

Parecer

sobre a

Proposta de Lei Nº 81/XII

(aprovado em Plenário do CES a 26/09/2012)

Relator: *Conselheiro João Dias da Silva*

LISBOA, 2012

A Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Administração Pública da Assembleia da República solicitou ao Conselho Económico e Social (CES), a emissão de um Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 81/XII/1ª 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”*.

O presente Parecer é emitido por solicitação daquela Comissão e, não obstante se tratar de uma matéria relativamente à qual este Conselho não costuma ser chamado a pronunciar-se, o CES, reafirmando as competências específicas da Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS), no domínio das respetivas atribuições, que resultam intocadas, entende ser da maior relevância a emissão do presente parecer.

Efetivamente, não podemos deixar aqui de referir que as medidas adotadas na esfera da Administração Pública têm impactos não apenas sobre os trabalhadores que exercem funções públicas, mas refletem-se também no País e na eficiência/eficácia da Administração Pública, ou seja, na generalidade dos cidadãos.

Mais, não pode o CES também deixar de referir que matérias que, direta ou indiretamente, versem sobre o papel do Estado, nomeadamente sobre o papel que o Estado deve assumir na vida económica e social, são geralmente objeto de grande diversidade de opiniões, sendo muito difícil reunir consensos.

Não obstante esta diversidade de posições, o CES entende que o Estado, no exercício das funções que constitucionalmente lhe são atribuídas, deverá procurar adaptar os seus serviços em termos de tecnologia e gestão à evolução da sociedade, procurando as melhores respostas para suprir as necessidades dos cidadãos, das famílias e das empresas.

Assim, o CES afirma que o exercício de tais funções requer, desde logo, uma permanente atitude de valorização dos recursos humanos da Administração Pública, de adequação dos seus métodos de gestão e, principalmente, uma atitude que garanta que as políticas por si prosseguidas se enquadram dentro



de uma esfera de legalidade, de transparência, de equidade e de defesa do interesse público.

No que respeita concretamente à matéria do emprego público, há que contextualizar a situação atual à luz do que tem sido o percurso legislativo dos últimos anos.

Em 2008 entrou em vigor uma profunda reforma dos regimes de emprego público.

Essa reforma foi codificada em dois diplomas base: a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que estabeleceu os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, e a Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, que aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, diplomas estes que têm vindo a sofrer alterações em virtude das Leis do orçamento do Estado que lhes sucederam.

Uma primeira conclusão que o CES não pode deixar de destacar é que em relação à aproximação do regime de emprego público ao regime do direito privado, se tem vindo a assistir a aproximações sucessivas que têm atenuado diferenças entre os dois regimes, o que se repete na Proposta de Lei n.º 81/XII, sobre a qual incide o presente parecer.

Tal aproximação entre regimes verificou-se desde logo pela "transposição" da Lei n.º 99/2003 (Código do Trabalho de 2003) para o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas.

O CES assinala que, no que respeita ao ritmo desse processo de aproximação, existem divergências no seu seio, divergências essas que assentam em diferentes interpretações relativamente ao que dever ser o papel e funções do Estado e dos seus serviços.

Para o CES importa salvaguardar que, independentemente da interpretação a seguir, o quadro legal que rege a relação de emprego público seja coerente, devendo ser evitadas soluções casuísticas, as quais potenciam



necessariamente uma instabilidade indesejável no seio da Administração Pública.

No que respeita concretamente à Proposta de Lei em análise, o CES não pode, em primeiro lugar, deixar de afirmar que as alterações ora preconizadas, não decorrem do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), nem tão pouco do Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego, subscrito em Janeiro de 2012 no âmbito da Comissão Permanente de Concertação Social, constituindo antes uma consequência que o legislador pretende retirar daqueles documentos.

Uma outra questão que importa destacar, nesta sede, prende-se com a técnica legislativa que tem vindo a ser seguida, no que respeita ao acervo normativo que regula a relação jurídica de emprego público e que se reflete também nesta Proposta de lei n.º 81/XII.

Desde a publicação, quer do Regime de Contrato em Funções Públicas, quer da Lei que estabelece os Regimes de Vinculação, de Carreiras e de Remunerações dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas, muitas são as alterações que têm vindo a ser introduzidas aos respetivos regimes.

Note-se ainda que a Proposta de Lei em apreciação, remete em algumas matérias, pura e simplesmente, para o Código do Trabalho, obrigando a quem trabalha com as mesmas e aos próprios trabalhadores que queiram conhecer os regimes legais que se lhes aplicam a consultar aquele Código.

Numa altura em que tanto se fala em simplificação administrativa, o que se verifica é precisamente o contrário. Veja-se que, mesmo de entre os trabalhadores que têm uma relação de emprego público, existem diferenças de regime, conforme sejam nomeados ou contratados ou, ainda, no caso da proteção social, consoante estejam submetidos ao regime de proteção social convergente ou não, numa multiplicação de diplomas legais potenciadores de ambiguidades e dificuldades na sua operacionalização, nomeadamente quando se verificam situações de falta de técnicos ou formação adequada.



Assim, o CES assinala que tal situação em nada contribui, por um lado, para a boa perceção por parte dos trabalhadores dos direitos que lhes assistem e, por outro, para uma correta e eficaz aplicação do normativo por parte dos próprios serviços.

Refira-se ainda que, no âmbito do Compromisso para a Melhoria da Administração Pública, celebrado a 26 de junho de 2012 entre o Governo e a Fesap – Federação dos Sindicatos da Administração Pública - o Governo assumiu precisamente o compromisso de promover a estabilidade e a simplificação legislativa e de procedimentos, classificando esta simplificação como *“meta fundamental para o reforço da eficiência e eficácia dos serviços e organismos da Administração Pública, devendo ainda ser prosseguidas as metas de reforço da certeza e segurança jurídica sobre a legislação aplicável aos trabalhadores em funções pública, incluindo através de medidas de simplificação legislativa, reduzindo os riscos que afetem a motivação, o rendimento e a estabilidade no emprego.”*

Face ao exposto, o CES chama a atenção para este ponto específico.

O CES regista ainda que o instituto da mobilidade geral sofre, no âmbito da presente Proposta de Lei, alterações profundas, as quais vão no sentido de alargar as situações em que é dispensado o acordo do trabalhador para efeitos de sujeição ao referido regime.

O CES alerta para o facto de o regime da mobilidade, quer no quadro legalmente definido quer no âmbito da negociação coletiva, não estar a produzir os resultados que haviam sido preconizados.

O CES destaca ainda que o Governo assumiu, no âmbito do Compromisso para a melhoria da Administração Pública, o objetivo de garantir que o regime da mobilidade especial apenas será de utilizar quando se encontrem esgotadas todas as possibilidades de colocação de trabalhadores em funções, destacando a natureza especial e excecional deste regime.

Com base nesses princípios, não podemos deixar de considerar que a aplicação do regime da mobilidade especial a toda a Administração será



objeto de reavaliação, conforme compromisso assumido pelo Governo, com vista à sua eventual redução de forma a garantir transparência e isenção.

Refira-se ainda que os aditamentos que a Proposta de Lei em análise pretende fazer ao regime do contrato de trabalho em funções públicas, ao nível da organização do tempo de trabalho, consagram princípios decorrentes do regime do Código do Trabalho, mas ao mesmo tempo afastam-se dele por não se consagrar qualquer consequência ou responsabilização para as entidades empregadoras públicas em caso de violação.

Ora, não parece razoável que se pretenda aplicar ao setor público regras similares às que se encontram previstas para o setor privado sem que se lhes faça corresponder uma qualquer consequência em caso de incumprimento por parte da entidade empregadora pública.

O CES entende que urge colmatar algumas deficiências ao nível da atuação das entidades com competências fiscalizadoras no âmbito das relações laborais públicas, na medida em que as mesmas não se têm revelado operacionais nesta sede e em que os processos nem sempre são conduzidos com um adequado envolvimento das partes interessadas.

Por outro lado, um dos pontos do referido Compromisso incide sobre a matéria da Negociação Coletiva, sendo expreso o compromisso de incentivar e apoiar os mecanismos de negociação coletiva na Administração Pública, designadamente por via da celebração de Acordos Coletivos de Entidade Empregadora Pública.

Para o CES um dos instrumentos mais relevantes do progresso social é, sem dúvida, a contratação coletiva. Efetivamente, esta é uma relevante fonte de direito a qual se traduz na criação de equilíbrios negociais adaptados à realidade específica de quem os negocia criando na esfera jurídica de empregadores e trabalhadores direitos e obrigações.

O CES alerta para o facto de os atuais instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho terem um âmbito muito reduzido, limitando-se muitas das vezes a regular a matéria da duração e organização do tempo de trabalho.



Alerta-se ainda para a necessidade de garantir que não há impunidade nos casos de não cumprimento dos mesmos.

O CES considera fundamental que seja garantido o direito à negociação coletiva na administração pública, particularmente ao nível dos trabalhadores abrangidos pelo contrato de trabalho em funções públicas, e com retoma de processos negociais interrompidos ou não concluídos.

EM CONCLUSÃO:

- O CES afirma a necessidade de se operarem alterações que visem a melhoria do funcionamento da Administração Pública, no sentido de servir o bem comum.
- O CES preconiza a garantia de independência da Administração Pública e, como orientação, o aprofundamento, de modo progressivo, preservado o interesse público, da aproximação do regime de emprego público ao regime do direito privado.
- O CES reafirma a necessidade de que as medidas com impacto laboral sejam implementadas num contexto de diálogo social sério e responsável.
- O CES considera fundamental uma eficiente gestão da Administração Pública, já que uma Administração Pública eficaz exige uma adequada gestão dos Recursos Humanos e financeiros.
- Para o CES, um melhor funcionamento da Administração Pública passará necessariamente por uma mais racional utilização dos seus recursos e por uma clara responsabilização da sua gestão.



DECLARAÇÕES DE VOTO



PARECER SOBRE A PROPOSTA DE LEI Nº 81/XII

DECLARAÇÃO DE VOTO DA CGTP-IN

A CGTP-IN vota contra o presente documento pelas seguintes razões:

1. A matéria a que se refere o parecer – elaboração de parecer sobre uma proposta de lei em apreciação na Assembleia da República – não se inclui nas competências do Conselho Económico e Social.
2. De resto esta desconformidade foi constatada pelo próprio relator quando na primeira versão do projecto de parecer, em sede da Comissão Especializada Permanente de Política Económica e Social (CEPES), referiu expressamente estar-se perante uma «...alteração de paradigma...» porque «...a especificidade da matéria em causa ... cai fora do âmbito de apreciação do CES...».¹
3. O envolvimento do Conselho Económico e Social no processo legislativo da iniciativa do Governo, já em fase de discussão parlamentar, só pode ser entendida (ou pelo menos não deixará de ser vista pelos portugueses) como uma maneira de co-responsabilizar os membros que o compõem pela execução das políticas do Governo.
4. A instrumentalização do Conselho Económico e Social, em especial da CPCS, tem sido uma tentação constante dos governos, com a finalidade de projectar uma imagem de diálogo e de negociação que, na maior parte das situações, não corresponde à realidade.
5. Acresce que, desde o final dos anos 90, existe uma prática respeitada por todos os parceiros sociais, de que a CPCS, e por maioria de razão o CES, só participa nos processos legislativos ao nível da discussão dos princípios legislativos e sempre na fazer prévia à formulação das propostas, de modo a não interferir no processo legislativo formal.
6. A CGTP-IN defende uma clara separação de competências entre o CES e a Assembleia da República e opor-se-á a processos que conduzam, objectivamente, à instrumentalização do CES, como meio de legitimação de políticas governamentais, independentemente da natureza das mesmas.

Por estas razões a CGTP-IN não podia deixar de votar contra o presente parecer

Lisboa, 26 de Setembro de 2012

Os Representantes da CGTP-IN

¹ Projecto de Parecer, 1ª versão, de 29/08/2012, pág. 3.





Declaração de Voto

sobre a Proposta de Lei n.º 81/XII

Nas linhas 162 a 164 deste Projecto de parecer, e, como uma das suas Conclusões, «o CES preconiza, como orientação, o aprofundamento, de modo progressivo, preservado o interesse público, da aproximação do regime de emprego público ao regime do direito privado».

Não tenho dúvidas de que em várias instâncias pode fazer sentido essa aproximação, em particular nos casos de entidades do sector público que funcionam em regime fabril ou equiparado.

Acredito, porém, que na maioria das situações essa aproximação não faz sentido, devido à especificidade extrema das funções que cabem à Administração Pública.

É certo que existiu a cautela de limitar a recomendação, de modo a preservar o interesse público.

Mas antes da invocação do superior critério do interesse público, pode haver uma razão mais comezinha, a da falta de lógica da desejada aproximação dos dois regimes.

Alberto Regueira
(em representação das Associações de Consumidores)

