos,

O Presidente da Direção do SFP,



Assembleia da República, 31 de maio de 2013

APRECIÇÃO PÚBLICA PROPOSTA DE LEI N.º 145/XII/2.ª

I. NOTA PRÉVIA

1. Ao abrigo da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), o Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 145/XII/2.ª (GOV) - *“Estabelece um regime de prestação de informação sobre remunerações, suplementos e outras componentes remuneratórias dos trabalhadores de entidades públicas, com vista à sua análise, caracterização e determinação das medidas de política remuneratória adequadas”*.
2. A 9 de maio de 2013, a *supra* identificada proposta de lei foi admitida por S. Exa. a Presidente da Assembleia da República e baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, tendo esta promovido, nos termos e para os efeitos da Lei n.º 23/98, de 26 de maio, e do artigo 134.º do Regimento da Assembleia da República, a apreciação pública da referida iniciativa legislativa.
3. Cumpre, assim, ao Sindicato dos Funcionários Parlamentares pronunciar-se neste âmbito.

II. CONSIDERANDOS

4. A presente proposta de lei determina o dever de prestação de informação sobre remunerações, suplementos e componentes remuneratórias dos *“trabalhadores de entidades públicas”*, com vista designadamente ao cumprimento do disposto no artigo 112.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, o qual estipulava que, no prazo de 180 dias após a data de entrada em vigor daquela lei, os suplementos remuneratórios teriam de ser revistos no sentido da sua manutenção, total ou parcial, da sua integração, total ou parcial, na remuneração base ou da cessação do seu pagamento.
5. Na exposição de motivos, os proponentes salientam que o Governo se mantém *“empenhado e comprometido”* com os objetivos definidos no Programa de Governo, no que respeita às administrações públicas, de *“dignificação e valorização dos seus trabalhadores, designadamente mediante a avaliação e remuneração adequada ao seu desempenho”*, e fundamentam a apresentação da presente iniciativa legislativa com o facto de, passados quatro anos da entrada em vigor da Lei n.º 12-A, de 27 de fevereiro, o processo de revisão dos suplementos remuneratórios e conformação com o referido diploma ainda não se encontrar concluído.
6. Visam então os proponentes, com a presente proposta de lei iniciar um *“processo de revisão global dos suplementos remuneratórios e de outras regalias ou benefícios suplementares”*, tendo em vista a adoção de adequadas medidas de política remuneratória.

SINDICATO dos FUNCIONÁRIOS PARLAMENTARES

7. Com tais objetivos e fundamentação, a proposta de lei determina o seu objeto no artigo 1.º, nos termos referidos no ponto 1., e o seu âmbito de aplicação no artigo 2.º.
8. O n.º 1 do artigo 2.º estipula que o diploma se aplica *“aos órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação objetivo estabelecido no artigo 3.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, bem como aos gabinetes de apoio, quer dos membros do Governo, quer dos titulares dos órgãos referidos nos n.º 2 e 3 daquela disposição”*.
9. Merece-nos, assim, particular atenção o disposto neste artigo, dado que o n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, determina que *“a presente lei é ainda aplicável, com as adaptações impostas pela observância das correspondentes competências, aos órgãos e serviços de apoio do Presidente da República, da Assembleia da República, dos tribunais e do Ministério Público e respectivos órgãos de gestão e de outros órgãos independentes”*.
10. Da redação constante do n.º 1 do artigo 2.º da proposta de lei parece decorrer que a mesma visa aplicar o regime nela previsto também aos órgãos e serviços da Assembleia da República, assim como da Presidência da República. O que muito dificilmente se compreende e que só pode resultar de uma interpretação literal errónea que urge esclarecer.
11. Com efeito, tomando por base o princípio da separação de poderes constitucionalmente consagrado e tendo presentes as competências próprias da Assembleia da República enquanto órgão de soberania e, em particular, as suas competências de fiscalização dos atos do Governo e da Administração, não podem restar dúvidas de que a aplicação do regime previsto na presente

iniciativa legislativa à Assembleia da República representaria uma inversão de competências, porque tornaria, em ofensa da Constituição e da lei, o órgão fiscalizador em fiscalizado, traduzir-se-ia num desrespeito pelos órgãos de administração do Parlamento, superentendidos na pessoa da Presidente da Assembleia da República, e numa violação da sua independência e autonomia e consubstanciaria, em última análise, uma violação do referido princípio constitucional da separação de poderes, assim como das competências constitucionalmente atribuídas à Assembleia da República.

12. Acresce que, nos termos da LOFAR [Lei de Organização e Funcionamento da Assembleia da República - Lei n.º 77/88, de 1 de julho e sucessivas alterações], a Assembleia da República tem um orçamento próprio, um regime financeiro privativo, assim como é dotada de autonomia administrativa e financeira e receitas e património próprios. E, de acordo com a mesma lei, o regime remuneratório do pessoal da Assembleia da República é fixado pelo seu Presidente, sob proposta do Conselho de Administração.

13. Conforme é referido, na CRP Anotada, por Jorge Miranda e Rui Medeiros: *“a Assembleia goza de autonomia organizativa, administrativa e financeira. Tem administração própria, não sujeita aos poderes de direção, superintendência e tutela do Governo [artigo 199.º alínea d)]. Nem se entenderia como, sendo o Governo responsável perante o Presidente e perante o Parlamento, os serviços de um e outro órgão dependessem do Governo. É ao Presidente da Assembleia, assistido por um Conselho de Administração (do qual fazem parte representantes dos grupos parlamentares), que cabe dirigir a administração da Assembleia”.*

14. Ora, daqui claramente decorre que, em respeito dos princípios enformadores da independência e autonomia organizativa, administrativa e financeira da

SINDICATO dos FUNCIONÁRIOS PARLAMENTARES

Assembleia da República preceituados na LOFAR, e no cumprimento dos mesmos, este órgão de soberania tem poder de autorregulação e quaisquer alterações de âmbito remuneratório deverão ser determinadas pelo próprio Presidente da Assembleia da República, sob proposta do Conselho de Administração.

15. Querer fazer caber a Assembleia da República no âmbito de aplicação da presente lei representa assim uma inadmissível ingerência na autonomia e nos poderes soberanos da Assembleia da República e da sua Presidente, bem como nas competências do Conselho de Administração.
16. Desde logo porque o objeto da lei, pelas razões *supra* expostas, não lhe poderia ser aplicável, sob pena de se concretizar numa violação da Constituição e da LOFAR.
17. Conforme *supra* referido, a Assembleia da República tem poder de autorregulação, o que facilmente se compreende, considerando a sua competência legislativa e o facto de ser um órgão de soberania do qual, aliás, o Governo emana e depende. Também o Governo tem poderes de autorregulação. Como determina o n.º 2 do artigo 198.º da CRP, é da exclusiva competência legislativa do Governo a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento. Como tal, nesta matéria, a Assembleia da República – não obstante ser o órgão legislativo por excelência – não pode legislar (nem sequer exercer poder de iniciativa legislativa), porquanto se trata de matéria da reserva do Governo.
18. Assim sendo, se por um lado os deputados e os grupos parlamentares – que constitucionalmente têm poder de iniciativa legislativa – não podem, em matéria relativa à organização e funcionamento do Governo, exercê-lo,

apresentando projetos de lei, por outro, a ser apresentada pelo Parlamento uma iniciativa respeitante ao funcionamento e organização do Governo, estaríamos perante uma inconstitucionalidade formal.

19. Do mesmo modo, não se pode admitir que o Governo possa ter poder de iniciativa e apresentar uma proposta que incida sobre matéria de organização e funcionamento da Assembleia da República, que faça recair sobre ela quaisquer deveres, como, por exemplo, o dever de prestação de informação, nem a responsabilização pelo incumprimento desses deveres, ou que vise a implementação de medidas relativas ao estatuto ou à política de remuneratória do pessoal da Assembleia da República.

20. Reiteramos, pois, que esta proposta do Governo – que, como vimos, emana do Parlamento e dele depende – é uma ingerência na autonomia da Assembleia da República enquanto órgão de soberania e nos poderes da Presidente da Assembleia da República e do Conselho de Administração, consubstanciando, em última análise e por analogia, uma inconstitucionalidade formal por violação de reserva de lei.

21. E da mesma forma e com os mesmos fundamentos também a norma prevista no n.º 1 do artigo 8.º da iniciativa legislativa em análise, a proceder a qualquer tipo de revisão relativa à organização e funcionamento da Assembleia da República, onde se inclui a política de remunerações do seu pessoal, concretizaria uma inconstitucionalidade por violação de reserva de lei.

22. E mesmo que assim não fosse entendido, o que não concedemos, não se vislumbra a aplicabilidade à Assembleia da República do disposto nos artigos da proposta de lei em análise que plasmam um regime que pressupõe a tutela e

dependência de um membro do Governo sobre os serviços e entidades sujeitas ao dever de prestação de informação.

- 23.** Refira-se a este propósito, por exemplo, o artigo 3.º, em particular o disposto no n.º 11, que prevê que *“a entidade comunica ao membro do Governo de que depende a informação prestada nos termos do presente artigo”*, ou o artigo 6.º, que sob a epígrafe *“responsabilidade”*, estabelece sanções para o incumprimento da obrigação de prestação da informação e para a incorreção da informação prestada, fazendo incorrer em responsabilidade disciplinar, civil e financeira *“o dirigente máximo da entidade”*.
- 24.** Ora, tais normas reforçam a irrazoabilidade da aplicação desta proposta de lei à Assembleia da República. Por um lado porque o Plenário, a sua Presidente e o seu Conselho de Administração não dependem, nem poderiam constitucionalmente depender, de qualquer membro do Governo e, por outro, porque acreditamos que não se pretende imputar a estes órgãos qualquer tipo de responsabilidade por incumprimento de um dever de informação a que, no ordenamento jurídico português, não estão vinculados.
- 25.** Conclui-se assim, de forma inequívoca, quer do ponto de vista material, quer do ponto de vista formal, pela não aplicabilidade do regime previsto na presente proposta de lei à Assembleia da República.
- 26.** E, ainda que assim não fosse, o objetivo que a presente proposta de lei pretende atingir, conforme decorre da exposição de motivos, já se encontra cumprido pela Assembleia da República.
- 27.** Com efeito, e nos termos já explanados, esta iniciativa legislativa visa obter informação sobre diversas componentes remuneratórias com vista a completar

o processo de revisão dos suplementos remuneratórios, em cumprimento do disposto no artigo 112.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, e conforme decorre do artigo 1.º.

28. E, de acordo com a norma constante do n.º 1 do artigo 8.º, com este objetivo pretende-se que *“no prazo de 90 dias a contar da data do termo do prazo a que se refere o n.º 2 do artigo 4.º,”* o Governo apresente *“uma proposta de lei que proceda a revisão dos suplementos remuneratórios aplicáveis nas entidades a que se referem os n.ºs. 1 e 2 do artigo 2.º, designadamente nos termos do artigo 112º da Lei n.º. 12-A/2008, de 27 de fevereiro”*.

29. O artigo 112.º da referida lei dispõe o seguinte:

“1 - Tendo em vista a sua conformação com o disposto na presente lei, os suplementos remuneratórios que tenham sido criados por lei especial são revistos no prazo de 180 dias para que:

- a) Sejam mantidos, total ou parcialmente, como suplementos remuneratórios;*
- b) Sejam integrados, total ou parcialmente, na remuneração base;*
- c) Deixem de ser auferidos.*

2 - Quando, por aplicação do disposto no número anterior, os suplementos remuneratórios não sejam, total ou parcialmente, mantidos como tal ou integrados na remuneração base, o seu exato montante pecuniário, ou a parte que dele sobre, continua a ser auferido pelos trabalhadores até ao fim da sua vida ativa na carreira ou na categoria por causa de cuja integração ou titularidade adquiriram direito a eles.

3 - O montante pecuniário referido no número anterior é insuscetível de qualquer alteração.

4 - Ao montante pecuniário referido no n.º 2 é aplicável o regime então em vigor do respetivo suplemento remuneratório.

5 - Não é aplicável o disposto nos n.ºs 2 e seguintes quando o suplemento remuneratório tenha sido criado ou alterado por ato não legislativo depois da entrada em vigor da Lei n.º 43/2005, de 29 de Agosto.”

30. Concomitantemente, a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, veio obrigar à revisão das carreiras de regime especial e corpos especiais (artigo 101.º), estabelecendo que até ao final de 2008, ano da sua entrada em vigor, todas as carreiras especiais teriam de ser revistas. Sucede que, por circunstâncias várias, algumas carreiras foram sendo revistas, mas muitas outras ficaram por rever, pelo que os sucessivos Orçamentos do Estado foram prevendo sempre uma norma que prorrogava a revisão das carreiras dos corpos especiais até 31 de dezembro do ano a que respeitavam.

31. Foi neste contexto e enquadramento legal, concretizando o disposto no artigo 181.º da Constituição e em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 30.º da LOFAR¹ e no n.º 1 do artigo 1.º da Resolução da Assembleia da República n.º 39/96 (Carreiras e quadro de pessoal dos serviços da Assembleia da República)², que, após longos anos de negociações, o Estatuto dos Funcionários Parlamentares foi proposto por todos os grupos parlamentares e por estes aprovado, por unanimidade, em abril de 2011, tendo posteriormente sido promulgado, sem reservas, pelo Presidente da República, e publicado como lei (Lei n.º 23/2011, de 20 de maio).

32. Na verdade, mais do que de um imperativo legal, determinado pela LOFAR, pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro e pelos sucessivos Orçamentos do Estado, a exigência de um estatuto profissional próprio decorre de forma direta

¹ O n.º 1 do artigo 30.º da LOFAR dispõe que “O pessoal da Assembleia da República rege-se por estatuto próprio (...)”.

² O n.º 1 do artigo 1.º da Resolução da Assembleia da República n.º 39/96 determina que “As carreiras do pessoal da Assembleia da República são carreiras de regime especial”.

da soberania da Assembleia da República face ao Governo (que dela depende e da qual emana) e encontra fundamento na própria CRP, que, no artigo 181.º, sob a epígrafe “Funcionários e especialistas ao serviço da Assembleia”, estabelece que *“Os trabalhos da Assembleia e os das comissões serão coadjuvados por um corpo permanente de funcionários (...) no número que o Presidente considerar necessário.”*

33. Em anotação a este artigo da CRP, escrevem Gomes Canotilho e Vital Moreira: *“A existência de um corpo permanente de funcionários técnicos e administrativos é uma das garantias de autonomia e de eficácia da Assembleia da República. (...) A fim de garantir a sua autonomia e independência face ao Governo e à Administração, natural é que Assembleia da República goze de autonomia administrativa e financeira e de serviços e quadros de pessoal próprios. Assim dispõe a respetiva Lei Orgânica.”*

34. O Estatuto dos Funcionários Parlamentares (EFP), que compreende um conjunto de regras relativas à especificidade do trabalho no Parlamento³, codificou muitas normas já existentes em diplomas avulsos, reforçou alguns deveres e consagrou maiores níveis de exigência (designadamente nos regimes de impedimentos e acumulações, assim como de recrutamento), sem qualquer acréscimo de encargos para o Estado português⁴, e deu cumprimento às obrigações estabelecidas na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, no que respeita à revisão dos suplementos remuneratórios e à revisão das carreiras e corpos especiais.

³ Releve-se que a existência de um estatuto especial no qual estão vertidas as disposições aplicáveis aos funcionários parlamentares é a regra nos países da União Europeia, de entre os quais se destacam: Bélgica, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Holanda, Itália, Luxemburgo, Polónia e Reino Unido.

⁴ O que resulta expressamente do artigo 2.º da Lei n.º 23/2011, de 20 de maio, que aprovou o Estatuto dos Funcionários Parlamentares.

- 35.** Saliente-se, assim, que o desiderato da proposta de lei em análise - consubstanciado no cumprimento do disposto no artigo 112.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, e vertido no n.º 1 do artigo 8º - ou seja, a revisão dos suplementos remuneratórios, foi, em devido tempo e pelo legítimo e adequado instrumento jurídico, realizado pela Assembleia da República.
- 36.** Outras carreiras especiais, de funcionários diretamente dependentes de estruturas do Governo, foram revistas e adaptadas. São disso exemplo as carreiras especiais de inspeção, de enfermagem, médica, de docente universitário, de docente do ensino superior politécnico, da GNR e da PSP. Estes processos foram iniciados e concluídos, encontrando-se os seus regimes previstos em decretos.
- 37.** Relativamente a estas carreiras especiais — consagradas em diplomas legais (lei no caso do Estatuto dos Funcionários Parlamentares e decretos-leis, nos demais casos) — o processo de revisão encontra-se, pois, concluído, e, em particular relativamente aos funcionários parlamentares, também o processo de revisão do suplemento remuneratório foi revisto e consagrado na lei que aprovou o seu estatuto, pelo que também este processo se encontra findo. Daqui decorre que, mesmo que o regime da presente proposta de lei fosse aplicável à Assembleia da República, o que — repetimos — não acontece, padeceria de inutilidade superveniente.
- 38.** Destaque-se, aliás, que a própria proposta de lei prevê expressamente, no n.º 3 do artigo 8.º, a possibilidade de continuação dos processos de revisão de remunerações, suplementos remuneratórios e componentes remuneratórias, o que não deixa dúvidas relativamente ao reconhecimento dos processos já concluídos.

39. Por último, é de referir o parecer aprovado pelo Conselho de Administração da Assembleia da República em 16 de maio de 2013, que pode ser consultado na íntegra na página da Internet da Assembleia da República, nos documentos referentes ao processo legislativo da Proposta de Lei n.º 145/XII/2.ª, cujas conclusões *infra* se transcrevem:

«Não obstante o elemento literal constante do artigo 2.º da proposta de lei - cuja redação se entende dever ser corrigida em sede de apreciação na especialidade, de forma a não levantar dúvidas -, uma interpretação conforme à Constituição e à lei, bem como a análise sistemática e à ratio do diploma, impedem que o mesmo se aplique à Assembleia da República;

- 1. Caso se entendesse que este Órgão de Soberania ficava vinculado ao dever de prestação de informação e, subsequentemente, que poderia incorrer nas sanções cominadas na proposta de lei, tal constituiria uma ingerência na autonomia da Assembleia da República e nos poderes da sua Presidente e do Conselho de Administração;*
- 2. E tais normas seriam passíveis de serem consideradas ilegais, sendo contenciosamente impugnáveis;*
- 3. Podendo, ainda, questionar-se a sua constitucionalidade face ao princípio da separação de poderes e da independência da Assembleia da República;*
- 4. Constitucional e legalmente inaplicável à AR por ferir princípios básicos de autonomia e autorregulação parlamentares, restaria a hipótese de a informação a remeter à DGAEP consistir num mero procedimento de cortesia;*
- 5. Porém, tal só faria sentido se essa cooperação tivesse qualquer utilidade para o Governo;*
- 6. O que não é manifestamente o caso, visto que não lhe caberá analisar/tratar a informação remetida pela Assembleia da República e,*

muito menos, na sua sequência, aprovar ou sequer propor medidas de índole remuneratória aplicáveis a este Órgão de Soberania;

7. *De qualquer forma, e ainda atendendo à motivação do legislador visível na exposição de motivos da iniciativa, deve assinalar-se que a Assembleia da República já reviu as suas carreiras especiais, em consonância com o disposto na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (RVCR);*
8. *Por outro lado, como também já supra se sublinhou, compete exclusivamente à Assembleia da República aprovar e gerir o seu orçamento e ao seu Presidente fixar o regime remuneratório do pessoal da Assembleia da República, sob proposta do Conselho de Administração, bem como do pessoal dos gabinetes do Presidente, dos Vice-Presidentes e do Secretário-Geral (cf. artigos 1.º, 4.º, 38.º e 49.º e ss. da LOFAR).»*

40. O Sindicato dos Funcionários Parlamentares acompanha em pleno os argumentos aduzidos no parecer que, aliás, vão ao encontro das posições que tem manifestado nos documentos que tem produzido.

III. CONCLUSÕES

Em face do exposto, o Sindicato dos Funcionários Parlamentares entende, em suma, que:

- i. A presente proposta de lei não se pode aplicar à Assembleia da República, porquanto, em cumprimento do princípio da autonomia organizativa,

- administrativa e financeira deste órgão de soberania, previsto na lei, qualquer revisão de remunerações ou suplementos remuneratórios tem de ser determinada pela sua Presidente, sob proposta do Conselho de Administração;
- ii. As normas previstas nesta iniciativa legislativa seriam, pois, ilegais se aplicadas ao Parlamento;
 - iii. A aplicação desta proposta de lei à Assembleia da República e do regime nela previsto enformaria ainda em si uma inconstitucionalidade formal, pelo facto de o proponente não ter poderes de iniciativa legislativa relativamente à organização e funcionamento da Assembleia da República, assim como material, por violação do princípio da separação de poderes e da independência deste órgão de soberania;
 - iv. A sua aplicação à Assembleia da República representaria uma incompreensível e inadmissível ingerência na autonomia e nos poderes soberanos da Assembleia da República e da sua Presidente, bem como nas competências do Conselho de Administração, assim como uma caricata inversão das competências da Assembleia da República, o órgão fiscalizador, e do Governo, o fiscalizado;
 - v. A Assembleia da República cumpriu já, através de lei, o objetivo visado pela presente proposta de lei de revisão dos suplementos remuneratórios, através da Lei n.º 23/2011, de 20 de maio, que aprovou o Estatuto dos Funcionários Parlamentares;
 - vi. O Estatuto dos Funcionários Parlamentares é um imperativo legal, decorrente da LOFAR, da Resolução da Assembleia da República e da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, concretiza um regime próprio de regras específicas

SINDICATO dos FUNCIONÁRIOS PARLAMENTARES

relativamente a esta carreira especial, constitui uma das garantias constitucionais da autonomia da Assembleia da República e é corolário do princípio da separação de poderes entre este órgão de soberania e o Governo.

O PRESIDENTE,

