



Proposta de Lei n.º 154/XII/2.ª

“Institui e regula o sistema de requalificação de trabalhadores em funções públicas visando a melhor afectação dos recursos humanos da Administração Pública, e procede à nona alteração à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, à quinta alteração ao Decreto-Lei n.º 74/70, de 2 de Março, à décima segunda alteração ao Decreto-lei n.º 139-A/90, de 28 de Abril, à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de Setembro, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de Junho”

V/Ref.:

N/Ref.:

Data:

Assunto:

Introdução

1. A Proposta de Lei em apreciação tem como objectivo principal o de impor o despedimento sem justa causa na Administração Pública, através de um sistema dito de “*requalificação dos trabalhadores em funções públicas*”, que revogaria o já de si gravoso sistema de mobilidade especial. O governo pretende assim dar suporte legal ao despedimento de milhares de trabalhadores na Administração Pública, com o agravamento da instabilidade laboral e social no setor e as inevitáveis consequências negativas na prestação de serviços públicos essenciais às populações; trata-se de um inadmissível retrocesso social e civilizacional.

A eufemística designação de “*requalificação*” não esconde o confronto directo deste objectivo com a Constituição da República, designadamente com o art.º 53.º quando expressamente estatui que são “*...proibidos os despedimentos sem justa causa...*” e com o art.º 58.º n.ºs 1 e 2, alínea a), que consagram o “*direito ao trabalho*” e obrigam o Estado à “*execução de políticas de pleno emprego*”. Mas as **inconstitucionalidades materiais** não se ficam pela violação destes comandos constitucionais, como adiante demonstraremos.

2. Por outro lado, este diploma também está ferido de **inconstitucionalidade formal**, pois:

O art.º 7.º da Lei 23/98, de 26/5, determina que as matérias com incidência orçamental só podem ser discutidas na negociação geral anual (que se iniciará a partir de 1 de Setembro). As que não têm essa incidência exigem que as partes acordem na negociação e “*que não tenham sido discutidas na negociação geral anual precedente*” - no caso em apreço houve esta negociação e, para o efeito, não houve acordo entre as partes.

Ora, a matéria em causa foi discutida com o governo no âmbito da negociação geral anual para 2013, como é público e notório com a sua inserção no Orçamento, com base numa proposta do governo, que foi enviada para negociação à FCSAP, onde esta



Federação se integra, em 2012/10/08. E mesmo que, agora, tivesse havido acordo com o governo para negociar – o que a FCSAP repudiou e recusou expressamente, como se prova pelas declarações que fez para as atas das reuniões – continuaria a não ser respeitada a lei, pelo facto de que tal matéria foi discutida na negociação geral anual precedente.

Assim, o governo desrespeitou a Lei 23/98 ao querer impor aos Sindicatos uma negociação – o que tornaria inconstitucional uma Lei aprovada com base nesta Proposta de Lei - e demonstra um arrogante e inadmissível desrespeito pelo direito à negociação colectiva, por parte do governo.

V/Ref.:

N/Ref.:

Data:

Assunto:

II

Apreciação

1. A proposta de lei em causa é uma revisão total do regime comum de mobilidade entre serviços dos funcionários e agentes da Administração Pública, constante da originária Lei nº53/2006, de 7.12, *“propondo um novo regime que aproveita o figurino estabelecido por aquela lei, por forma a garantir a necessária articulação com o enquadramento jurídico aplicável à Administração Pública, e institui um novo sistema, centrado sobre a vertente da preparação profissional para o reinício de funções dos trabalhadores em funções públicas que sejam colocados em situação de requalificação”* (é o que se lê na Exposição de Motivos da proposta).

O articulado da proposta com 50 preceitos, cujo discurso, em muitos aspectos, é complexo e de difícil compreensão para um normal destinatário (e para tal complexidade e dificuldade contribui o desenvolvimento de vários artigos da lei por múltiplos números e alíneas, em número até superior a dez), desdobra-se em cinco capítulos, debruçando-se sobre a matéria fixada no seu art.º 1º, nº1, *“o sistema de requalificação de trabalhadores em funções públicas visando a melhor afectação dos recursos humanos da Administração Pública”*. É uma linguagem do legislador fechada, técnica, e muitas vezes inacessível, ficando comprometida a conciliação/conjugação de todo o articulado.

Depois, o sistema confuso da revogação de normas jurídicas ou de regimes legais, obrigando a uma consulta, nada fácil, de vários diplomas (vejam-se as normas dos artºs 1º, nº1, e 46º da proposta), e ainda o sistema de remissões, com as fórmulas de *“necessárias adaptações”* ou de *“sem prejuízo”* (at. 24º, 33º e 34º, por exemplo), o que nem sempre é apreensível para o destinatário das normas.

Enfim, um mau exemplo da actividade legiferante do Estado, que não é facilmente acessível para os destinatários normais das normas constantes da proposta de lei, em especial, todo o Capítulo II, regulando os procedimentos aplicáveis aos *“trabalhadores em funções públicas de órgãos e serviços ou subunidades orgânicas que sejam objecto de reorganização e de racionalização de efectivos”*.¹

¹ Em palavras simples, pode dizer-se que o legislador pretende que os trabalhadores, em geral, que sejam considerados excedentários e não reafectos (não integrados noutra órgão ou serviço) serão colocados na situação de requalificação, com as consequências da perda parcial da remuneração e da cessação do contrato de trabalho.



Curiosamente, a crítica à aplicação prática do regime legal que se pretende agora substituir, e que se lê na Exposição de Motivos da proposta, vale *qua tale* para a previsível aplicação prática do novo regime, pois é a mesma, senão mesmo agravada, a complexidade/dificuldade dos mecanismos aos processos e procedimentos previstos nos dois regimes, o novo e o anterior. Pode até afirmar-se provocatoriamente que, se a lei viesse a entrar em vigor, o decurso da sua aplicação nos próximos anos só introduziria novos problemas na Administração Pública, tão difícil e tão complexa ela é.

2. Passando agora ao plano das (in)constitucionalidades que as normas da proposta de lei suscitam, podem adiantar-se, em síntese, os seguintes casos:²

V/Ref.: **2.1.** A norma do n.º 2 do art.º 18º, quando prevê o ato de cessação do contrato de trabalho, findo o prazo de 12 meses, seguidos ou interpolados, após a colocação do trabalhador na situação da requalificação, o que se traduz, na prática num despedimento sem justa causa, por violação das normas dos art.ºs 53º e 58º, n.º 1 e 2, a), da CRP, garantindo os direitos ao trabalho e à segurança no emprego, verdadeiros direitos fundamentais dos trabalhadores, na linha de direito à dignidade da pessoa humana proclamado no art.º 1º.

2.2. A norma do n.º 3 do art.º 23º, ao estabelecer que o trabalhador em situação de requalificação é opositor obrigatório para ocupação de postos de trabalho, por violação do princípio da liberdade de escolha da profissão, que decorre das normas dos art.ºs 47º e 58º, n.º 2, da CRP.

2.3. A norma do art.º 48º, quando manda aplicar as alterações introduzidas pela lei nova aos trabalhadores em situação de mobilidade especial à data da entrada em vigor da lei, sendo colocados *“no início da situação de requalificação, mantendo a remuneração auferida nessa data”*, por violação dos princípios da confiança e da segurança jurídica, ínsitos na norma do art.º 2, da CRP. Então, as expectativas fundadas desses trabalhadores, que sabiam não estar sujeita a prazo a sua situação de mobilidade especial, saem frustradas, com prejuízo dos seus direitos legitimamente adquiridos em tal situação.

2.4. A norma do art.º 46º, b), ao revogar expressamente o n.º 4 do art.º 88º, da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, pretendendo aplicar aos trabalhadores contratados, que antes tinham nomeação definitiva, a cessação do contrato de trabalho após 12 meses na situação de requalificação, quando mantêm, por força daquele n.º 4, *“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 mobilidade de contrato por tempo indeterminado”*, por violação também dos princípios de confiança e da segurança jurídica, ínsitos na norma do art.º 2º da CRP.

É que, por já não manterem, nem salvaguardarem, a aplicação, aos trabalhadores contratados e outros nomeados, dos regimes previstos naquele n.º 4 do art.º 88º, saem frustradas as expectativas fundadas desses trabalhadores, mudando-lhes imprevistamente o seu estatuto, com prejuízo dos seus direitos legitimamente adquiridos

² Independentemente do quadro normativo que se pretende aplicar aos docentes (mobilidade e sistema de requalificação – art.ºs 39º, 40º e 44º) e à administração autárquica, nos artigos 41º e 42º.

na definição do n.º 4 do art.º 88º (vejam-se a propósito, as considerações do Acórdão do Pleno do Tribunal Constitucional n.º 154/2010, de 20 de Abril).³

3. Mas há outras situações, como sejam:

3.1. A das normas dos art.ºs 12º, n.ºs 4 e 5, e 13º, n.ºs 2 e 3, quando se reportam à fixação de “escalas de valores e formas de cálculo da pontuação final” ou a “provas adequadas ao conteúdo funcional da carreira” (n.ºs 4 e 5, do art.º 12º) ou ainda quando se referem a “universos e critérios de seleção” (n.ºs 2 e 3 do art.º 13º), tudo com uma vacuidade que dificulta aos destinatários das normas a sua compreensão. Com o que está a violar-se o princípio da precisão ou determinabilidade dos atos normativos, que se colhe implicitamente da norma do art.º 112º da CRP, e está ínsito na norma do art.º 2º.

V/Ref.:

N/Ref.:

Data:

Assunto:

3.2. A deslegalização que se extrai das normas dos art.ºs 8º e 24º (portaria), por violação de princípio da tipicidade da lei, constante dos n.ºs 6 e 7 do citado art.º 112º, da CRP. Versando aquelas mesmas matérias que correspondem a uma opção primária do regime jurídico da tramitação do procedimento prévio de recrutamento de trabalhadores em situação de requalificação e da identificação do universo de trabalhadores, a sua regulação apenas pode ser efectuada por ato legislativo ou decreto regulamentar, sujeito a promulgação presidencial e a possibilidade de veto (e não basta falar-se em “diploma”, como consta do art.º 8º).

3.3. A situação das várias normas sobre os poderes do “dirigente responsável” ou “dirigente máximo”, como sejam, as dos art.ºs 10º, n.º 2, 12º, n.º 7, 13º e 16º, por violação do princípio de proporcionalidade, que se retira das normas dos art.ºs 18º, n.º 2, 266º, n.º 2, e 272º, da CRP, na medida em que um leque tão vasto e impreciso de poderes, sem um critério minimamente preciso do uso de tais poderes, excede a aptidão ou idoneidade para a prossecução do fim visando, o que é perturbador, senão mesmo prejudicial, para as legítimas expectativas dos trabalhadores, que, no fundo, podem não saber o que os espera com o uso de tais poderes.

4. Enfim, é todo um quadro da Administração Pública com assento constitucional em título próprio, o Título IX, que é posto em causa pela proposta de lei, pois é mais um passo para a demissão do Estado das tarefas que lhe estão tradicionalmente cometidas, pretendendo-se esvaziar o universo dos seus trabalhadores, e pondo em causa a realização dessas tarefas.⁴

Daí que as soluções previstas na proposta de lei estão feridas de

³ Registe-se ainda a norma do n.º 1 do art.º 34º, prevendo o “direito à protecção no desemprego”, na situação de cessação de contrato de trabalho em funções públicas, mas só aparentemente assegura essa protecção no desemprego em condições de igualdade com os trabalhadores do sector privado. É que, estes ainda têm expectativa fundada de aceder à reforma, respeitada a lei, mas os trabalhadores do sector público não têm essa expectativa, a expectativa de aceder à aposentação. Fica apenas, cessado o contrato de trabalho, o direito ao pagamento das prestações de desemprego.

Com o que a discriminação entre os dois sectores de trabalhadores viola o princípio da igualdade proclamada no art.º 13º da CRP, contrariando o objectivo do legislador de um regime de protecção social convergente.

⁴ Veja-se o entendimento jurisprudencial do Tribunal Constitucional, de que ressalta sempre a sensibilidade para a questão da “perda da relação do serviço público”, quer na vertente do rompimento da relação de emprego, quer na vertente da cessação unilateral do estatuto de funcionário público (Acórdãos n.ºs 154/86 e 683/99, nos Acórdãos, vol. 7º e 45º, respectivamente, e ainda n.º 340/92, no D.R., II Série, de 17 de Novembro de 1992).



inconstitucionalidade material, por violação, no essencial, das seguintes normas e princípios constitucionais, entre o mais:

a) O art.º 2º, com os princípios da segurança jurídica e da confiança que lhe estão insitos, envolvendo uma ideia de previsibilidade da ordem jurídica;

b) O art.º 13.º, consagrando o princípio da igualdade, porque o legislador discrimina trabalhadores, adentro do mesmo universo da Administração Pública;

c) Os arts. 47º e 58º, nº2, a propósito do princípio da liberdade de escolha de profissão;

V/Ref.:

N/Ref.:

Data:

Assim:

d) Finalmente, e em geral, o princípio da precisão ou determinabilidade dos actos normativos, o princípio da tipicidade da lei e o princípio da proporcionalidade.

Com o que se justifica a arguição de inconstitucionalidade material do arco normativo da Proposta de Lei nº154/XII/2.ª.

III

Conclusão

A PL 154/XII/2.ª foi elaborada em violação grosseira do regime de negociação colectiva e participação dos trabalhadores da Administração Pública (Lei 23/98, de 26 de maio), pelo que a Lei que daí derivasse estaria ferida de inconstitucionalidade formal.

Por outro lado, são inúmeras as normas que violam directamente comandos constitucionais, como se demonstra em II – 2, 3 e 4, pelo que há uma inconstitucionalidade material de todo o arco normativo desta Proposta de Lei.

Com a sua apresentação, o governo pretende consagrar o despedimento sem justa causa na Administração Pública e dar suporte legal ao despedimento de milhares de trabalhadores, com o agravamento da instabilidade laboral e social no sector e as inevitáveis consequências negativas na prestação de serviços públicos essenciais às populações; trata-se de um inadmissível retrocesso social e civilizacional.

Assim e em resultado de toda a fundamentação exposta, a FNSTFPS dá um parecer veementemente negativo à PL 154/XII/2.ª e exorta todos os deputados a que votem contra a sua aprovação.

Lisboa, 2 de Julho de 2013

A FNSTFPS