

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Orçamento, Finanças e
Administração Pública

Santos Pais


Junto envio a V. Exa. o parecer solicitado através do ofício nº 239/COFAP/2013, de 10 do corrente, sobre a aplicação à Assembleia da República, da Proposta de Lei nº 145/XII/2ª (GOV) – “Estabelece um regime de prestação de informação sobre remunerações, suplementos e outras componentes remuneratórias dos trabalhadores de entidades públicas, com vista à sua análise, caracterização e determinação das medidas de política remuneratória adequadas” e aprovado pelo Conselho de Administração.

Com os melhores cumprimentos.

Santos Pais

Assembleia da República, 16 de maio de 2013.

O Presidente do Conselho de Administração,


Couto dos Santos

APROVADO

Em Conselho de Administração:

16/05/2013

O Presidente,



DIREÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS E FINANCEIROS

A Confirmação do
Senhor Presidente
do Conselho de
Administração.

2013.05.14

Cláudio Alves

2013.05.14

(SG-Subst.)

NOTA INTERNA

Assunto: Proposta de Lei n.º 145/XII. Aplicabilidade à Assembleia da República.
Solicitação de pronúncia dirigida ao Senhor Presidente do Conselho de
Administração pelo Senhor Presidente da Comissão de Orçamento, Finanças e
Administração Pública

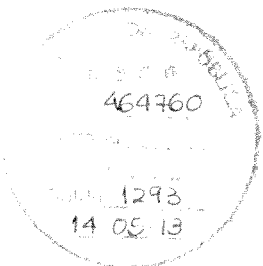
Exma. Senhora Secretária-Geral da Assembleia da República,

Para os devidos efeitos, e nos termos de despacho de V. Ex.ª de 2013.05.10, aposto sobre ofício remetido ao Senhor Presidente do Conselho de Administração pelo Senhor Presidente da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública sobre o assunto em epígrafe, junto remeto informação conjunta subscrita por mim e pela Senhora Diretora de Serviços de Apoio Técnico e Secretariado.

Com os melhores cumprimentos, *Fernando Paulo*

O Diretor de Serviços

(Fernando Paulo Gonçalves)



Gabinete do Secretário-Geral

14/05/2013

Proc. Nº 464760



*À Confidências do
Senhor Presidente
do Conselho de
Administração.*

DIREÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS E FINANCEIROS

2013.05.14

Uso Oficial

2013.05.14

(SG. Subs.)

NOTA INTERNA

Assunto: Proposta de Lei n.º 145/XII. Aplicabilidade à Assembleia da República.
Solicitação de pronúncia dirigida ao Senhor Presidente do Conselho de
Administração pelo Senhor Presidente da Comissão de Orçamento, Finanças e
Administração Pública

Exma. Senhora Secretária-Geral da Assembleia da República,

Para os devidos efeitos, e nos termos de despacho de V. Ex.^a de 2013.05.10, aposto sobre ofício remetido ao Senhor Presidente do Conselho de Administração pelo Senhor Presidente da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública sobre o assunto em epígrafe, junto remeto informação conjunta subscrita por mim e pela Senhora Diretora de Serviços de Apoio Técnico e Secretariado.

Com os melhores cumprimentos, *tudo o mais*

O Diretor de Serviços

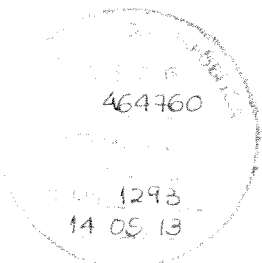
[Handwritten Signature]
(Fernando Paulo Gonçalves)



Gabinete do Secretário-Geral

14/05/2013

Proc. Nº 464760





DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO TÉCNICO E SECRETARIADO
DIREÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS E FINANCEIROS

INFORMAÇÃO

Assunto: Proposta de Lei n.º 145/XII. Aplicabilidade à Assembleia da República. Solicitação de pronúncia dirigida ao Senhor Presidente do Conselho de Administração pelo Senhor Presidente da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

I. ENQUADRAMENTO GERAL

1. A Proposta de Lei n.º 145/XII/2.ª (GOV) - “*Estabelece um regime de prestação de informação sobre remunerações, suplementos e outras componentes remuneratórias dos trabalhadores de entidades públicas, com vista à sua análise, caracterização e determinação das medidas de política remuneratória adequadas*” - foi entregue pelo Governo à Assembleia da República, no dia 8 de maio, com pedido de prioridade e urgência, tendo a Conferência de Líderes agendado, no mesmo dia, a iniciativa para a reunião plenária do próximo dia 22 de maio.

2. Por ofício n.º 239/COFAP/2013, de 10 de maio, dirigido ao Senhor Presidente do Conselho de Administração, o Senhor Presidente da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública solicitou a pronúncia do Conselho de Administração sobre a iniciativa, “*tendo em consideração as disposições constantes da Proposta de Lei e a sua eventual aplicabilidade à Assembleia da República*”.

3. Na mesma data, o Senhor Presidente do Conselho de Administração solicitou à Senhora Secretária-Geral em substituição, com carácter de urgência, parecer formal



DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO TÉCNICO E SECRETARIADO
DIREÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS E FINANCEIROS

sobre a matéria, cuja elaboração foi, de imediato, solicitada aos subscritores da presente Informação.

II. FUNDAMENTAÇÃO E OBJETO

1. Na exposição de motivos da iniciativa é explicado que “a incompletude do processo de revisão de suplementos remuneratórios”, cuja obrigação constava do artigo 112.º¹ da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, “é um fator de significativa perturbação nas relações laborais na Administração Pública”.
2. Por outro lado, a iniciativa é enquadrada no âmbito das diligências a desenvolver para suportar “a introdução de alterações legislativas que assegurem a coerência das várias componentes dos sistemas retributivos”, afirmando-se marcar a mesma “o início do processo de revisão global dos suplementos remuneratórios e de outras regalias ou benefícios suplementares aplicados por entidades públicas”. **Ou seja, a obtenção de informação sobre as diversas componentes remuneratórias destina-se a futura revisão, por parte do Governo, do sistema remuneratório a aplicar às entidades abrangidas.**
3. Nomeadamente, é referido que “a existência de lacunas relevantes de informação (...) sobretudo no caso das entidades cujo regime jurídico-funcional de pessoal inicial era o do Código do Trabalho, designadamente nos institutos públicos, e cujas carreiras

¹ Este dispositivo previa a revisão dos suplementos remuneratórios, no prazo de 180 dias após a sua entrada em vigor, prevendo a sua manutenção, total ou parcial, a sua integração, total ou parcial, na remuneração base ou a cessação do seu pagamento.



DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO TÉCNICO E SECRETARIADO
DIREÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS E FINANCEIROS

ainda não se encontram revistas (...) dificulta o trabalho de revisão dos suplementos remuneratórios”.

4. A urgência na obtenção da informação sobre remunerações, suplementos remuneratórios e outras regalias ou benefícios é ainda justificada atendendo às *“exigentes metas temporais estabelecidas para a revisão dos suplementos”.*

5. Estando determinado o objeto da proposta de lei, tal como consta do seu artigo 1.º - *“prestação de informação sobre remunerações, suplementos e outras componentes remuneratórias dos trabalhadores de entidades públicas, com vista à sua análise, caracterização e determinação das medidas de política remuneratória adequadas, designadamente em cumprimento do disposto no artigo 112.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro”* -, cumpre apurar, como solicitado, se esta iniciativa se aplica à Assembleia da República.

III. ANÁLISE

1. Uma abordagem superficial e meramente literal do n.º 1 do artigo 2.º da iniciativa (*Âmbito de aplicação objetivo*) poderia fazer supor a sua aplicabilidade à Assembleia da República, na medida em que esta disposição estatui aplicar-se o diploma *“aos órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação objetivo estabelecido no artigo 3.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro”*, sendo que o n.º 3 do artigo 3.º desta lei, que estabelece o seu âmbito de aplicação objetivo, refere ser a mesma aplicável, *“com as adaptações impostas pela observância das correspondentes competências, aos órgãos e serviços de apoio do Presidente da República, da Assembleia da República, dos tribunais e do Ministério Público e respectivos órgãos de gestão e de outros órgãos independentes”.*



DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO TÉCNICO E SECRETARIADO
DIREÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS E FINANCEIROS

2. No entanto, a Assembleia da República aprovou a Lei n.º 23/2011, de 20 de Maio (*Estatuto dos Funcionários Parlamentares*), não apenas em cumprimento do disposto na mencionada Lei n.º 12-A/2008, que obriga à revisão das carreiras de regime especial, mas também como forma de dar cumprimento à Lei de Organização e Funcionamento da Assembleia da República (LOFAR) que, desde 1988, previa a criação desse Estatuto². Aliás, deu-se assim também cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 1.º da Resolução da Assembleia da República n.º 39/96 (*Carreiras e quadro de pessoal dos serviços da Assembleia da República*) que estabelece que “As carreiras do pessoal da Assembleia da República são **carreiras de regime especial**”.

3. O Estatuto dos Funcionários Parlamentares (EFP), para além de cumprir o disposto no artigo 112.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 Fevereiro, no que às componentes remuneratórias respeita, operou a revisão das carreiras parlamentares, adaptando-as à referida Lei, respeitando sempre, quer na sua substância, quer no processo da sua aprovação, as competências próprias da Presidente da Assembleia da República e do Conselho de Administração deste órgão de soberania, competências decorrentes da Constituição e da lei. As carreiras parlamentares foram, aliás, até à data, as únicas carreiras especiais cujas adaptação e conformação às regras da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, foram operadas através de Lei da Assembleia da República³.

² Vd. artigo 45.º da Lei n.º 77/88, de 1 de julho, alterada pela Lei n.º 59/93, de 17 de Agosto, (cujo artigo 18.º previa a aprovação do Estatuto no prazo máximo de seis meses após a sua entrada em vigor) e, atualmente, na Lei n.º 28/2003, de 30 de Julho, cujo n.º 1 do artigo 30.º, refere que “O pessoal da Assembleia da República rege-se por estatuto próprio (...)”.

³ Todas as demais, reportando-se a funcionários de estruturas sob tutela do Governo, foram adaptadas através de Decreto-Lei (Decreto-Lei n.º 248/2009, de 22 de Setembro, e 122/2010, de 11 de Novembro, relativos à carreira de enfermagem, Decreto-Lei n.º 177/2009, de 4 de Agosto, relativo à carreira médica, Decreto-Lei n.º 170/2009, de 3 de Agosto, relativo à carreira de inspeção, Decreto-Lei n.º 205/2009, de 31 de Agosto, relativo à carreira de docente universitário, Decreto-Lei n.º 207/2009, de 31 de Agosto, relativo à carreira de docente do ensino superior politécnico, Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de Outubro, relativo às carreiras da PSP, e Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de Outubro, relativo às carreiras da GNR



DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO TÉCNICO E SECRETARIADO
DIREÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS E FINANCEIROS

4. O EFP⁴ consagrou, assim, um conjunto de obrigações específicas dos funcionários parlamentares, justificadas pelas especiais condições de trabalho do Parlamento e pelos especiais deveres que impendem sobre os funcionários da Assembleia da República⁵.
5. Este regime constitui uma das garantias constitucionais da autonomia do Parlamento, é um corolário do princípio da separação de poderes entre a Assembleia da República e o Governo⁶, uma decorrência da responsabilidade constitucional deste perante a Assembleia da República (artigo 190.º da CRP) e, relativamente aos funcionários parlamentares e **por essa razão**, tem consagração no artigo 181.º da Lei Fundamental.
6. Tendo em conta o objeto da proposta de lei (artigo 1.º) e o que é referido na respetiva exposição de motivos, não se vislumbra pois qual seria o motivo de fazer aplicar este diploma à Assembleia da República. Com efeito, como referido, este órgão de soberania já operou a revisão das suas carreiras especiais, dando cumprimento ao disposto na Lei n.º 12-A/2008, pelo que não se aplica aqui a questão da preocupação com o incumprimento dos normativos legais sobre revisão de carreiras especiais. E não se conjectura, tão pouco, a possibilidade de o Governo apresentar medidas de política

⁴ Cabe aqui referir que o Estatuto não comportou quaisquer encargos financeiros adicionais para o Orçamento da Assembleia da República, nem beneficiou os funcionários parlamentares em relação às regras que já lhes eram aplicáveis, visto que do EFP não decorreu qualquer aumento de vencimentos nem foi criada regra mais favorável no que toca às promoções; muito pelo contrário, foram estabelecidos especiais deveres para os funcionários.

⁵ Designadamente o contrato de trabalho parlamentar comporta especiais exigências que incluem um período experimental mais longo e um regime de recrutamento mais exigente do que os que vigoram para os funcionários públicos. O EFP reforça também o dever de equidistância ou neutralidade política, o particular dever de sigilo profissional, o natural dever de disponibilidade permanente e também as regras relativas a impedimentos e acumulação de funções públicas ou privadas, mais exigentes do que para a generalidade das carreiras. As normas do EFP são ainda particularmente exigentes em termos de mobilidade e no que respeita à regra para entrada pela base da carreira, após um processo público de recrutamento mais rigoroso e orientado para as características das tarefas levadas a cabo pelo Parlamento.

⁶ A existência de um estatuto especial para os funcionários parlamentares é aliás a regra nos países da União Europeia, como é o caso Bélgica, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Holanda, Itália, Luxemburgo, Polónia e Reino Unido, pelo que Portugal segue aqui as boas práticas adotadas a nível europeu.



DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO TÉCNICO E SECRETARIADO
DIREÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS E FINANCEIROS

salarial aplicáveis à Assembleia da República, tendo em conta o poder de auto regulação deste órgão de soberania fiscalizador da atividade do Governo.

7. Nos termos da LOFAR, a Assembleia da República tem um orçamento próprio, um regime financeiro privativo, é dotada de autonomia administrativa e financeira e de receitas e património próprios, **sendo o regime remuneratório do pessoal da Assembleia da República fixado pelo seu Presidente, sob proposta do Conselho de Administração.**

8. Esta autonomia organizativa, administrativa e financeira do Parlamento, consagrada na Constituição (vd. artigo 181.º, inserido em título autónomo sobre a organização e funcionamento deste órgão de soberania) e na LOFAR, é, como referem Jorge Miranda e Rui Medeiros, na CRP Anotada, condição para o exercício das competências parlamentares: *“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”.*

No mesmo sentido se pronunciam J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, quando referem que *“A existência de um corpo permanente de **funcionários técnicos e administrativos** é uma das garantias de autonomia e de eficácia da AR”,* sendo que *“a fim de garantir a sua **autonomia e independência face ao Governo e à Administração,** natural é que a AR goze de autonomia administrativa e financeira e de serviços e quadros de pessoal próprios”* (in CRP Anotada, comentário ao artigo 181.º).



DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO TÉCNICO E SECRETARIADO
DIREÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS E FINANCEIROS

9. Na verdade, não poderia ser de outro modo, tendo em conta, como se sublinhou, a competência fiscalizadora da Assembleia da República e o facto de o Governo dela emanar e depender. Nestes termos, os princípios de reserva de iniciativa estatutária e de reserva de competência estatutária impedem que o Governo defina medidas de política salarial que abranjam a Assembleia da República ou, mesmo, que apresente iniciativa legislativa em matéria de organização e funcionamento da Assembleia da República, como é o caso do estatuto que rege os seus funcionários.

10. Assim, a entender-se que a Assembleia da República estaria abrangida pela Proposta de Lei n.º 145/XII, tal resultaria, desde logo, numa inutilidade, visto que o objeto da lei não lhe poderia ser aplicável, sob pena de estarmos perante uma norma ilegal e até de uma inconstitucionalidade formal.

11. Nesta decorrência, acresce que os restantes artigos da proposta de lei, tal como estão configurados, pressupõem uma efetiva tutela exercida pelo Governo, pelo que uma interpretação lógica e sistemática da proposta de lei também fará concluir no sentido da sua não aplicação à Assembleia da República.

12. Atente-se, por exemplo, que, nos termos do seu artigo 3.º, a prestação da informação - no prazo máximo de 30 dias a contar da data da entrada em vigor da lei - é feita pelas entidades abrangidas através do preenchimento de um formulário eletrónico, disponibilizado no sítio na Internet da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP).

E o n.º 11 deste preceito da proposta de lei estatui que *"a entidade comunica ao membro do Governo de que depende a informação prestada"*, estabelecendo o n.º 12 do mesmo artigo, bem como o artigo 6.º, sanções para o incumprimento da obrigação



DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO TÉCNICO E SECRETARIADO
DIREÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS E FINANCEIROS

de prestação de informação, nomeadamente “a retenção de 15% do duodécimo da dotação orçamental ou da transferência do Orçamento do Estado”, “a não tramitação de quaisquer processos relativos a recursos humanos ou aquisição de bens e serviços que sejam dirigidos por tais entidades ao Ministério das Finanças” e “incorrer o dirigente máximo ou o gestor da entidade em responsabilidade disciplinar, civil e financeira”.

13. Consubstanciando estas atuações verdadeiras competências inseridas numa lógica hierárquica de direção e tutela, clara é a perceção de que estes normativos não são passíveis de aplicação à Assembleia da República, sob pena de constituírem uma ingerência do Governo neste Órgão de Soberania, com óbvio desrespeito pelas competências dos seus órgãos de administração (a Presidente e o Conselho de Administração) e de consubstanciarem uma violação ao princípio da separação de poderes, o qual, consagrando um dos pilares jurídico-constitucionais em que se funda o modelo democrático do Estado Português e mesmo um limite material à revisão da Constituição (cf. alínea j) do artigo 188.º da CRP), não é passível de infração, **mesmo que por lei da Assembleia da República**. A entender-se de modo diferente, estaríamos perante uma subversão do papel constitucional dos dois órgãos de soberania, transformando-se o Governo em fiscalizador e a Assembleia da República em fiscalizado.

14. Semelhantes reservas suscita o disposto no n.º 4 do artigo 6.º da proposta de lei, ao referir que “a aplicação do disposto nos números anteriores aos órgãos e serviços das administrações regionais e autárquicas e 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, a entidades administrativas independentes e às entidades a que se refere o n.º 3 do artigo 2.º, efetua-se com as adaptações



DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO TÉCNICO E SECRETARIADO
DIREÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS E FINANCEIROS

estritamente necessárias para assegurar o respeito pelas competências em matéria administrativa dos correspondentes órgãos de governo próprio”.

15. Considerando que este preceito está inserido no artigo relativo à responsabilidade das entidades que não cumprem o dever de prestação de informação, não faz qualquer sentido a inclusão da Assembleia da República na sua previsão, visto que este Órgão de Soberania, como já vimos, não está sujeito ao referido dever. Acresce que, ainda que se mantivesse a Assembleia da República no âmbito de abrangência da proposta de lei, esta disposição seria inútil, visto que, nos termos gerais de direito administrativo, vigora o princípio da competência.

IV. CONCLUSÕES

1. Não obstante o elemento literal constante do artigo 2.º da proposta de lei - cuja redação se entende dever ser corrigida em sede de apreciação na especialidade, de forma a não levantar dúvidas -, **uma interpretação conforme à Constituição e à lei, bem como a análise sistemática e à ratio do diploma, impedem que o mesmo se aplique à Assembleia da República;**
2. Caso se entendesse que este Órgão de Soberania ficava vinculado ao dever de prestação de informação e, subsequentemente, que poderia incorrer nas sanções cominadas na proposta de lei, **tal constituiria uma ingerência na autonomia da Assembleia da República e nos poderes da sua Presidente e do Conselho de Administração;**



DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO TÉCNICO E SECRETARIADO
DIREÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS E FINANCEIROS

3. E tais normais seriam passíveis de serem consideradas ilegais, sendo contenciosamente impugnáveis;
4. Podendo, ainda, questionar-se a sua constitucionalidade face ao princípio da separação de poderes e da independência da Assembleia da República;
5. Constitucional e legalmente inaplicável à AR por ferir princípios básicos de autonomia e autorregulação parlamentares, restaria a hipótese de a informação a remeter à DGAEP consistir num mero procedimento de cortesia;
6. Porém, tal só faria sentido se essa cooperação tivesse qualquer utilidade para o Governo;
7. O que não é manifestamente o caso, visto que não lhe caberá analisar/tratar a informação remetida pela Assembleia da República e, muito menos, na sua sequência, aprovar ou sequer propor medidas de índole remuneratória aplicáveis a este Órgão de Soberania;
8. De qualquer forma, e ainda atendendo à motivação do legislador visível na exposição de motivos da iniciativa, deve assinalar-se que a Assembleia da República já reviu as suas carreiras especiais, em consonância com o disposto na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (RVCR);



DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO TÉCNICO E SECRETARIADO
DIREÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS E FINANCEIROS

9. Por outro lado, como também já supra se sublinhou, compete exclusivamente à Assembleia da República aprovar e gerir o seu orçamento e ao seu Presidente fixar o regime remuneratório do pessoal da Assembleia da República, sob proposta do Conselho de Administração, bem como do pessoal dos gabinetes do Presidente, dos Vice-Presidentes e do Secretário-Geral (cf. artigos 1.º, 4.º, 38.º e 49.º e ss. da LOFAR).

Assembleia da República, 14 de maio de 2013

A Diretora de Serviços de Apoio Técnico e Secretariado

(Cláudia Ribeiro)

O Diretor de Serviços Administrativos e Financeiros

(Fernando Paulo Gonçalves)