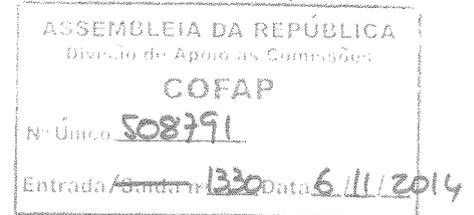


Handwritten signature and date: 6.11.14

APRECIACÃO PÚBLICA
PROPOSTA DE LEI N.º 254/XII/4.ª

I. NOTA PRÉVIA



1. Ao abrigo da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa, o Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 254/XII/4ª (Orçamento do Estado para 2015).
2. A 15 de Outubro de 2014, a referida Proposta de Lei foi admitida por S. Exa. a Presidente da Assembleia da República e foi remetida à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública para elaboração de relatório, assim como às Comissões Parlamentares Especializadas para emissão de parecer, tendo aquela promovido, nos termos e para os efeitos dos artigos 54.º, n.º 5, alínea d), e 56.º, n.º 2, alínea a), da Constituição, e do artigo 16.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, a apreciação pública da referida Proposta de Lei.
3. Cumpre, assim, ao Sindicato dos Funcionários Parlamentares pronunciar-se neste âmbito.

II. CONSIDERANDOS

4. O Capítulo III da Proposta de Lei n.º 254/XII/4.ª, sob o título “Disposições relativas a trabalhadores do setor público, aquisição de serviços, proteção social e aposentação ou reforma”, contém um conjunto de normas que se consubstanciam em pagamento do subsídio de Natal em duodécimos, manutenção da proibição de valorizações remuneratórias e das reduções das ajudas de custo e do pagamento de trabalho extraordinário, limitações do montante atribuído a título de subsídio de refeição, assim

SINDICATO dos FUNCIONÁRIOS PARLAMENTARES

como normas relativas ao recrutamento, aos contratos de aquisição de serviços e à aposentação.

5. No que, em particular, à carreira parlamentar diz respeito, merecem especial atenção e observações os artigos 35.º (pagamento do subsídio de Natal em duodécimos) e 39.º (proibição de valorizações remuneratórias).
6. As regras relativas a recrutamento e cedência de interesse público não são aplicáveis, uma vez que nos termos e ao abrigo do n.º 4 do artigo 1.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, prevalecem as normas específicas, previstas na Lei n.º 23/2011, de 20 de maio (Estatuto dos Funcionários Parlamentares), que preveem regras próprias e adequadas à carreira em termos de recrutamento e modo de cedência de interesse público.
7. Saliente-se que os artigos 35.º e 39.º, sendo normas de contenção orçamental, surgem num contexto de austeridade prolongada com reduções remuneratórias que, apesar de não constarem, este ano, na proposta de lei do Orçamento do Estado, foram impostas através da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro (que estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão)¹.
8. Tal obriga forçosamente a que as previsões contidas nestes artigos não possam ser vistas como medidas isoladas mas criadoras de mais restrições e dificuldades económico-financeiras, num quadro de remunerações que se encontram reduzidas há quatro anos consecutivos e que vão sendo conjugadas com outras medidas de desvalorização salarial (onde se inclui o exponencial aumento da carga fiscal sobre os rendimentos, a supressão dos subsídios de Natal e de férias em 2012 e o pagamento do

¹ O Sindicato dos Funcionários Parlamentares pronunciou-se, em sede de apreciação pública, desfavoravelmente ao conteúdo da Proposta de Lei n.º 239/XII, que deu origem à Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro, por considerar, por um lado, que a medida consagrada era violadora o princípio da proteção da confiança ínsito no princípio do Estado de Direito, previsto no artigo 2.º da Constituição da República, e, por outro, que quaisquer alterações de âmbito remuneratório, onde se deve integrar a diminuição ou aumento de remunerações, ou de congelamento de progressões e promoções têm de ser determinadas pelo próprio Presidente da Assembleia da República, à luz do princípio da autonomia organizativa, administrativa e financeira da Assembleia da República, previsto no n.º 2 do artigo 1.º da Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República (LOFAR).

SINDICATO dos FUNCIONÁRIOS PARLAMENTARES

primeiro em duodécimos em 2013 e em 2014, bem o aumento da duração do período de trabalho semanal sem a justa compensação remuneratória).

Sobre o artigo 35.º da Proposta de Lei (pagamento do subsídio de Natal)

9. O artigo 35.º da Proposta de Lei determina que, durante o ano de 2015, o subsídio de Natal é pago mensalmente, por duodécimos.
10. Igual norma consta do Orçamento do Estado para 2014, pelo que se repete a medida.
11. Ora, tal representa uma violação do n.º 2 do artigo 150.º e do n.º 1 do artigo 151.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, nos termos dos quais a remuneração base anual é paga em 14 mensalidades, correspondendo uma delas ao subsídio de Natal e outra ao subsídio de férias, e se garante ao trabalhador o direito a um subsídio de valor igual a um mês de remuneração base mensal, que é pago em novembro de cada ano.
12. No caso dos funcionários parlamentares, representa uma violação ao artigo 53.º do Estatuto dos Funcionários Parlamentares, que igualmente atribui a estes funcionários o direito ao subsídio de Natal de valor igual à remuneração auferida, paga no mês de novembro.
13. A alteração da forma de pagamento do subsídio de Natal aplicável aos funcionários parlamentares fere assim os princípios enformadores da independência e autonomia organizativa, administrativa e financeira da Assembleia da República preceituados na LOFAR e representa mais uma ingerência na autonomia e nos poderes soberanos da Assembleia da República, da sua Presidente e do seu Conselho de Administração, uma vez que quaisquer alterações de âmbito remuneratório, onde se deve integrar a diminuição, aumento ou alteração de forma de pagamento de remunerações e subsídios, como os subsídios de Natal e de férias, têm de ser determinadas pela Presidente.

SINDICATO dos FUNCIONÁRIOS PARLAMENTARES

14. Acresce que, sendo o Orçamento da Assembleia da República autónomo do Orçamento do Estado e previamente a este aprovado, e sendo o universo de pessoas por ele abrangidas (Deputados, funcionários parlamentares e trabalhadores que, independentemente da modalidade de vinculação e da constituição da relação jurídica de emprego, exerçam funções nos órgãos e serviços da Assembleia da República e o pessoal ao serviço dos Grupos Parlamentares) relativamente limitado, o pagamento do subsídio de Natal no mês de novembro não representaria qualquer dificuldade acrescida em termos orçamentais para a Assembleia da República ou para o Estado português e ficaria assim garantido o cumprimento da lei.
15. Em face da autonomia organizativa, administrativa e financeira da Assembleia da República, outra alternativa possível à anteriormente apresentada, sobretudo num contexto em que as sucessivas alterações legislativas em termos de regimes jurídico-laborais têm sido de aproximação entre sectores público e privado, seria a de atribuir aos funcionários parlamentares a possibilidade de opção entre o pagamento em duodécimos ou na totalidade, em novembro.

Sobre o artigo 38.º da Proposta de Lei (proibição de valorizações remuneratórias)

16. Relativamente ao artigo 38.º da Proposta de Lei, que veda a prática de quaisquer atos que consubstanciem valorizações remuneratórias dos titulares dos cargos e demais pessoal identificado no n.º 9 do artigo 2.º da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro, em particular alterações de posicionamento remuneratório, progressões, promoções ou abertura de procedimentos concursais para categorias superiores de carreiras pluricategoriais, gerais ou especiais, incluindo para categorias de acesso, tenderíamos a considerar como medida admissível numa conjuntura, como a atual, de austeridade generalizada e acentuadas dificuldades económico-financeiras, desde que se assegurasse que os efeitos do tempo de serviço prestado contassem para todos os demais efeitos, não se suspendendo a sua contagem mas apenas o imediato efeito de progressão e promoção.

SINDICATO dos FUNCIONÁRIOS PARLAMENTARES

17. Porém, não é isto que acontece na presente norma que determina claramente que o tempo de serviço prestado durante a vigência deste artigo não é contado para efeitos de progressão e promoção no futuro.
18. Ora, tal parece-nos inadmissível.
19. Até porque não podemos deixar de salientar que esta medida tem vindo a ser prolongada no tempo, desde há vários anos, em sucessivos Orçamentos do Estado, pelo que o seu já carácter duradouro a torna gravemente lesiva das legítimas expectativas dos funcionários parlamentares e dos seus direitos de evolução profissional e de valorização e progressão na carreira, além de representar uma inquestionável e significativa desvalorização remuneratória.
20. Seria, pois, de elementar justiça garantir uma solução de compromisso, na qual, não obstante fosse impedida a prática de atos que consubstanciassem valorizações remuneratórias, se permitisse que os efeitos do tempo de serviço prestado contassem para todos os demais efeitos, ou seja, que apenas se suspendesse a sua contagem para imediato efeito de progressão e promoção, mas que o ano de 2015 contasse como ano de serviço para efeitos de alterações de posicionamento remuneratório, progressões e promoções no futuro.

Sobre a alínea c) do artigo 243.º da Proposta de Lei n.º 254/XII/4, que revoga a Lei n.º 23/2011, de 20 de maio (Estatuto dos Funcionários Parlamentares)

21. O Sindicato dos Funcionários Parlamentares não pode deixar de lamentar que a Proposta de Lei n.º 254/XII/4.^a repita a norma que as propostas de lei dos Orçamentos do Estado para 2012 e 2014 continham e que causaram perplexidade e discordância junto de todos os Grupos Parlamentares, os quais, empenhados em defender a autonomia e as competências da Assembleia da República, convictos da natureza, das características e das condições de funcionamento específicas da Assembleia da República e da justeza do regime jurídico-laboral dos seus funcionários e investidos nos seus poderes de legislador, impediram a revogação do referido Estatuto.

SINDICATO dos FUNCIONÁRIOS PARLAMENTARES

22. Sobre a norma em concreto levantam-se, como à data igualmente salientámos, duas relevantes questões: (i) por um lado, a ingerência na autonomia da Assembleia da República que esta proposta do Governo representa e (ii) por outro lado, a obrigatoriedade da existência do Estatuto dos Funcionários Parlamentares no ordenamento jurídico português, em cumprimento de um imperativo legal.
23. Como já vimos, a LOFAR consagra a autonomia administrativa e financeira da Assembleia da República. Conforme referem, na CRP Anotada, Jorge Miranda e Rui Medeiros: *“a Assembleia goza de autonomia organizativa, administrativa e financeira. Tem administração própria, não sujeita aos poderes de direcção, 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”;*
24. A Assembleia da República tem pois 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. Conforme 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 porquanto se trata de matéria da reserva do Governo.
25. Deste modo, os deputados e os grupos parlamentares que constitucionalmente têm poder de iniciativa legislativa não podem, pois, nesta matéria, exercê-lo, apresentando projetos de lei, assim como, a ser aprovada uma lei respeitante ao funcionamento e organização do Governo, estaríamos perante uma inconstitucionalidade formal. Igualmente, não se pode admitir que o Governo tenha poder de iniciativa e apresente uma proposta de revogação de uma lei que diz respeito a matéria de organização e funcionamento da Assembleia da República, já que o estatuto que rege os seus

SINDICATO dos FUNCIONÁRIOS PARLAMENTARES

funcionários cabe nesta esfera, e, como tal, é da exclusiva competência da Assembleia da República o poder de iniciativa legislativa sobre ela.

26. Esta proposta do Governo – que, como vimos, emana do Parlamento e dele depende – é, pois, 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.
27. Por outro lado, a existência do Estatuto dos Funcionários Parlamentares que o Governo, nesta Proposta de Lei, propõe revogar é um imperativo legal que decorre da LOFAR, da Resolução da Assembleia da República n.º 39/96 e da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (Lei dos Vínculos Carreiras e Remunerações, abreviadamente designada por LVCR).
28. Na verdade, os funcionários parlamentares regem-se há vários anos por um regime próprio, decorrente das suas funções específicas e das especiais condições de trabalho: este regime próprio existe materializado em diversos normativos avulsos e, desde 1988, na LOFAR. Em 1993, a LOFAR passou a prever (no artigo 18.º) a aprovação do Estatuto no prazo máximo de seis meses após a sua entrada em vigor. Ainda hoje, aquela lei mantém esse preceito, ao dispor, no n.º 1 do artigo 30.º, que *“O pessoal da Assembleia da República rege-se por estatuto próprio (...)”*.
29. Este regime específico e a necessidade de um estatuto próprio decorrem de forma direta 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.”*
30. 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*

SINDICATO dos FUNCIONÁRIOS PARLAMENTARES

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 respectiva Lei Orgânica."

31. Para além desta norma da CRP e do que vem previsto na LOFAR desde 1993, o 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) afirma de forma clara que *"As carreiras do pessoal da Assembleia da República são carreiras de regime especial."*
32. Acresce que, em 2008, a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (LVCR), veio obrigar à revisão das carreiras de regime especial e corpos especiais (artigo 101.º)², vincando ainda mais a necessidade de se rever e aprovar as carreiras do pessoal da AR e impondo ao legislador um prazo para o efeito.
33. Na verdade, a LVCR estabelecia 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 têm vindo sempre a prever uma norma que prorroga a revisão das carreiras e dos corpos especiais até 31 de dezembro do ano a que respeitavam.
34. Foi, pois, com este enquadramento legal - LOFAR, Resolução da Assembleia da República n.º 39/96, LVCR e o artigo 35.º do Orçamento do Estado para 2011 relativo à revisão das carreiras, dos corpos especiais e dos níveis remuneratórios das comissões de serviço e de estatutos – que, após longos anos de negociações, o Estatuto dos Funcionários Parlamentares (EFP) foi proposto por todos grupos parlamentar e por estes aprovado, por unanimidade, em 6 de abril de 2011, tendo posteriormente sido promulgado, sem reservas, pelo Presidente da República.

² A Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, foi revogada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, com exceção das normas transitórias abrangidas pelos artigos 88º a 115º.

SINDICATO dos FUNCIONÁRIOS PARLAMENTARES

35. Este regime próprio constitui, pois, uma das garantias constitucionais da autonomia da AR e é um corolário do princípio da separação de poderes entre a AR e o Governo.
36. O EFP compreende um conjunto de regras relativas à especificidade do trabalho na AR, em que se visou não só codificar muitas normas já existentes em diplomas avulsos, como reforçar alguns deveres e impor um maior grau de exigência (designadamente nos regimes de impedimentos e acumulações e de recrutamento), não acarretando qualquer acréscimo de despesas para a Assembleia da República ou para o Estado.
37. Aliás, saliente-se que a Lei que aprovou o Estatuto em anexo contém uma norma (artigo 2.º) que prevê que do mesmo não decorre qualquer acréscimo de encargos para o Orçamento da Assembleia da República, durante o OE em vigor e também em obediência a todas as normas de contenção orçamental.
38. Do exposto, em particular das normas legais *supra* elencadas, decorre a obrigatoriedade da existência de um estatuto profissional para os funcionários parlamentares no ordenamento jurídico português.
39. O EFP que agora se pretende revogar operou precisamente a revisão das carreiras especiais dos funcionários parlamentares, adaptando-as à LVCR, mas respeitando, quer na sua substância, quer no processo da sua aprovação, as competências próprias da Presidente da Assembleia da República e do CA deste órgão de soberania, decorrentes da Constituição e da Lei e do poder de autorregulação do Parlamento.
40. Causa-nos, assim, grande estranheza que, na Proposta de Lei do OE para 2015, o único diploma relativo a carreiras e corpos especiais que se propõe revogar seja o EFP. Ou seja, o Governo propõe revogar, unicamente, de entre todas as carreiras especiais revistas ao abrigo da LVCR, a única carreira especial revista por Lei e aprovada pelo órgão de soberania que tem poder de autorregulação e que superintende sobre os seus funcionários.
41. Por último, importa referir que a existência de um estatuto especial contendo as disposições aplicáveis aos funcionários parlamentares é a regra nos países da União

SINDICATO dos FUNCIONÁRIOS PARLAMENTARES

Europeia, de entre os quais se destacam: Bélgica, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Holanda, Itália, Luxemburgo, Polónia e Reino Unido.

III. CONCLUSÕES

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

- a. O pagamento do subsídio de Natal mensalmente, por duodécimos, viola o n.º 2 do artigo 150.º e o n.º 1 do artigo 151.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, nos termos dos quais a remuneração base anual é paga em 14 mensalidades, correspondendo uma delas ao subsídio de Natal e outra ao subsídio de férias, e se garante ao trabalhador o direito a um subsídio de valor igual a um mês de remuneração base mensal, que é pago em novembro de cada ano e, no caso dos funcionários parlamentares, o artigo 53.º do Estatuto dos Funcionários Parlamentares, que igualmente atribui a estes funcionários o direito ao subsídio de Natal de valor igual à remuneração auferida no mês de novembro;
- b. A aplicação do artigo que dispõe sobre a forma de pagamento do subsídio de Natal aos funcionários parlamentares fere os princípios enformadores da independência e autonomia organizativa, administrativa e financeira da Assembleia da República preceituados na LOFAR e representa mais uma ingerência na autonomia e nos poderes soberanos da Assembleia da República e da sua Presidente, a quem compete fixar as alterações de âmbito remuneratório dos funcionários parlamentares, mediante proposta do Conselho de Administração;
- c. A proibição *“da prática de quaisquer atos que consubstanciem valorizações remuneratórias”* é uma medida gravemente lesiva das legítimas expectativas dos trabalhadores do Estado em geral, e em particular dos funcionários parlamentares, sobretudo pelo facto de se prolongar no tempo e assim tornar-se numa medida duradoura que afeta, de forma irreparável, os seus direitos de evolução profissional e de valorização e progressão na carreira parlamentar;
- d. Solução alternativa seria a de que o tempo de serviço prestado contasse para todos os efeitos e não só para o de aposentação, suspendendo-se, no entanto, a sua contagem para imediato efeito de progressão e promoção, mas que o ano de 2015 contasse como ano de serviço para efeitos de alterações de posicionamento remuneratório, progressões e promoções no futuro;

SINDICATO dos FUNCIONÁRIOS PARLAMENTARES

- e. A proposta de revogação do Estatuto dos Funcionários Parlamentares padece de uma inconstitucionalidade formal por ter sido proposta por quem não tem poderes de iniciativa para o efeito;
- f. O EFP concretiza um regime próprio que constitui uma das garantias constitucionais da autonomia da AR e é um corolário do princípio da separação de poderes entre a AR e o Governo;
- g. Em termos de direito comparado, saliente-se que a existência de um estatuto jurídico específico dos funcionários parlamentares é a regra nos países da União Europeia, de entre os quais se destacam a Bélgica, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Holanda, Itália, Luxemburgo, Polónia e Reino Unido;
- h. A Lei que aprovou o Estatuto em anexo contém uma norma (artigo 2.º) que prevê que do mesmo não decorre qualquer acréscimo de encargos para o Orçamento da Assembleia da República, durante o OE em vigor e também em obediência a todas as normas de contenção orçamental;
- i. O EFP é um imperativo legal que decorre da LOFAR, da Resolução da Assembleia da República n.º 39/96 e da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (LVCR);
- j. A concluir, importa salientar o facto de, em sintonia com a posição expressa neste Parecer, ter sido apresentada proposta de eliminação da alínea c) do artigo 243º da Proposta de Lei, subscrita pelos Representantes de todos os Grupos Parlamentares no Conselho de Administração da Assembleia da República.

O PRESIDENTE,

