



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Parecer

Projeto de Lei n.º 482/XII/3.ª (PCP)

Autora: Deputada
Catarina Marcelino

Garante aos Trabalhadores o Vínculo Público de Nomeação como forma de assegurar a estabilidade e segurança dos vínculos laborais na Administração Pública.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE I – CONSIDERANDOS

O Projeto de Lei em apreço deu entrada na Assembleia da República a 20 de dezembro de 2013, tendo sido admitido e anunciado a 8 de janeiro de 2014, data em que baixou, por despacho de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP) para apreciação na generalidade.

Nos termos da Lei n.º 23/98, de 26 de maio, e do n.º 1 do artigo 134.º do Regimento da Assembleia da República, a Comissão deliberou promover a apreciação pública da iniciativa por 30 dias, entre 13 de janeiro e 11 de fevereiro.

A iniciativa legislativa em apreço é apresentada por doze Deputados do grupo parlamentar do PCP, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 156.º e no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 123.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A presente iniciativa toma a forma de Projeto de Lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, respeita os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do mesmo diploma e, cumprindo os requisitos formais estabelecidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º, mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos.

Com o Projeto de Lei que agora se analisa, os Deputados do PCP pretendem “travar e inverter o caminho da reconfiguração do Estado, da destruição de direitos dos trabalhadores da Administração Pública, da precariedade e do ataque a importantes serviços públicos essenciais para os Portugueses”, através da instituição de um regime que garanta aos trabalhadores da Administração Pública o vínculo público de nomeação, promovendo deste modo a estabilidade e segurança dos vínculos laborais e a “prosseção e cumprimento do interesse público”.

Consideram os proponentes que está a ser promovido “um processo de reconfiguração do Estado” que passa, entre outras medidas, “pelo ataque aos trabalhadores, nomeadamente na questão central de alteração das regras do vínculo público de emprego”, ao assegurar o vínculo público de nomeação apenas para as funções de soberania do Estado, passando os trabalhadores das funções ditas sociais a deter um vínculo de contrato de trabalho em funções públicas, o que “contraria a Constituição da República Portuguesa” e “fragiliza[m] a segurança e a estabilidade do vínculo de emprego”, sem que tenha havido, ao longo do tempo, qualquer “problema ou qualquer razão que justificasse a alteração desta forma de vinculação”.

Acrescem os Deputados subscritores que o Estado, “nas relações laborais que estabelece, deve dar o exemplo de respeito pelos direitos dos trabalhadores. Esse exemplo passa, não só pelo cumprimento da Lei, mas também pela necessidade de reconhecer aos trabalhadores a dignidade que merecem e o contributo fundamental que dão para o bom funcionamento do Estado e a satisfação das necessidades da comunidade”, termos em que a presente iniciativa propõe estatuir um regime que assegure a modalidade de nomeação como regra de constituição das relações jurídicas de emprego na Administração Pública.

O Projeto de Lei n.º 482/XII/3.^a cumpre o disposto na denominada “lei formulário”, Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela lei n.º 42/2007, de 24 de agosto.

Assim, cumpre assinalar que, em observância do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da “lei formulário”, a proposta de lei em apreço tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, havendo contudo um conjunto de precisões formais que, em caso de aprovação da iniciativa legislativa, devem ser observadas, e estão recomendadas na Nota Técnica em anexo a este parecer.

Quanto a iniciativas legislativas sobre a mesma matéria, enquadramento legal nacional e antecedentes, bem como enquadramento internacional, remete-se para a nota técnica emitida pelos serviços da Assembleia da República que se anexa.

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A aqui autora do parecer reserva a sua opinião para a discussão na generalidade e especialidade do diploma.

PARTE III – CONCLUSÕES

- a) A presente iniciativa foi apresentada por Deputados do Grupo Parlamentar do PCP, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com a alínea b) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição, na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, do artigo 118.º e do n.º 1 do artigo 123.º do RAR.
- b) O Grupo parlamentar do PCP tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 482/XII/3.^a (PCP) que “Garante aos Trabalhadores o Vínculo Público de Nomeação como forma de assegurar a estabilidade e segurança dos vínculos laborais na administração Pública”, nos

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

termos constitucionais e regimentais aplicáveis, respeitando os requisitos formais relativos às iniciativas legislativas em geral e às propostas de lei em particular, bem como os limites da iniciativa legislativa e a denominada lei formulário.

- c) A presente iniciativa legislativa, apresentada pelo Grupo parlamentar do PCP, reúne todos os requisitos constitucionais, legais e regimentais para ser discutida e votada em Plenário da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 1 de dezembro de 2014

A Deputada autora do parecer



(Catarina Marcelino)

O Presidente da Comissão



(Eduardo Cabrita)

Nota Técnica

Projeto de Lei n.º 482/XII/3.ª (PCP)

Garante aos Trabalhadores o Vínculo Público de Nomeação como forma de assegurar a estabilidade e segurança dos vínculos laborais na Administração Pública.

Data de admissão: 8 de janeiro de 2014.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª)

Índice

I. ANÁLISE SUCINTA DOS FACTOS, SITUAÇÕES E REALIDADES RESPEITANTES À INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DA CONFORMIDADE DOS REQUISITOS FORMAIS, CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS E DO CUMPRIMENTO DA LEI FORMULÁRIO

III. ENQUADRAMENTO LEGAL E DOUTRINÁRIO E ANTECEDENTES

IV. INICIATIVAS LEGISLATIVAS E PETIÇÕES PENDENTES SOBRE A MESMA MATÉRIA

V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VI. APRECIÇÃO DAS CONSEQUÊNCIAS DA APROVAÇÃO E DOS PREVISÍVEIS ENCARGOS COM A SUA APLICAÇÃO

Elaborada por: Joana Figueiredo (DAC), Laura Costa (DAPLEN), Filomena Romano de Castro e Lisete Gravito (DILP) e Paula Faria (BIB).

Data: 30 de janeiro de 2014.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

O Projeto de Lei em apreço deu entrada na Assembleia da República a 20 de dezembro de 2013, tendo sido admitido e anunciado a 8 de janeiro de 2014, data em que baixou, por despacho de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP) para apreciação na generalidade.

Em reunião ocorrida a 15 de janeiro, e de acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), a COFAP nomeou como autora do parecer da Comissão a Senhora Deputada Catarina Marcelino (PS).

Nos termos da Lei n.º 23/98, de 26 de maio, e do n.º 1 do artigo 134.º do Regimento da Assembleia da República, a Comissão deliberou promover a apreciação pública da iniciativa por 30 dias, entre 13 de janeiro e 11 de fevereiro¹.

Com o Projeto de Lei que agora se analisa, os Deputados do PCP pretendem “travar e inverter o caminho da reconfiguração do Estado, da destruição de direitos dos trabalhadores da Administração Pública, da precariedade e do ataque a importantes serviços públicos essenciais para os Portugueses”, através da instituição de um regime que garanta aos trabalhadores da Administração Pública o vínculo público de nomeação, promovendo deste modo a estabilidade e segurança dos vínculos laborais e a “prossecução e cumprimento do interesse público”.

Consideram os proponentes que está a ser promovido “um processo de reconfiguração do Estado” que passa, entre outras medidas, “pelo ataque aos trabalhadores, nomeadamente na questão central de alteração das regras do vínculo público de emprego”, ao assegurar o vínculo público de nomeação apenas para as funções de soberania do Estado, passando os trabalhadores das funções ditas sociais a deter um vínculo de contrato de trabalho em funções públicas, o que “contraria a Constituição da República Portuguesa” e “fragiliza[m] a segurança e a estabilidade do vínculo de emprego”, sem que tenha havido, ao longo do tempo, qualquer “problema ou qualquer razão que justificasse a alteração desta forma de vinculação”.

¹ O processo de apreciação pública decorre, conjuntamente, com o do Projeto de Lei n.º 481/XII (PCP) - *Programa Urgente de Combate à Precariedade Laboral na Administração Pública*.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Acrescem os Deputados subscritores que o Estado, “nas relações laborais que estabelece, deve dar o exemplo de respeito pelos direitos dos trabalhadores. Esse exemplo passa, não só pelo cumprimento da Lei, mas também pela necessidade de reconhecer aos trabalhadores a dignidade que merecem e o contributo fundamental que dão para o bom funcionamento do Estado e a satisfação das necessidades da comunidade”, termos em que a presente iniciativa propõe estatuir um regime que assegure a modalidade de nomeação como regra de constituição das relações jurídicas de emprego na Administração Pública.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A iniciativa legislativa *sub judice* é apresentada por doze Deputados do grupo parlamentar do PCP, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 156.º e no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 123.º do Regimento da Assembleia da República.

A presente iniciativa toma a forma de Projeto de Lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, respeita os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do mesmo diploma e, cumprindo os requisitos formais estabelecidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º, mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos.

Este Projeto de Lei deu entrada em 20/12/2013 e foi admitido e anunciado em sessão plenária a 08/01/2014. Por despacho de S. Exa. a Presidente da Assembleia da República, exarado nesta mesma data, a iniciativa baixou, na generalidade, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, tendo sido determinada a audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto, comumente designada por “lei formulário”, possui um conjunto de normas sobre a

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, as quais são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que, como tal, importa assinalar.

Assim, refira-se que, no respeito do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, o projeto de lei em apreço tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, indicando que visa garantir aos trabalhadores da Administração Pública o vínculo público de nomeação. Porém, para o efeito, a presente iniciativa procede ainda à décima alteração da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro. Ora, nos termos disposto n.º 1 do artigo 6.º da referida lei, *“os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”*. Assim, tratando-se da nona alteração à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, a qual já sofreu as alterações produzidas pela Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 34/2010, de 2 de setembro, 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, 66/2012, de 31 de dezembro, e 66-B/2012, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 47/2013, de 5 de abril, e pela Lei n.º 80/2013, de 28 de novembro, propõe-se que, sendo a iniciativa aprovada na generalidade, em sede de discussão e votação na especialidade ou na redação final, se altere a redação do título, sugerindo-se a seguinte: “Garante o vínculo público de nomeação como forma de assegurar a estabilidade e a segurança dos vínculos laborais na Administração Pública e procede à décima alteração à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro”.

É ainda de mencionar que a presente iniciativa legislativa, no artigo 12.º, revoga, para além de um vasto conjunto de artigos da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, três leis: a Lei n.º 23/2004, de 22 de junho, a Lei n.º 80/2013, de 28 de novembro, e a Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro. Ora, não obstante o título dever identificar, por motivos de segurança jurídica, *“as vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo, (...) o que ocorre, por exemplo em revogações expressas de todo um outro ato”*², uma vez que estão em causa três diplomas revogados e que o título deve ser de curta extensão e traduzir sinteticamente o objeto e o conteúdo do ato publicado^{3 4}, parece não fazer sentido a inclusão no mesmo das referidas revogações.

² Cfr. “Legística- Perspetivas sobre a Concepção e Redacção de Actos Normativos”, David Duarte e Outros, 2002, Almedina, p. 203.

³ Em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto (“lei formulário”).

⁴ Cfr. “Legística- Perspetivas sobre a Concepção e Redacção de Actos Normativos”, David Duarte e Outros, 2002, Almedina, p. 200.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

No que concerne à vigência do diploma, o artigo 8.º do presente projeto de lei determina que “a presente lei entra em vigor 30 dias após a sua publicação”, indo assim ao encontro do disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, nos termos do qual os atos legislativos “*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*”. É, porém, de salientar que, em face dos elementos disponíveis, designadamente da exposição de motivos e do articulado do projeto de lei, não é possível aferir da eventualidade de, da sua aprovação e aplicação direta, decorrer aumento das despesas do Estado previstas no respetivo Orçamento. Com efeito, não é possível avaliar se, nomeadamente, da integração prevista no n.º 3 do artigo 1.º, da abertura de lugares prevista no artigo 4.º e do modo e do processo de integração, regulados nos artigos 5.º e 7.º, respetivamente, pode decorrer algum aumento das despesas do Estado. Na verdade, caso daqui decorra um aumento de despesa, será necessário acautelar o princípio da “lei travão”, consagrado no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento da Assembleia da República, através de norma que faça coincidir a entrada em vigor do diploma com a do Orçamento do Estado do ano seguinte. Assim, sendo a iniciativa aprovada na generalidade, parece ser de ponderar, pela Comissão, a alteração da norma de entrada em vigor, em sede de discussão e votação na especialidade, nos termos *supra* referidos, tendo em vista o cumprimento da “lei travão”.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A Constituição da República Portuguesa consagra, no seu artigo 266.º, os princípios fundamentais que enformam a Administração Pública, que, nos termos do n.º 1, *visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos*. O artigo 269.º estipula expressamente que *no exercício das suas funções, os trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público, como tal é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da Administração*⁵ (n.º 1). Ainda nos termos do mesmo artigo, *não é permitida a acumulação de empregos ou cargos públicos, salvo nos casos expressamente previstos por lei, mais se estabelecendo que a lei determina as incompatibilidades entre o exercício de empregos ou cargos públicos e o de outras atividades* (n.ºs 4 e 5). No que se refere a direitos fundamentais, o citado artigo afirma que *os trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas não podem ser prejudicados ou beneficiados em virtude do exercício de quaisquer direitos políticos previstos na Constituição, nomeadamente por opção partidária*, e prevê que *em processo disciplinar são garantidas ao arguido a sua audiência e defesa* (n.ºs 2 e 3).

Por seu turno, o artigo 47.º da Lei Fundamental reconhece a todos os cidadãos o *direito de acesso à função pública, em condições de igualdade, em regra por via de concurso* (n.º 2)⁶.

O regime jurídico do contrato individual de trabalho na Administração Pública foi introduzido, em 2004, pelo XV Governo Constitucional, através da Proposta de Lei n.º 100/IX, que apresentou à Assembleia da República, dando origem à Lei n.º 23/2004, de 22 de junho, alterada pelo Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro, e pela Lei n.º 53/2006, de 7 de

⁵ Nas palavras de Gomes Canotilho e Vital Moreira, *o que unifica e dá sentido ao regime próprio da função pública é a necessária prossecução do interesse público a título exclusivo, de acordo aliás, com o objetivo constitucional da Administração Pública* (V. Constituição da República Portuguesa Anotada, Coimbra Editora, 1993, pág. 946).

⁶ O princípio de livre acesso à função pública consiste em: (a) *não ser proibido de aceder à função pública em geral, ou a uma determinada função pública em particular*; (b) *poder candidatar-se aos lugares postos a concurso, desde que preenchidos os requisitos necessários*; (c) *não ser preterido por outrem com condições inferiores*; (d) *não haver escolha discricionária da administração* (V. Constituição da República Portuguesa Anotada, Coimbra Editora, 1993, pág. 265).

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

dezembro (esta última entretanto revogada pela Lei n.º 80/2013, de 20 de novembro). O Governo reconhece que *o contrato de trabalho pode constituir um importante instrumento de modernização e flexibilização da Administração Pública, desde que utilizado nas situações em que se possa configurar como uma alternativa adequada ao regime da função pública e igualmente apta à prossecução do interesse público*. De acordo com a citada proposta de lei, o Governo procede à adaptação do Código do Trabalho⁷ à realidade da Administração Pública, prevendo mecanismos de contratação coletiva que refletem as especificidades das pessoas coletivas públicas. São previstas regras especiais em matéria de recrutamento do pessoal em regime de contrato de trabalho, em matéria de incompatibilidades e ainda no que toca aos especiais deveres a que os trabalhadores das pessoas coletivas públicas se encontram sujeitos.

Em 2007, o XVII Governo Constitucional apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 152/X, que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas. De acordo com a sua exposição de motivos, o Governo apontou para a necessidade de *“reformatar profundamente o sistema de carreiras e remunerações reduzindo substancialmente o número de carreiras, bem como limitando drasticamente os elementos de progressão automática atualmente existentes”*. Nela se refere que a *“progressão salarial deve passar a ser fortemente condicionada pela avaliação do desempenho dos funcionários”* e se recomenda *“a introdução de incentivos adequados à melhoria da qualidade dos serviços públicos, sem prejudicar a progressão salarial, antes pelo contrário, pretendendo acelerá-la para os funcionários com bom desempenho”*. Foi, assim, publicada a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro retificada pela Declaração de Retificação n.º 22-A/2008, de 24 de abril, e alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro⁸, 3-B/2010, de 28 de abril 34/2010, de 2 de setembro⁹, 55-A/2010, de 31 de dezembro¹⁰, 64-B/2011, de 30 de dezembro, 66/2012, de 31 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro¹¹, e pelo Decreto-Lei n.º 47/2013, de 5 de abril – texto consolidado,

A Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que regula os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas e, complementarmente,

⁷ Aprovado pela Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto, posteriormente revogada pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, que aprovou o atual Código do Trabalho.

⁸ Teve origem na Proposta de Lei n.º 226/X que aprovou o OE para 2009.

⁹ Teve origem no Projeto de Lei n.º 223/XI (PS) que altera o regime de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, no capítulo referente às garantias de imparcialidade.

¹⁰ Teve origem na Proposta de Lei n.º 42/XI que aprovou o OE para 2011.

¹¹ Teve origem na Proposta de Lei n.º 103/XII, que aprovou o OE para 2013.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

o regime jurídico aplicável a cada modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público, prevê, no artigo 3.º, a sua aplicação aos serviços da administração direta e indireta do Estado; aos serviços das administrações regionais e autárquicas; 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 respetivos órgãos de gestão e de outros órgãos independentes; é também aplicável aos serviços periféricos externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, relativamente aos trabalhadores recrutados para neles exercerem funções, inclusive os trabalhadores das residências oficiais do Estado.

A citada Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro não é aplicável às entidades públicas empresariais nem aos gabinetes de apoio quer dos membros do Governo quer dos titulares dos órgãos referidos anteriormente. .

Os atuais regimes de vinculação, carreiras e remunerações e o atual sistema de avaliação dos serviços, dirigentes e funcionários públicos constituem os pilares jurídicos do novo regime de emprego público.

No atual regime de vínculos são definidas duas modalidades de vinculação: a nomeação e o contrato de trabalho em funções públicas. Esta última, tornada a modalidade comum, tem um regime aproximado ao do Código do Trabalho¹². A nomeação é reservada às carreiras em que se assegurem funções de soberania e de autoridade.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, reduz-se o número de carreiras, dando origem a carreiras com designações e conteúdos funcionais mais abrangentes. Tal redução é acompanhada pela consagração de mecanismos que permitem maior flexibilidade para os trabalhadores na mudança entre carreiras. Consagram-se carreiras gerais e especiais e estas substituem, em regra, as atuais carreiras de regime especial e corpos especiais, que desaparecem.

As carreiras têm as categorias que as exigências funcionais impõem. No caso de haver várias categorias, a cada uma deve corresponder uma especificidade funcional própria, ainda que abranja o conteúdo da categoria inferior. Cada categoria integra diferentes posições remuneratórias.

¹² Texto consolidado.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

No que se refere à remuneração, esta integra as componentes de remuneração base, incluindo o subsídio de férias e de Natal, suplementos e compensações pelo desempenho. A lei estabelece uma tabela remuneratória única. A possibilidade de alteração da posição remuneratória está dependente da obtenção por parte dos trabalhadores de avaliações de desempenho positivas, estando condicionada à existência de disponibilidade orçamental e a opções em matéria de gestão de recursos humanos, concorrendo com o recrutamento de novos funcionários na afetação de disponibilidades financeiras. A alteração de posicionamento remuneratório transforma-se num direito efetivo, i.e., é obrigatória, quando o funcionário adquire um número determinado de créditos no âmbito das classificações anuais.

Ainda no cumprimento da reforma da Administração Pública, o Governo, apresentou a Proposta de Lei n.º 209/X (Aprova o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas) à Assembleia da República, que deu origem à Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro¹³ que aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP), e o respetivo Regulamento. Esta lei foi objeto de cinco alterações, pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril¹⁴, pelo Decreto-Lei n.º 124/2010, de 17 de novembro, e pelas Leis n.ºs 64-B/2011, de 30 de dezembro¹⁵, 66/2012, de 31 de dezembro¹⁶ e 68/2013, de 29 de agosto¹⁷. O RCTFP, no desenvolvimento da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, conforma, nas matérias por esta não reguladas, as relações jurídicas de emprego público na modalidade de contrato.

No que respeita às relações entre a lei e os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho, o Governo optou por afirmar a regra de que os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho podem afastar as normas do RCTFP, desde que aqueles estabeleçam condições mais favoráveis para o trabalhador e do RCTFP não resulte que as mesmas não podem ser afastadas¹⁸.

De acordo com a exposição de motivos da citada Proposta de Lei n.º 209/X, “o contrato de

¹³ Teve origem na Proposta de Lei n.º 209/X, que aprova o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas.

¹⁴ Teve origem na Proposta de Lei n.º 9/XI, que aprovou o OE para 2010.

¹⁵ Teve origem na Proposta de Lei n.º 27/XII, que aprovou o OE para 2012.

¹⁶ Teve origem na Proposta de Lei n.º 81/XII, que altera vários diplomas aplicáveis a trabalhadores que exercem funções públicas e determina a aplicação a estes dos regimes regra dos feriados e do Estatuto do Trabalhador Estudante previstos no Código do Trabalho.

¹⁷ Teve origem na Proposta de Lei n.º 153/XII, que estabelece a duração do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas, e procede à quinta alteração à Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de agosto, e à quinta alteração à Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro.

¹⁸ O artigo 4º do Anexo I (Regime) da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro estabelece o princípio do tratamento mais favorável.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

trabalho é, por regra, celebrado por tempo indeterminado. O contrato a termo resolutivo é a exceção. Assim, mantêm-se as regras especiais aplicáveis ao contrato de trabalho a termo resolutivo previstas na aludida Lei n.º 23/2004, de 22 de junho¹⁹, que visam, no essencial, adequar o regime de contratação a termo no âmbito da Administração Pública às exigências de interesse público e, sobretudo, conformar aquele regime com o direito constitucional de «acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade, em regra por via de concurso». Assim, o contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo só pode ser utilizado nas situações expressamente previstas no RCTFP, tem exigências qualificadas de forma, não está sujeito a renovação automática, caducando no termo do prazo estipulado, e não se converte, em caso algum, em contrato por tempo indeterminado. Contudo, neste domínio, dão-se dois passos de maior relevo no combate à precariedade no emprego público. Por um lado, o contrato a termo certo passa a ter a duração máxima de três anos, incluindo renovações, sem prejuízo do disposto em lei especial, para situações muito específicas que nestas se venham a consagrar. Por outro, estabelece-se, que para os contratos em vigor cuja renovação implique duração superior a cinco anos, em certas situações, são os serviços obrigados a publicitação de procedimento concursal para recrutamento de trabalhadores com relação de emprego por tempo indeterminado”.

O contrato a termo não pode converter-se em contrato por tempo indeterminado. Contudo, o RCTFP prevê que o trabalhador contratado a termo, que se candidate a procedimento concursal de recrutamento publicitado durante a execução do contrato ou até 90 dias após a cessação do mesmo, tem preferência em caso de igualdade de classificação.

O Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, em matérias relativas à duração e organização do tempo de trabalho segue as soluções do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro²⁰, designadamente quanto ao regime de adaptabilidade de horários, mas também quanto ao trabalho a tempo parcial, neste caso sem limites, ou ao teletrabalho.

O RCTFP não contém toda a disciplina aplicável ao contrato de trabalho em funções públicas, sendo-lhe ainda aplicável a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, e outras leis gerais cujo

¹⁹ A Lei n.º 23/2004, de 22 de junho que aprovou o regime jurídico do contrato individual de trabalho da Administração Pública, foi revogada, a partir de 01.01.2009, com exceção dos artigos. 16º, 17º e 18º, pela Lei.59/2008.11 de setembro que aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas.

²⁰ Código do Trabalho (CT2009 – texto consolidado), aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 21/2009, de 18 de março, e alterada pelas Leis n.ºs 105/2009, de 14 de setembro, 53/2011, de 14 de outubro, 23/2012, de 25 de junho, 47/2012, de 29 de agosto, 11/2013, de 28 de janeiro e 69/2013, de 30 de agosto.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

âmbito de aplicação subjetivo abrange todos os trabalhadores da Administração Pública, independentemente da modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público ao abrigo da qual exercem funções, e que tratam de matérias tão importantes como a requalificação, os acidentes de trabalho e as doenças profissionais, ou o estatuto disciplinar.

O RCTFP regula de forma tendencialmente exclusiva todos os aspetos do regime do contrato de trabalho em funções públicas, como é o caso do regime das férias, faltas e licenças. Residualmente, aplicam-se algumas disposições do Decreto-Lei n.º 100/99, de 31 de março²¹ (texto consolidado) que estabelece o regime de férias, faltas e licenças dos funcionários e agentes da administração central, regional e local, incluindo os institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos. Neste diploma são introduzidas profundas alterações através da Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro, que visam a aplicação aos trabalhadores nomeados das regras aplicadas aos trabalhadores contratados, por remissão para o RCTFP, deixando de fora apenas os aspetos em que tal convergência não se apresenta passível de ser realizada, como, por exemplo, os casos de doença, que se encontram dependentes da harmonização das regras de proteção social. Esta lei veio, também, proceder à redução de feriados para os trabalhadores em funções públicas, determinando a aplicação a estes do regime de feriados²² estabelecidos no Código do Trabalho²³.

Em consonância com as alterações propostas para o Código do Trabalho, a mencionada Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro, procede à alteração do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, introduzindo novos instrumentos de flexibilização na organização dos tempos de trabalho (especificação das regras aplicáveis à adaptabilidade individual e grupal, com especial relevância para o desbloqueio da adaptabilidade individual através do afastamento da

²¹O Decreto-Lei n.º 100/99, de 31 de março foi alterado pela Lei n.º 117/99, de 11 de agosto, pelos Decretos-Leis n.ºs 503/99, de 20 de novembro, 70-A/2000, de 5 de maio, 157/2001, de 11 de maio, 169/2006, de 17 de agosto, 181/2007, de 9 de maio, pelas Leis n.ºs 59/2008, de 11 de setembro, e 64-A/2008, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março, pelas Leis n.ºs 66-B/2012, de 31 de dezembro, 66/2012, de 31 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março.

²² Refira-se que a Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro revogou o Decreto-Lei n.º 335/77, de 13 de agosto, que determinava quais os feriados obrigatórios para os trabalhadores da função pública.

²³ O seu artigo 234º (*Feridos obrigatórios*) estabelece que:

“1 - São feriados obrigatórios os dias 1 de janeiro, Sexta-Feira Santa, Domingo de Páscoa, 25 de abril, 1 de maio, 10 de junho, 15 de agosto, 8 e 25 de dezembro.

2 - O feriado de Sexta-Feira Santa pode ser observado em outro dia com significado local no período da Páscoa.

3 - Mediante legislação específica, determinados feriados obrigatórios podem ser observados na segunda-feira da semana subsequente.”

(Redação da Lei n.º 23/2012, de 25 de junho, com produção de efeitos em 1 de janeiro de 2013).

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

negociação coletiva, e introdução dos bancos de horas individual e grupal).

Em matéria de duração e horário de trabalho na Administração Pública, o Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de agosto, retificado pela Declaração de Retificação n.º 13-E/98, de 31 de agosto, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 169/2006, de 17 de agosto, e pelas Leis n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, 66/2012, de 31 de dezembro e 68/2013, de 29 de agosto estabelece as regras e os princípios gerais em matéria de duração e horário de trabalho na Administração Pública, com aplicação a todos os serviços da Administração Pública, incluindo os institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos.

No âmbito da reforma da Administração Pública, o XIX Governo Constitucional, apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 153/XII, que procede à alteração do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas. A exposição de motivos desta proposta de lei refere que *“encontrando-se em curso a revisão de um conjunto de diplomas estruturantes do universo do funcionalismo público, a alteração do período normal de trabalho de 35 para 40 horas semanais constitui apenas mais uma etapa do caminho que está a ser percorrido no sentido de uma maior convergência entre os trabalhadores do setor público e do setor privado, no caso com evidentes ganhos para a prestação dos serviços públicos, para as populações que os utilizam e para a competitividade da própria economia nacional, aproximando, assim, a média nacional de horas de trabalho da média dos países da OCDE”*.

No sentido de alcançar uma maior convergência entre os setores público e privado, o Governo sustenta que *“a alteração que agora se preconiza desenvolve-se em dois eixos de ação prioritários. Por um lado, tem em vista a aplicação de um mesmo período normal de trabalho a todos os trabalhadores que exercem funções públicas, independentemente da sua modalidade de emprego e da carreira em que se encontrem inseridos, permitindo, assim, corrigir, entre outros, os casos de flagrante injustiça e desigualdade em que trabalhadores que exercem as mesmas funções no mesmo local de trabalho se encontrem sujeitos a diferentes regimes de horário de trabalho. Por outro lado, tem igualmente em vista alcançar uma maior convergência entre os setores público e privado, passando os trabalhadores do primeiro a estar sujeitos ao período normal de trabalho que há muito vem sendo praticado no segundo”*. A supracitada iniciativa deu origem à Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto, que estabelece que o período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas é de oito horas por dia e quarenta horas por semana, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

O Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, celebrado entre Portugal e a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, passou a prever, no âmbito da reforma da Administração Pública, a concretizar durante o ano de 2013, a necessidade de revisão e adequação da mobilidade especial a melhores práticas, incluindo a formação e requalificação dos trabalhadores, de forma a: permitir uma melhor afetação dos recursos humanos, com o objetivo de facilitar e simplificar os procedimentos de gestão dos trabalhadores que possam vir a ser abrangidos por este instrumento; prever uma maior redução ao longo do tempo da remuneração dos trabalhadores que se encontram em situação de mobilidade especial e fixar a sua duração máxima; e permitir a sua aplicação a todos os setores da Administração Pública, de forma a incluir também docentes e profissionais de saúde.

Atendendo ao exposto, o atual Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 154/XII, que estabelece o regime jurídico da requalificação de trabalhadores em funções públicas, visando a melhor afetação 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, revogando a Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro. Com esta proposta de lei, e de acordo com a sua exposição de motivos, é proposto *“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.”*

A aludida iniciativa deu origem ao Decreto da Assembleia n.º 177/XII. Posteriormente, o Tribunal Constitucional, através do Acórdão n.º 474/2013, pronunciou-se, em sede de fiscalização preventiva, pela inconstitucionalidade das seguintes normas do referido Decreto:

“a) da norma constante do n.º 2 do artigo 18.º, enquanto conjugada com a segunda, terceira e quarta partes do disposto no n.º 2 do artigo 4.º do mesmo diploma, por violação da garantia da segurança no emprego e do princípio da proporcionalidade, constantes dos artigos 53.º e 18.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa;

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

b) da norma constante do n.º 1 do artigo 4.º, bem como da norma prevista na alínea b) do artigo 47.º, na parte em que revoga o n.º 4 do artigo 88.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, e na medida em que impõem, conjugadamente, a aplicação do n.º 2 do artigo 4.º aos trabalhadores em funções públicas com nomeação definitiva ao tempo da entrada em vigor daquela lei, por violação do princípio da tutela da confiança insito no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa.”

Este diploma foi reapreciado e após redação final (Decreto da Assembleia n.º 184/XII) foi enviado, no dia 14 de outubro, para promulgação, sendo posteriormente publicado em Diário da República como Lei n.º 80/2013, de 28 de novembro.

Tendo em conta a complexidade e proliferação de diplomas que regulam o regime de trabalho em funções públicas, bem como as alterações avulsas e sucessivas de que o mesmo foi objeto, sobretudo por via das leis do Orçamento do Estado, o Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 184/XII que Aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, encontrando-se na comissão parlamentar competente em razão da matéria, em sede de apreciação na especialidade. De acordo com a sua exposição de motivos, “a *Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas concretiza um objetivo prosseguido desde há muito, de dotar a Administração Pública de um diploma que reunisse, de forma racional, tecnicamente rigorosa e sistematicamente organizada, o essencial do regime laboral dos seus trabalhadores, viabilizando a sua mais fácil apreensão e garantindo a justiça e equidade na sua aplicação.*

Não assumindo a natureza de um Código, a presente lei está longe de se limitar a uma mera compilação de legislação dispersa. Com efeito, tomando de empréstimo a sistematização seguida pelo atual Código do Trabalho, representativa de uma evolução já suficientemente sedimentada do ponto de vista dos parâmetros metodológicos em que assenta a autonomia dogmática do Direito do Trabalho, a sua ordenação expressa o abandono da perspetiva dualista da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, que aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP), assente na repartição de matérias entre regime e sua regulamentação que inspirou o Código de Trabalho de 2003.

Por outro lado, a presente lei denota uma grande preocupação de saneamento legislativo bem expressa no facto de, ao longo de mais de 400 artigos, regular toda uma disciplina hoje distribuída por 10 diplomas legais, que no seu conjunto contêm mais de 1200 artigos, objeto de revogação expressa”.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Importa referir que, com a entrada em vigor da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que regula os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, diversos diplomas foram revogados, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 427/89, de 9 de dezembro que define o regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública.

Ainda no domínio da Administração Pública, e para acompanhamento da iniciativa em apreço, refere-se o Decreto-Lei n.º 195/97, de 31 de julho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 256/98, de 14 de agosto, que veio criar condições para através de um processo gradual e seletivo promover a regularização da situação jurídica daqueles que ao longo dos últimos anos foram sendo admitidos irregularmente através dos chamados “recibos verdes” para satisfação de necessidades permanentes dos serviços públicos; e a Lei n.º 23/98, de 26 de maio, alterada pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, que estabelece o regime de negociação coletiva e a participação dos trabalhadores da Administração Pública em regime de direito público.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

ANTUNES, Vera Lúcia Santos - **O contrato de trabalho na Administração Pública : evolução, reflexos e tendências para o emprego público**. Coimbra : Wolters Kluwer : Coimbra Editora, 2010. 154 p. ISBN 978-972-32-1819-0. Cota: 12.06.1 - 235/2010

Resumo: A entrada em vigor da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, e da Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, integradas na nova reforma da Administração Pública, operou uma profunda transformação no setor de emprego público. Transformação, essa, mal aceite entre a maioria dos trabalhadores públicos e junto de alguns autores especialistas no assunto por, segundo eles, se traduzir numa menor proteção para os trabalhadores. Neste trabalho a autora analisa a questão dos dois lados: do lado do trabalhador e do lado da Administração.

MARECOS, Diogo Vaz - As modalidades de constituição do vínculo da relação jurídica de emprego público. **Revista da Ordem dos Advogados**. Lisboa. ISSN 0870-8118. A. 71, n.º 1 (jan/mar. 2011), p. 207-237. Cota: RP-172

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Resumo: A presente análise tem subjacente a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, a qual veio reformar os regimes de vinculação, de carreiras e remunerações dos trabalhadores da Administração Pública, bem como a constituição da relação jurídica de emprego público. A tarefa que o autor se propõe empreender é precisamente a de identificar os principais problemas que suscitam cada uma das modalidades de constituição da relação jurídica de emprego público, analisando em que medida se refletiram os objetivos da reforma dos regimes de vinculação, carreiras e remunerações dos trabalhadores da administração pública nos resultados que vieram a ser consagrados. Exclui desta análise a questão da cessação da relação jurídica de emprego público.

PIRES, Miguel Lucas - **Os regimes de vinculação e a extinção das relações jurídicas dos trabalhadores da Administração Pública : como e em que termos são lícitos os denominados "despedimentos na Função Pública."** Coimbra : Almedina, 2013. 318 p. ISBN 978-972-40-5105-5. Cota : 12.06.9 - 189/2013

Resumo: O autor aborda o regime jurídico aplicável aos servidores da Administração Pública, de acordo com a reforma introduzida pela Lei n.º 12-A/2008. Destaca, porém, que importa analisar o âmbito de aplicação do atual regime do emprego público (e das respetivas causas de extinção). O autor debruça-se sobre as modalidades de vínculos do emprego público e extinção de contrato. No contexto económico atual, assume especial relevância o debate acerca da legitimidade da extinção dos vínculos dos trabalhadores da Administração Pública, ou dos despedimentos na Função Pública, em especial atendendo às recentes alterações do quadro normativo vigente.

Portugal Leis, decretos, etc. - **Contrato de trabalho em funções públicas.** Coimbra : Coimbra Editora, 2009. 535 p. ISBN 978-972-32-1702-5. Cota: 12.06.9 – 303/2009

Resumo: Segundo Rui Assis, "com a aprovação, pela Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, do regime do contrato de Trabalho em Funções Públicas e respetiva regulamentação, culmina um processo global, mas determinado de permeabilização da Administração Pública, no que diz respeito às relações jurídicas de emprego. Em particular, tal tendência exprime-se pela progressiva aceitação de vínculos alternativos aos que classicamente configuravam a relação jurídica de emprego público, ancorada nas figuras da nomeação e do contrato administrativo de provimento".

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

A Lei n.º 12-A/2008 estabelece duas formas de constituição da relação jurídica de emprego público: a nomeação (forma clássica de vinculação dos funcionários públicos) e o contrato de trabalho em funções públicas, e ao definir de modo residual e muito restrito o âmbito da nomeação, a Lei reserva, para a esmagadora maioria dos trabalhadores que exercem funções públicas, a figura do contrato de trabalho em funções públicas, admitido nas modalidades de contrato por tempo indeterminado e de contrato a termo resolutivo, certo ou incerto. Configurando, de um ponto de vista substancial, um contrato de trabalho de regime especial, o contrato de trabalho em funções públicas foi concebido à imagem e semelhança do contrato de trabalho comum, regido pelo Código do Trabalho”.

Portugal Leis, decretos, etc. - **Os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores da Administração Pública : comentários à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro.** [Anot.] Paulo Veiga e Moura, Cátia Arrimar. Coimbra : Wolters Kluwer ; Coimbra Editora, 2010. 368 p. ISBN 978-972-32-1811-4. Cota: 12.06.1 - 330/2008

Resumo: Comentário à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro.

VIANA, Cláudia - Contrato de trabalho em funções públicas : privatização ou publicização da relação jurídica de emprego público. In **Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia.** ISSN 0870-3116. Lisboa : Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2010. Vol. 2, p. 277-304. Cota: 12.06 - 240/2013 (2)

Resumo: Com este trabalho, a autora pretende analisar o regime jurídico do pessoal da Administração Pública à luz do movimento privatizador que se tem feito sentir nesta matéria, nos últimos anos, e que foi objeto de importantes desenvolvimentos legislativos com a reforma de 2008. Visa dar conta desta evolução, de modo a melhor apreender a especificidade do modelo de organização dos recursos humanos da Administração Pública, para assim melhor se compreender as últimas alterações introduzidas. Procede à caracterização do regime jurídico do pessoal da administração pública, designadamente no que se refere ao contrato de trabalho em funções públicas e à relação jurídica de emprego público.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para o seguinte país da União Europeia: Espanha e França.

ESPANHA

Em Espanha, a Ley 7/2007, de 12 de Abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), estabelece os princípios gerais aplicáveis às relações de emprego público, na administração geral do Estado, nas administrações das comunidades autónomas e das entidades locais e nos institutos e universidades públicas. Estão excluídos do seu âmbito de aplicação os funcionários parlamentares das Cortes Gerais e das Assembleias Legislativas das Comunidades Autónomas e dos demais órgãos constitucionais do Estado, que possuem estatuto próprio.

Nos termos do artigo 8.º do EBEP, incluem-se na categoria de *empleados públicos* os funcionários de carreira e os funcionários interinos (em que na origem do vínculo está a nomeação definitiva ou transitória, respectivamente), o *personal laboral* (pessoal em regime de contrato de trabalho, nas várias modalidades de contrato permitidas pela legislação laboral geral) e o pessoal eventual (nomeado, em regime transitório, para o exercício de funções de confiança ou assessoria).

No cumprimento dos preceitos constitucionais, o artigo 9.º, n.º 2, do EBEP determina que o exercício de funções relacionadas direta ou indiretamente com o exercício dos poderes públicos ou com a salvaguarda dos interesses gerais do Estado e das Administrações Públicas está reservado aos funcionários públicos. E a Lei n.º 30/1984, de 2 de agosto, modificada, que adota medidas para a reforma da Função Pública (vigente até 1 de janeiro de 2015), no seu artigo 15.º dispõe sobre as funções desempenhadas pelo pessoal contratado.

Os artigos 10.º, 11.º e 12.º do EBEP definem as condições e circunstâncias do recrutamento, respetivamente, dos funcionários interinos, *personal laboral* e pessoal eventual.

Com a modificação do EBEP, introduzida pela Lei n.º 27/2013, de 27 de dezembro, relativa à racionalização e sustentabilidade da Administração Local, o Capítulo III, consagrado ao provimento de postos de trabalho e mobilidade, através do artigo 81.º, respeitante à mobilidade dos funcionários de carreira, determina que, cada Administração Pública, no âmbito da planificação geral dos seus recursos humanos e sem prejuízo dos direitos dos funcionários, pode estabelecer as regras da mobilidade voluntária, quando considere que existem setores

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

prioritários da atividade pública com necessidades específicas de efetivos. Nos restantes artigos integrados neste Capítulo são contemplados os outros tipos de mobilidade.

Dado que a legislação que regula os vários regimes que completam o exercício de funções na administração geral do Estado, nas administrações das comunidades autónomas e das entidades locais e nos institutos e universidades públicas é muito extensa, remetemos para o portal do Ministério das Finanças e Administrações Públicas a consulta da legislação e informação disponível.

FRANÇA

Em França, existem três regimes de função pública: a função pública de Estado civil e militar, a função pública territorial e a função pública hospitalar, reguladas por disposições gerais, e cada uma delas possuindo um estatuto próprio.

Segundo informação constante do Portal da Função Pública, a função pública, em sentido restrito, compreende um conjunto de agentes que ocupam empregos permanentes no Estado, nas coletividades territoriais ou certos estabelecimentos públicos hospitalares. Sendo uns titulares, outros empregados a contrato.

Tendo em conta que a legislação que consagra os três regimes é vasta e extensa e sofreu modificações e adaptações à realidade atual, destacamos, apenas, os diplomas principais.

A Lei n.º 83-634, de 13 julho de 1983, modificada, conhecida por *loi Le Pors*, define os direitos e obrigações dos funcionários. Dispõe no seu artigo 14.º que o acesso dos funcionários públicos com funções de Estado, com funções públicas territoriais e hospitalares e outras funções públicas, assim como a sua mobilidade no seio de cada uma dessas funções, constituem garantias fundamentais da sua carreira. O acesso desses funcionários públicos a outras funções públicas efetua-se por via do destacamento, seguido ou não de integração.

A Lei n.º 84-16, de 11 janeiro de 1984, modificada, consagra o estatuto da função pública do Estado, regulamentada pelo Decreto n.º 85-986, de 16 de Setembro de 1985, modificado, relativo ao regime particular de certas situações dos funcionários de Estado e de certas modalidades de cessação de funções. A Lei n.º 84-53, de 26 janeiro de 1984, e a Lei n.º 86-33, de 9 janeiro de 1986, regulam, respetivamente, o estatuto da função pública territorial e o

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

estatuto da função pública hospitalar. Estes diplomas preveem as diversas situações de mobilidade na função pública.

A Lei n.º 2009-972, de 3 agosto de 2009, relativa à mobilidade e ao percurso profissional na função pública facilita e encoraja a mobilidade dos funcionários integrados na função pública do Estado, na função pública territorial e na função pública hospitalar. A Circular de 19 novembro de 2009 especifica as modalidades de aplicação da Lei.

A Lei n.º 2001-2, de 3 janeiro de 2001 define as regras relativas à redução do emprego precário e à modernização do recrutamento na função pública, assim como ao tempo de trabalho na administração pública territorial.

O estatuto da função pública, face às necessidades do serviço público, permite o recurso a situações de contratação de agentes públicos. A Lei n.º 2012-347, de 12 março de 2012, vem, por isso, estabelecer as disposições que regem o acesso ao emprego permanente e à melhoria das condições de trabalho do trabalhadores em situação de contrato na função pública, à luta contra as discriminações e a introdução de diversas normas de regulação da função pública.

A Lei é regulamentada pelos seguintes diplomas : Circular de 26 de julho de 2012, Circular de 22 julho de 2013, Decreto n.º 2012-631, de 3 maio de 2012 e Decreto n.º 2012-1293, de 22 de novembro de 2012

O Portal da função pública, assim como o Portal oficial da administração francesa, Service-Public, apresentam e disponibilizam informação e legislação relevante sobre o assunto em análise.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que se encontram pendentes sobre matéria conexa com o presente projeto de lei as seguintes iniciativas legislativas:

- Proposta de Lei n.º 184/XII/3.^a (GOV) – Aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas - Foi admitida em 01/11/2013 e baixou à 5.^a Comissão, na generalidade,

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

nessa mesma data. Foi discutida e votada na generalidade nas sessões plenárias de 12 e 13 de dezembro, respetivamente. Tendo sido aprovada, baixou na especialidade àquela Comissão.

- Projeto de Lei n.º 481/XII/ 3.ª (PCP) - Programa Urgente de Combate à Precariedade Laboral na Administração Pública. Foi admitido em 081/01/2014 e baixou à 5.ª Comissão, na generalidade, nessa mesma data.

- **Petições**

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que sobre matéria conexas com a presente iniciativa se encontra pendente, em fase de apreciação na 5.ª Comissão, a Petição n.º 310/XII/3 - Solicita a intervenção da Assembleia da República em matéria de regimes de recrutamento, mobilidade interna e intercomunicabilidade de conservadores de registos e demais trabalhadores dos Serviços de Registos e Notariado.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

Nos termos legais e regimentais, e tal como anteriormente referido, é obrigatória e foi efetuada a consulta dos órgãos de Governo próprio das Regiões Autónomas.

Tendo em consideração as disposições constantes da iniciativa, é obrigatória a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias.

- **Consultas facultativas**

Caso a Comissão assim o entenda, e em sede de eventual apreciação na especialidade, poderão ser suscitadas as audições ou solicitado o parecer escrito de entidades representativas dos trabalhadores e do membro do Governo com a tutela da Administração Pública.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face dos elementos disponíveis, designadamente da exposição de motivos e do articulado do projeto de lei, não é possível avaliar eventuais consequências da sua aprovação e encargos com a sua aplicação.

