



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMA SENHORA
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPUBLICA

Ofício n.º 816/XII/1ª – CACDLG /2011

Data: 21-12-2011

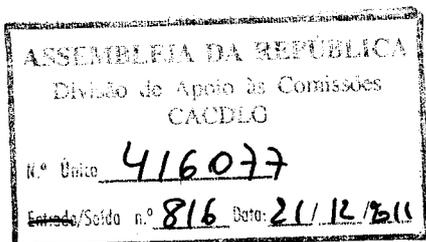
ASSUNTO: Parecer sobre o Projecto de Lei n.º 121/XII/1.ª (PSD, PS, CDS-PP).

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer relativo ao Projecto de Lei n.º 121/XII/1.ª (PSD, PS, CDS-PP) – “*Aprova o Regulamento Orgânico da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos*”, tendo as respectivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, com ausência do PEV, na reunião de 21 de Dezembro de 2011 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)





ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

PROJECTO DE LEI N.º 121/XII/1ª (PSD, PS, CDS-PP) – APROVA O REGULAMENTO ORGÂNICO DA COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS (CADA)

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

Um grupo de Deputados do Grupo Parlamentar do PSD, do PS e do CDS-PP tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 20 de Dezembro de 2011, o **Projecto de Lei n.º 121/XII/1ª** – “*Aprova o Regulamento Orgânico da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos*”.

Esta apresentação foi efectuada nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124º desse mesmo Regimento.

A discussão na generalidade desta iniciativa já se encontra agendada para o próximo dia 21 de Dezembro de 2011.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

I b) Do objecto, conteúdo e motivação da iniciativa

O Projecto de Lei em apreço pretende aprovar o regulamento orgânico da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA).

Esta iniciativa visa dar execução ao disposto no n.º 4 do artigo 35º da Lei do Orçamento do Estado para 2011 (Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro), segundo o qual “[o] procedimento de adaptação dos diplomas estatutários das entidades reguladoras independentes iniciado nos termos dos dispostos no artigo 23º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, deve ser concluído até 31 de Dezembro de 2011”.

Na exposição de motivos, e para melhor justificar a razão de ser desta iniciativa, os proponentes descrevem sumariamente o enquadramento legislativo da matéria em apreço.

Assim, referem que o actual regulamento orgânico da CADA consta da Lei n.º 8/95, de 29 de Março, que continua em vigor por força do n.º 2 do artigo 32º da Lei 46/2007, de 24/08 – Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA).

Segundo o regulamento orgânico (RO) da CADA, o preenchimento das vagas do pessoal era “feito pelo presidente de entre funcionários, em regime de requisição ou destacamento, nos termos da legislação em vigor na função pública e das deliberações tomadas pela Comissão” (cfr. art. 3º, n.º 2)). Com excepção do secretário, cujo cargo é equiparado, para todos os efeitos legais, a director de serviços, provido em comissão de serviço, o demais pessoal que trabalha na CADA foi chamado a desempenhar funções em regime de requisição, a qual dispensava “a autorização dos serviços de origem” (n.º 3 do art. 3º).

Era “aplicável ao pessoal da CADA o regime geral do funcionalismo público” (n.º 4 do artigo 3.º do RO), pelo que a requisição era feita por tempo indeterminado, ou seja, sem



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

limite de duração, como determinava o n.º 5 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, diploma relativo ao regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública.

O Decreto-Lei n.º 427/89, de 07/12, foi, porém, revogado pela 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.

Por força da Lei n.º 12-A/2008, que se aplica também às entidades administrativas independentes (cfr. art. 3º, n.º 3), a partir de 1 de Janeiro de 2009, todos os trabalhadores da CADA (com excepção do Secretário, que se encontra em comissão de serviço) transitaram para a mobilidade interna (cfr. art. 103º), a qual terminaria em 31 de Dezembro de 2009 (cfr. art. 63º).

O Decreto-Lei n.º 269/2009, de 30 de Setembro, veio, porém, prorrogar excepcionalmente até 31 de Dezembro de 2010, o prazo de mobilidade, mediante acordo (cfr. art. 1º). Posteriormente, a Lei do Orçamento do Estado para 2011 voltou a prorrogar excepcionalmente tal prazo, por acordo entre as partes, até 31 de Dezembro de 2011 (cfr. art. 41º).

O artigo 61º da Lei n.º 12-A/2008 estabelece que, «*em regra, a mobilidade interna depende do acordo do trabalhador e dos órgãos ou serviços de origem e de destino*» (n.º 1), embora o n.º 6 desse normativo preveja situações em que é dispensado o acordo do serviço de origem. Uma delas (que foi, porém, eliminada pela Lei do Orçamento do Estado para 2011), era quando a mobilidade se operasse “*por iniciativa do trabalhador, desde que se verifique fundado interesse do serviço do destino, reconhecido por despacho do respectivo membro do Governo*”.

A CADA entendeu, por deliberação aprovada na sessão de 12 de Fevereiro de 2011, ser de reconhecer tal interesse até 31 de Dezembro de 2011, pois só deferindo os pedidos de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

mobilidade interna para a CADA é que esta poderia continuar a exercer as suas funções. Como se lê na exposição de motivos, *“o fim de tal situação conduziria, necessariamente, ao não funcionamento da Comissão. Trata-se, porém, de um problema transitoriamente resolvido”*.

Face ao enquadramento supra referido, os proponentes consideram que se impõe a aprovação urgente de um novo regulamento da CADA, por forma a assegurar que os trabalhadores desta possam continuar a desempenhar as suas funções na CADA e não seja posto em causa o normal funcionamento desta Comissão.

Por comparação com o regulamento orgânico actualmente em vigor, constante da já referida Lei n.º 8/95, de 29 de Março, as principais inovações introduzidas neste novo regulamento orgânico da CADA referem-se ao estatuto do pessoal – cfr. artigos 3º, 4º e 5º do Anexo ao Projecto de Lei. São elas sinteticamente as seguintes:

- Prevê-se a dispensabilidade do acordo do serviço de origem quando a mobilidade se opere por iniciativa do trabalhador;
- Prevê-se a atribuição, a título de disponibilidade permanente, de remuneração correspondente à posição remuneratória imediatamente seguinte da respectiva categoria ou carreira;
- Descreve-se o conteúdo funcional dos serviços de apoio, a saber, dos técnicos superiores juristas, dos assistentes técnicos e dos assistentes operacionais;
- Prevê-se que à contratação do pessoal da CADA se aplique, com as necessárias adaptações, o artigo 55º da Lei n.º 12-A/2008.

O Projecto de Lei é composto por um artigo único: o n.º 1 aprova o regulamento orgânico da CADA, que consta do anexo, e o n.º 2 determina a sua entrada em vigor no dia 1 de Janeiro de 2012.

O regulamento orgânico da CADA, constante do Anexo ao Projecto de Lei, compõe-se, por sua vez, por oito artigos, a saber:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Artigo 1º - Serviços de apoio da CADA;
- Artigo 2º - Secretário;
- Artigo 3º - Pessoal;
- Artigo 4º - Conteúdo funcional;
- Artigo 5º - Contratação de pessoal;
- Artigo 6º - Orçamento;
- Artigo 7º - Competências em matéria de gestão;
- Artigo 8º - Ajudas de custo e transportes.

I d) Antecedentes - Projecto de Lei n.º 621/XI/2ª (PS e PSD)

A iniciativa ora em apreciação constitui a retoma, com alterações¹ do Projecto de Lei n.º 621/XI/2ª, que caducou com o termo da XI Legislatura, não sem antes ter sido aprovada na generalidade, especialidade e votação final global por unanimidade em 06/04/2011² e vetada politicamente pelo Senhor Presidente da República em 24/05/2011³.

O Senhor Presidente da República decidiu não promulgar o Decreto n.º 116/XI da Assembleia da República, que aprova o regulamento orgânico da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, com base nos seguintes fundamentos:

«1 – O Decreto submetido a promulgação procede a uma alteração substancial do regime aplicável ao pessoal integrado nos serviços de apoio à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos.

2 – O diploma agora aprovado contém soluções normativas, designadamente no que se refere aos respectivos efeitos remuneratórios, não coincidentes com o regime aplicável à generalidade dos funcionários públicos.

3 – A aprovação de um regime remuneratório especial na actual conjuntura económica e financeira do País deve ser precedida de uma adequada ponderação que

¹ São duas as alterações, que são as seguintes: é dada nova redacção ao n.º 2 do artigo único e ao n.º 4 do artigo 3º do Anexo. Refira-se que o P JL 621/XI/2ª previa a atribuição, a título de disponibilidade permanente, de um acréscimo remuneratório de 20% sobre o respectivo vencimento e que tal acréscimo substituíria o actual pagamento de horas extraordinárias, dele não podendo decorrer, no ano económico em curso, qualquer acréscimo de encargos para o orçamento da Assembleia da República, o que foi abandonado pelo P JL 121/XII/1ª.

² DAR I Série n.º 72 XI/2 2011-04-07, p. 53.

³ Veto publicado no DAR II Série A n.º 137 XI/2 2011-05-26, p. 28.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

permita sustentar, com clareza, os fundamentos que conduziram à adopção de tal regime e a sua justificação à luz de critérios de equidade.

4 – Entre outras disposições, é questionável, tendo em conta precisamente o critério da equidade, a previsão de um acréscimo remuneratório como contrapartida pela disponibilidade permanente daquela categoria de trabalhadores. Tal acréscimo remuneratório diverge dos princípios que têm vindo a ser adoptados no tratamento desta matéria na generalidade da Administração Pública ou, mesmo, em organismos similares.

5 – Acresce que a aprovação do novo regime em final de legislatura, e tendo em conta as dúvidas suscitadas, não permite concluir ter havido lugar a uma discussão aprofundada das soluções nele contidas.

Por estas razões, entendi devolver o Decreto n.º 116/XI, sem promulgação, à Assembleia da República, de modo a que esta matéria seja objecto de uma análise mais aprofundada por parte dos Senhores Deputados, com vista a uma adequada ponderação dos diversos interesses em presença».

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

A CADA confronta-se, há algum tempo a esta parte, com um problema que decorre da instabilidade do seu quadro de pessoal, agravada pelas alterações legislativas ocorridas desde 2008, designadamente com a aprovação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro. A passagem dos trabalhadores da CADA para o regime de mobilidade interna, com prazos determinados e sem a garantia da sua manutenção ao serviço da CADA, levou a que, no exíguo mapa de cinco técnicos superiores juristas, nos últimos dois anos, só se encontrassem em exercício de funções, em média, apenas dois juristas.

Aliás, tal situação motivou inclusive a abertura, nos últimos dois anos, de três concursos com vista à admissão, em regime de mobilidade interna, de técnicos superiores juristas para o preenchimento de vagas do mapa de pessoal da CADA⁴, o que bem revela a difícil e insustentável situação vivida nesta instituição.

⁴ Deliberação n.º 3302/2009, publicada no DR II Série n.º 240, de 14/12/2009; Deliberação n.º 1130/2010, publicada no DR II Série n.º 122, de 25/06/2010; e Deliberação n.º 1042/2011, publicada no DR II Série n.º 78, de 20/04/2011.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Ora, a CADA necessita, para o cabal exercício das suas funções, nomeadamente de emissão de pareceres em resposta a queixas dos cidadãos ou a pedidos de consulta de entidades administrativas, nos prazos legalmente estipulados, de manter um quadro de pessoal minimamente estável, sobretudo no que se refere ao seu quadro técnico-jurídico.

Assim, para garantir a estabilidade dos seus serviços de apoio e evitar a precariedade da situação dos respectivos trabalhadores, o presente Projecto de Lei consagra a dispensabilidade do acordo do serviço de origem quando a mobilidade se opere por iniciativa do trabalhador, o que constituiu uma importante garantia naquele sentido. Esta possibilidade é, de resto, admitida pela Lei n.º 12-A/2008 (cfr. artigo 61º, n.ºs 6 e 8).

O mesmo se diga, aliás, da possibilidade, proposta no presente Projecto de Lei, de os trabalhadores da CADA (que se encontram em regime mobilidade interna) serem remunerados pela posição remuneratória imediatamente seguinte àquela em que se encontrem posicionados, o que é expressamente permitido pelo artigo 62º, n.º 1, da Lei n.º 12-A/2008.

Creemos que as alterações agora introduzidas no regulamento orgânico da CADA vão permitir ultrapassar, de forma definitiva, as dificuldades vividas pela CADA sobretudo nos últimos dois anos.

Creemos ainda que este Projecto de Lei supera as críticas que o Senhor Presidente da República assacou ao Projecto de Lei n.º 621/XI/2ª, pois não se cria agora nenhum regime remuneratório especial, distinto da generalidade dos funcionários públicos. Consagra-se, isso sim, um regime remuneratório compatível com o disposto na Lei n.º 12-A/2008, já que o artigo 62º, n.º 1, dessa lei permite que o trabalhador em mobilidade possa ser remunerado pela posição remuneratória imediatamente seguinte àquela em que se encontre posicionado.

Esperamos que, desta vez, o Projecto de Lei agora subscrito pelo PSD, pelo PS e pelo CDS-PP singre e seja convertido em lei, para bem do funcionamento da CADA.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PARTE III - CONCLUSÕES

1. Retomando, embora com alterações, iniciativa apresentada na anterior Legislatura (o Projecto de Lei n.º 621/XI/2ª), o PSD, o PS e o CDS-PP apresentaram à Assembleia da República o Projecto de Lei n.º 121/XII/1ª – “*Aprova o Regulamento Orgânico da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos*”.
2. Esta iniciativa pretende aprovar o novo regulamento orgânico da CADA, sendo que as principais alterações, por comparação ao regulamento orgânico em vigor, respeitam ao estatuto do pessoal, consagrando-se, nomeadamente, a dispensabilidade do acordo do serviço de origem quando a mobilidade se opere por iniciativa do trabalhador e a atribuição, a título de disponibilidade permanente, de remuneração correspondente à posição remuneratória imediatamente seguinte da respectiva categoria ou carreira.
3. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projecto de Lei n.º 121/XII/1ª (PSD, PS, CDS-PP), reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 20 de Dezembro de 2011

O Deputado Relator

(Paulo Ribeiro)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)