Rua Braamcamp, 88 2º Dto. 1269 111 Lisboa Tel. 21 386 00 55 / Fax 21 386 07 85 www.ste.pt ste@ste.pt



Exmo. Senhor
Presidente da Comissão
Parlamentar de Orçamento, Finanças e
Administração Pública
Assembleia da República
Palácio de São Bento
1249-068 Lisboa

E-mail: comissao-orcamento@ar.parlamento.pt

Fax: 213936945

1330/2014 2014-07-16

Assunto: Proposta de Lei n.º 239/XII (3.ª) — Estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão no prazo máximo de quatro anos.

Relativamente ao assunto referenciado, o **Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado (STE)**, organização sindical com sede na Rua Braancamp, n.º 88 – 2.º Dto., 1269-111 Lisboa, vem expor e requerer o seguinte:

- A. QUANTO À REDUÇÃO REMUNERATÓRIA E À SUA REVERSÃO GRADUAL (ARTIGOS 2º E 4º DO
 ANTEPROJECTO DA PROPOSTA DE LEI)
- Antes de mais, importa compreender qual o conteúdo normativo dos artigos 2º e 4º do Anteprojecto da Proposta de Lei em análise:
 - a. Por um lado, quanto ao artigo 2º do Anteprojecto sub judice, com a epígrafe 'Redução remuneratória', importa constatar que este mais não é do que uma mera reprodução da previsão do artigo 19º da Lei do orçamento de estado para 2011, do artigo 20º da Lei do orçamento de estado para 2012 e do artigo 27º da Lei do orçamento de estado para 2013, pretendendo desde modo o Governo fazer transitar para 2014, os cortes salariais impostos pelas leis orçamentais relativas a 2011, 2012 e 2013.



Rua Braamcamp, 88 2° Dto. 1269 111 Lisboa Tel 21 386 00 55 / Fax 21 386 07 85

www.ste.pt ste@ste.pt



- b. Por outro lado, no artigo 4º, com a epígrafe 'Reversão gradual da redução remuneratória temporária', o Governo propõe-se dar início à reversão gradual da redução remuneratória prevista no artigo 2º, avançando com uma reversão de 20% a partir de janeiro de 2015; condicionando a percentagem da reversão nos orçamentos de estado de 2016 e seguintes à disponibilidade orçamental; e, estabelecendo um prazo máximo de cinco anos para a reversão total da redução remuneratória.
- 2. Relativamente a estas disposições legais importa tecer as seguintes considerações:
- 2.1 Em primeiro lugar, importa chamar à colação o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), relembrando que o mesmo se traduziu num conjunto de medidas e iniciativas legislativas, incluindo de natureza estrutural, relacionadas com as finanças públicas, a estabilidade financeira e a competitividade, a introduzir durante um período de 3 anos, com início em maio de 2011 e fim em maio de 2014.

Assim, sendo certo que os cortes nos salários dos funcionários públicos foram aplicados pela primeira vez em 2011, ou seja, antes mesmo da assinatura do PAEF, a verdade é que o Governo o tomou desde aí como suporte justificativo das medidas de austeridade que tem vindo a implementar, designadamente ao nível dos cortes salariais, servindo ainda de fundamento ao carácter transitório e irrepetível dessas medidas.

Sucede porém, que a vigência deste programa terminou em maio de 2014, não se vislumbrando qualquer sinal que anuncie o fim da aplicação das medidas outrora impostas em seu nome. Antes pelo contrário, o Governo vem agora anunciar com este Anteprojecto de Proposta de Lei, a intenção de manutenção dos cortes salariais, com o mesmo grau de penalização para as remunerações dos funcionários públicos que vinha sendo aplicado nos últimos orçamentos de estado.

MY

Rua Braamcamp, 88 2º Dto. 1269 111 Lisboa Tel 21 386 00 55 / Fax 21 386 07 85

www.ste.pt ste@ste.pt



De facto, como já aqui se referiu, o artigo 2º deste Anteprojecto, mais não é do que uma cópia das normas dos orçamentos de Estado para 2011, 2012 e 2013 que estabeleceram reduções remuneratórias para os trabalhadores da função pública.

Na verdade, não podemos esquecer que este Governo tentou ainda por via orçamental (Lei do orçamento de estado para 2014) agravar os cortes salariais que há 3 anos consecutivos impunha aos trabalhadores da função pública, iniciativa essa que esbarrou nos guardiões da Constituição, que, no recente Acórdão do Tribunal Constitucional nº 413/2014, julgaram inconstitucional o artigo 33º da Lei de orçamento de estado para 2014.

Fechando o Tribunal Constitucional aquela porta, o Governo pretende agora abrir uma janela com este Anteprojecto de Proposta de Lei, no errado pressuposto de que a constitucionalidade dos anteriores orçamentos de estado, no que respeita às reduções salariais aí previstas, está salvaguardada pelas anteriores decisões do Tribunal Constitucional quanto a esta matéria.

- 2.2 Em segundo lugar, importa constatar que aquelas decisões do Tribunal Constitucional que concluíram pela não inconstitucionalidade dos cortes salariais impostos pelos orçamentos do Estado anteriores, assentaram em pressupostos muito concretos que já não se verificam em 2014:
 - a. Por um lado, ao analisar a Lei do orçamento de estado para 2011, o Acórdão do Tribunal Constitucional nº 396/2011, assentou o seu juízo no pressuposto de que a redução então imposta seria uma medida idónea para fazer face à situação de défice orçamental, dando como adquirido que "só a diminuição de vencimentos garantia eficácia certa e imediata para garantir resultados a curto prazo na consolidação orçamental". Assim, "por não haver razões de evidência em sentido contrário", o Tribunal considerou que a medida prevista para 2011 se incluía ainda dentro dos "limites do sacrifício" que a transitoriedade e os montantes das reduções ainda salvaguardavam.



Rua Braamcamp. 88 2º Dto. 1269 111 Lisboa Tel 21 386 00 55 / Fax 21 386 07 85

www.ste.pt ste@ste.pt



A propósito desta questão, citamos ainda a declaração de voto da Juíza Conselheira Catarina Sarmento e Castro que consta do Acórdão do Tribunal Constitucional nº 187/2013:

"Por outro lado, como salientei, fundamental é notar que, repetida em três exercícios orçamentais consecutivos, a redução salarial (...) não pode continuar a servir de justificação à invocação de que esta seria, ainda, a única opção que apresenta efeitos seguros e imediatos na redução do défice, em detrimento de outras soluções alternativas de redução da despesa pública".

b. Por outro lado, chamado a decidir sobre idênticos cortes salariais contidos no orçamento do Estado para 2012, conjugados com a suspensão dos subsídios de férias e de Natal dos cidadãos que auferem remunerações públicas, o Tribunal Constitucional, considerou no Acórdão nº 353/2012, que a conjugação entre o congelamento de salários e pensões do sector público vigente desde 2010, os cortes salariais vigentes desde 2011 e o corte dos subsídios de férias e de Natal de 2012 aplicáveis aos trabalhadores e pensionistas do sector público, ultrapassavam de forma evidente os limites do sacrifício a que aludia o Acórdão nº 396/2011.

Assim, o Tribunal declarou inconstitucional o corte dos subsídios de férias e de Natal dos funcionários e pensionistas do sector público, por violação do princípio da igualdade, na sua dimensão de igualdade proporcional, consagrado no artigo 13° da Constituição da República Portuguesa.

- 2.3 Em terceiro lugar, os cortes salariais impostos pelo Anteprojecto de Proposta de Lei obrigam a um novo juízo (i) quanto à sua idoneidade ou adequação para atingir os fins visados, (ii) quanto à sua exigibilidade, necessidade ou indispensabilidade, e (iii) quanto à sua proporcionalidade em sentido estrito, isto é, quanto a saber se tais medidas se incluem na justa medida ou se devem considerar-se excessivas:
 - a. Quanto à sua idoneidade ou adequação: relativamente a esta questão, é hoje manifesto que os cortes salariais não foram um meio idóneo para a redução imediata do défice das contas públicas. De facto, na versão inicial do PAEF,



Rua Braamcamp, 88 2° Dto. 1269 111 Lisboa Tel. 21 386 00 55 / Fax 21 386 07 85

www.ste.pt ste@ste.pt



assumiu-se como objectivo que o défice das contas públicas deveria ser de 4,5% no final de 2012, de 3,0% em 2013 e de 2,3% em 2014. Acontece porém que, não obstante os cortes salariais efectuados (a par de outras medidas assentes nos cortes dos rendimentos do trabalho e das pensões), estes objectivos foram sucessivamente revistos. Assim, o objectivo de um défice de 3% para 2013 foi revisto primeiro para 4,5% e depois para 5,5%. O objectivo de 2,3% para 2014 passou para 2,5% e acabou por ser fixado em 4% na Lei do orçamento de estado para 2014.

Como se referiu no Acórdão do Tribunal Constitucional nº 187/2013, a propósito dos cortes dos subsídios:

"Quando uma redução dos salários do setor público, a pretexto da excecionalidade da situação económica, devia ser acompanhada de soluções alternativas de redução da despesa pública, não serve hoje de justificação para a supressão de um dos subsídios que integram a retribuição dos trabalhadores da Administração Pública, a par da diminuição da remuneração mensal, que essa seja ainda a medida que apresenta efeitos seguros e imediatos na redução do défice e a única opção — como se afirma no Relatório do OE para 2013 — para garantir a prossecução do objetivo traçado.

As razões que permitiriam reconhecer a impossibilidade de o legislador encontrar medidas sucedâneas, num contexto de urgência de obtenção de resultados — e que o acórdão n.º 396/2011 aceitou, por referência à redução salarial prevista na Lei do Orçamento de 2011 -, não apresentam o mesmo grau de convencimento em relação aos períodos orçamentais ulteriores. E, como se afirmou em declaração de voto aposta ao acórdão n.º 353/12, o decurso do tempo implica um acréscimo de exigência ao legislador no sentido de encontrar alternativas que evitem que, com o prolongamento, o tratamento diferenciado se torne claramente excessivo para quem o suporta, e exige ao legislador um ónus de fundamentação



Rua Braamcamp, 88 2º Dto. 1269 111 Lisboa Tel 21 386 00 55 / Fax 21 386 07 85 www.ste.pt ste@ste.pt



em termos de valores previsíveis para as diversas alternativas possíveis de aumento de receita ou redução de despesa" – sublinhado nosso.

A propósito desta questão cumpre-nos ainda fazer referência à declaração de voto da Juiz Conselheira Catarina Sarmento e Castro que consta do Acórdão do Tribunal Constitucional nº 413/2014:

"Já no Acórdão de 2013, na mencionada declaração de voto, sustentei que volvidos três sucessivos exercícios orçamentais, o corte de remunerações, três vezes reiterado, não encontrava já respaldo na Constituição. O argumento, fundamental, do resultado imediato da solução perdera-se, e tornara-se incompreensível a invocação da imperatividade ou da natureza insubstituível da medida para a preservação da capacidade financeira do Estado, por não haver soluções alternativas, de outra natureza, através das quais se chegasse a igual valor certo.

Em 2014, encontrando-nos no 4.º ano de previsão de redução remuneratória, o decurso do tempo reforça o argumento de que se não pode continuar a invocar ser a redução (agora, ainda mais agravada) a única forma de, atuando pelo lado da despesa, e com eficácia certa e imediata, atingir os objetivos pretendidos de redução do défice.

O decurso do tempo impõe um acréscimo de exigência no sentido de serem encontradas alternativas que evitem o prolongamento da medida" – sublinhado nosso.

b. Quanto à sua indispensabilidade: para além dos cortes salariais não se terem revelado um meio idóneo para a redução do défice das contas públicas, como acabou de se referir, já não é possível invocar a sua indispensabilidade para esse efeito, quando se detectaram na Lei de orçamento de estado para 2014 medidas em sentido contrário a esse objectivo, ou seja, o legislador orçamental, ao prever em simultâneo com a afectação salarial dos trabalhadores do sector público, o desagravamento fiscal de uma categoria de contribuintes, dá ele



Rua Braamcamp, 88 2° Dto. 1269 111 Lisboa Tel 21 386 00 55 / Fax 21 386 07 85

www.ste.pt ste@ste.pt



próprio sinais de que aquela afectação se tornou dispensável para o esforço de prossecução da sustentabilidade das finanças públicas. Não é aceitável que os cortes salariais sejam considerados como uma medida indispensável para a redução do défice das contas públicas quando naquela Lei do orçamento de estado, os encargos públicos com parcerias público-privadas são agravados em 800 milhões de euros e se preveja uma revisão do regime legal do IRC por forma a desagravar significativamente a carga fiscal sobre as grandes empresas com a consequente perda de receita pública.

Neste mesmo sentido importa fazer referência à declaração de voto da Juiz Conselheira Catarina Sarmento e Castro que consta do Acórdão do Tribunal Constitucional nº 413/2014, onde manifesta a sua discordância face ao que, a propósito esta questão, ficou decidido nesse acórdão:

"(...) aliás, diferentemente do Acórdão, vejo nas medidas de agravamento¹ fiscal em sede de IRC um sinal da existência de alternativas".

c. Quanto ao limite do sacrifício: A questão fundamental que se coloca é a de saber se não estão largamente ultrapassados os limites do sacrifício a que aludiu o Acórdão nº 396/2011 e se não se verifica situação idêntica à que justificou a declaração de inconstitucionalidade do corte dos subsídios de férias e de Natal previstos no orçamento de estado para 2013 e à declaração de inconstitucionalidade do agravamento das reduções previsto no orçamento de estado para 2014.

Na verdade, os cidadãos que auferem remunerações públicas têm vindo a ser duramente penalizados no que respeita à degradação das suas condições de vida, com a proibição de promoções e de progressões, redução de ajudas de custo e de remuneração por trabalho suplementar; aumento dos descontos para a ADSE e aumento do horário de trabalho para 40 horas semanais. Ou seja, os funcionários públicos trabalham cada vez mais para receber cada vez menos!

Por lapso do texto do Acórdão refere-se agravamento quanto o correcto seria desagravamento.



Rua Braamcamp, 88 2º Dto, 1269-111 Lisboa Tel. 21 386 00 55 / Fax 21 386 07 85

www.ste.pt ste@ste.pt



Acresce ainda que, neste momento, apenas um sentimento de profunda negação poderia levar a considerar que em 2014 tais medidas continuam a ter carácter temporário, tanto mais que no artigo 4º do Anteprojecto se anuncia apenas a intenção de que a reversão total possa ocorrer no prazo de 5 anos e se prevê que o retorno fique dependente de disponibilidade orçamental, ou seja, estamos na presença de uma intenção do Governo que em nada o compromete.

Aliás, desconhecem-se que estudos foram realizados pelo Governo para concluir pela reversão total num período de 4/5 anos e não num período de 2, 6, 8 ou 10 anos.

Por outro lado, seguindo o mesmo raciocínio adoptado pelo Tribunal Constitucional no seu Acórdão nº 474/2013, a propósito da requalificação dos trabalhadores públicos, importa atender que esta reversão mediante disponibilidade orçamental enferma de défice de precisão normativa na restrição dos direitos.

Com efeito, ao habilitar a decisão gestionária que determina o processo de reversão salarial, enquanto elo inicial da cadeia de actos em que se pode inscrever a fixação da percentagem de reversão da redução remuneratória, por efeito da disponibilidade orçamental, o legislador não individualiza, nem precisa, qual o critério ou padrão que permite sindicar a adequação das razões que determinarão o decisor (sendo as despesas com o pessoal apenas uma das rubricas do orçamento, de acordo com o artigo 7º da Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro). Nenhum critério densificador do significado de 'disponibilidade orçamental' e da sua relação causal com a percentagem de reversão salarial resulta da disposição legal, o que abre campo evidente à imotivação e esta à arbitrariedade, com projecção inexorável na cadeia decisória que se segue, estando predeterminado os seus actos (e fundamentos) pela decisão genérica. Inexiste assim nesta norma, qualquer campo valorativo de controlo.

Assim, admitindo, por mera hipótese, que a plurianualidade das medidas de redução orçamental inscritas nos sucessivos orçamentos dos últimos anos



Rua Braamcamp, 88 2º Dto. 1269 111 Lisboa Tel. 21 386 00 55 / Fax 21 386 07 85

www.ste.pt ste@ste.pt



eventualmente justificaria o seu carácter transitório, dado que a sua renovação estava sempre dependente da Lei do orçamento de estado para cada ano subsequente, a verdade é que com a implementação do artigo 2º deste Anteprojecto de Proposta de Lei, o Governo pretende que isso deixe de se verificar, ou seja, que o corte salarial seja definitivo.

Este carácter definitivo também resulta do facto de se alterar o acto legislativo que impõe a redução, deixando de estar prevista na Lei do orçamento de estado, com vigência delimitada logo à partida de um ano, para passar a integrar uma lei cuja vigência pode manter-se indefinidamente.

De facto, o Tribunal Constitucional tem vindo a admitir a transitoriedade destes cortes na medida em que são concretizados nos sucessivos orçamentos de estado. Tal resulta, designadamente, do texto do Acórdão do Tribunal Constitucional nº 413/2014:

"Tal como vem sendo extraído daquelas disposições, o caráter temporário da afetação do valor das remunerações base mensais pagas por dinheiros públicos resulta diretamente da sua vocação plurianual, por se tratar de uma medida funcionalmente indexada à execução do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), e se destinar, por isso, a vigorar, através da sucessiva renovação orçamental, durante o período, certo e pré-determinado, de vigência daquele.

Assim entendida, a plurianualidade da redução das retribuições auferidas pelos trabalhadores do setor público é aquela que resulta da duração do ciclo orçamental condicionado pelas obrigações de consolidação assumidas no âmbito daquele Programa, o que se monstra compatível ainda com renovação da medida no Orçamento de estado para 2014" — negrito nosso.

Acresce ainda que não só não estamos na presença de uma redução delimitada por um curto espaço de tempo (período de vigência do orçamento



Rua Braamcamp, 88 2° Dto. 1269 111 Lisboa Tel. 21 386 00 55 / Fax 21 386 07 85

www.ste.pt ste@ste.pt



de estado) que permite, ano a ano, aferir da sua conformidade com as normas constitucionais, como, por outro lado, nada impede que essas mesmas reduções remuneratórias possam perdurar por tempo indeterminado, ao sabor da vontade e conveniência das políticas do Governo, de afectação de recursos que o mesmo decide, tornando impossível perceber, a cada momento, quais as disponibilidades orçamentais.

Assim, não há como ignorar o facto de o Governo querer tornar estas reduções remuneratórias definitivas. Esta conclusão é tanto mais relevante na medida em que a conformidade destas reduções à Constituição dependia precisamente do seu carácter excepcional e provisório.

3. Por último, não podemos deixar de referir o entendimento que ficou plasmado no Acórdão do Tribunal Constitucional nº 187/2013 a propósito do 'direito ao salário':

"O facto de o direito a um certo quantum de remuneração não estar protegido pelo artigo 59.º, n.º 1, alínea a), significa apenas e tão-só a inaplicabilidade, em princípio, desta regra como parâmetro de valoração, não assegurando, sem mais, a constitucionalidade da medida em causa. Uma vez fixado, por critérios de direito ordinário, o conteúdo do direito ao salário (sem precisa determinação constitucional), uma mudança legislativa que afete negativamente esse conteúdo tem que encontrar justificação bastante, à luz dos princípios constitucionais pertinentes, sob pena de inconstitucionalidade".

4. Nestes termos, e na sequência do que acabámos de referir, não podemos deixar de concluir pela inconstitucionalidade dos artigos 2º e 4º do Anteprojecto de Proposta de Lei, na medida em que saem violados o princípio da igualdade, previsto no artigo 13º, nº 1, da CRP, e os princípios da proporcionalidade e da protecção da confiança, ambos decorrentes do princípio do Estado de Direito, consagrado no artigo 2º da CRP.



Rua Braamcamp, 88 2º Dto. 1269 111 Lisboa Tel 21 386 00 55 / Fax 21 386 07 85

www.ste.pt ste@ste.pt



- B. QUANTO À INTEGRAÇÃO NA TABELA REMUNERATÓRIA ÚNICA (ARTIGO 5º DO ANTEPROJECTO DA PROPOSTA DE LEI)
- 5. Com a introdução deste artigo 5º no Antrojecto da Proposta de Lei, com a epígrafe 'Integração na tabela remuneratória', o Governo propõe o seguinte:
 - integrar na Tabela Remuneratória Única (TRU) as carreiras subsistentes e os cargos, carreiras e categorias dos trabalhadores não revistos (nº 1);
 - essa integração faz-se no nível remuneratório correspondente ao exacto montante pecuniário fixado para a posição remuneratória da categoria em que os trabalhadores se encontram inseridos (nº 2);
 - c. não havendo identidade, os trabalhadores são integrados no nível remuneratório, automaticamente criado, cujo montante pecuniário seja idêntico ao montante pecuniário fixado para a posição remuneratória da categoria em que se encontram inseridos (nº 3);
 - d. a integração dos cargos faz-se no nível remuneratório correspondente ao exacto montante pecuniário fixado para a remuneração base, ou, quando não exista, no nível remuneratório, automaticamente criado, naquele montante (nº 4).
 - e. a integração na TRU é feita através de lista nominativa (nº 5).
 - f. essa lista será expurgada da identificação nominativa e enviada ao membro do Governo responsável pela área da Administração Pública (nº 6).
 - g. a integração na TRU produz efeitos na data de entrada em vigor da presente lei, independentemente da data de publicitação da lista nominativa, a qual deve ter lugar até 31 de dezembro de 2014 (nº 7).
- 6. Antes da análise concreta desta disposição legal, importa ter presente o contexto em que a mesma surge, designadamente, os seus antecedentes no que respeita à revisão das carreiras da função pública.



Rua Braamcamp, 88 - 2º Dto. 1269 111 Lisboa Tel. 21 386 00 55 / Fax 21 386 07 85

www.ste.pt ste@ste.pt



- 6.1. No âmbito do programa de reformas da Administração Pública, a Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro, veio estabelecer o Regime de Vinculação, de Carreiras e de Remunerações dos Trabalhadores que exercem funções públicas (RVRC).
- **6.2.** Na sequência do referido diploma foi publicado o Decreto-lei nº 121/2008, de 11 de junho, que identificou e extinguiu as carreiras e categorias cujos trabalhadores integrados ou delas titulares transitaram para as carreiras gerais de técnico superior, assistente técnico e assistente operacional.

No preâmbulo desse diploma pode ler-se o seguinte a propósito da integração dos funcionários públicos nas novas carreiras gerais:

"A fusão destas carreiras nas novas carreiras gerais que agora se promove mediante a transição para aquelas carreiras dos trabalhadores integrados nas carreiras ou titulares das categorias identificadas neste diploma não significa, contudo, o desaparecimento das especificidades das profissões existentes e dos postos de trabalho, mas tão só que essas especificidades serão acolhidas na caracterização que deles se fará no mapa de pessoal de cada um dos órgãos ou serviços. Como prevê a lei acima referida, os mapas de pessoal indicarão os postos de trabalho necessários ao desenvolvimento das actividades dos órgãos e serviços.

Os postos de trabalho serão caracterizados em função da atribuição, competência ou actividade em cujo exercício se inserem, das carreiras e categorias que lhes correspondem e, quando imprescindível, em função da área de formação académica ou profissional de que o ocupante do posto de trabalho deva ser titular. Assim, a carreira deve passar a ser encarada como um instrumento de integração do trabalhador na dinâmica de gestão de recursos humanos dos órgãos e serviços públicos e de previsão e de salvaguarda do seu percurso profissional, e não como a tradução jurídica da sua actividade profissional" — sublinhado e negrito nossos.

6.3 De facto, o RVRC introduziu uma reforma estrutural no âmbito das carreiras na Administração Pública, tendo determinado no seu artigo 101º quanto à <u>revisão de</u>



Rua Braamcamp, 88 - 2º Dto. 1269 111 Lisboa Tel: 21 386 00 55 / Fax 21 386 07 85

www.ste.pt ste@ste.pt



<u>carreiras e corpos especiais, que esta ocorreria num prazo de 180 dias</u> (cerca de 6 meses) a contar da sua entrada em vigor (01.03.2008), e que, em qualquer caso, os diplomas de revisão definiriam as regras de transição dos trabalhadores.

O anunciado prazo de revisão de 180 dias, como aliás é do conhecimento geral, nunca foi cumprido pelo Governo e a revisão dessas carreiras caiu no esquecimento até hoje. E isso não obstante, desde 2009, o Governo ter previsto a revisão daquelas carreiras, orçamento de estado após orçamento de estado, ano após ano, sem que inexplicavelmente tenha sido capaz de concretizar essa revisão num período de 5 anos:

- a. artigo 18º, da Lei do orçamento de estado para 2009;
- b. artigo 21º, da Lei do orçamento de estado para 2010;
- artigo 35º, da Lei do orçamento de estado para 2011;
- d. artigo 20º, da Lei do orçamento de estado para 2012;
- e. artigo 47º, da Lei do orçamento de estado para 2013; e
- f. artigo 34º da Lei do orçamento de estado para 2014.

No entanto, na Lei do orçamento de estado para 2014, o Governo introduziu duas disposições inovatórias face ao que havia sido a redacção das normas que se lhes poderiam equiparar nos orçamentos de Estado anteriores, começando a dar sinais de uma vida que se julgava há muito perdida (cfr. artigo 34º): (i) no nº 1, o Governo avança novamente com uma data concreta para a revisão das carreiras corpos especiais e cargos que deverá ocorrer "durante o ano de 2014"; e, (ii) no nº 5, anuncia que durante o ano de 2014 vai ainda proceder "a uma avaliação da aplicação da tabela remuneratória única, com o objetivo de determinar, designadamente, da sua coerência no contexto das carreiras e políticas remuneratórias do setor público e da sua abrangência sobre trabalhadores em funções públicas, de forma a habilitar às ações mais adequadas ao aperfeiçoamento da mesma".

O exacto alcance desta norma (nº 5) não era na altura perceptível face ao carácter genérico da previsão da mesma. No entanto, com o presente Anteprojecto, o Governo revelou agora mais um capítulo do caminho que pretende traçar no âmbito do

MA

Rua Braamcamp, 88 - 2° Dto. 1269 - 111 Lisboa Tel. 21 386 00 55 / Fax 21 386 07 85

www.ste.pt ste@ste.pt



programa de reformas da Administração Pública, designadamente da revisão das carreiras dos funcionários públicos.

Por último, a par das referidas inovações que foram introduzidas pelo orçamento de estado para 2014, irá ainda entrar em vigor no primeiro dia do mês de agosto deste ano a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP) que, no que a esta questão releva, introduz o artigo 41º, cuja epígrafe é "Revisão das carreiras, dos corpos especiais e dos níveis remuneratórios das comissões de serviço".

- 7. Concluído este enquadramento inicial, cumpre-nos analisar as disposições normativas previstas neste no artigo 5º do presente Anteprojecto:
- 7.1 Por um lado, como se afirma na Exposição de Motivos do presente Anteprojecto, continua a existir uma necessidade de contenção da massa salarial das Administrações Públicas ("Uma vez que a disciplina orçamental imposta por obrigações permanentes e constantes a que Portugal se vinculou no contexto da pertença à União Europeia e à moeda única exige que a massa salarial das Administrações Públicas, como elemento central da despesa do Estado, permaneça contida" cfr. págs. 3 e 4 da Exposição de Motivos do Anteprojecto de Proposta de Lei), objectivo esse que fundamenta a integração do artigo 2º do presente Anteprojecto, previamente analisado, referente às reduções remuneratórias.

No entanto, no que respeita ao artigo 5º, uma vez que este prevê que a integração na TRU é feita no exacto montante pecuniário das carreiras subsistentes e dos cargos, carreiras e categorias dos trabalhadores não revistos, não comportando assim redução da despesa pública, não podemos deixar de nos questionar sobre qual o sentido da introdução desta norma no presente Anteprojecto de Proposta de Lei?

Mais, se em nada contribui para a redução da despesa pública, que intenção oculta levou o Governo a introduzir este artigo 5º no Anteprojecto de Proposta de Lei que é apresentado à Assembleia da República "com pedido de prioridade e urgência"?

Estas questões foram directamente colocadas pelo STE ao Governo, não tendo merecido, até à presente data, qualquer resposta por parte deste.



Rua Braamcamp, 88 2° Dto. 1269 111 Lisboa Tel 21 386 00 55 / Fax 21 386 07 85



7.2 Por outro lado, no nº 1 deste artigo 5º, o Governo vem anunciar a intenção de integrar na Tabela Remuneratória Única (TRU) as carreiras subsistentes e os cargos, carreiras e categorias dos trabalhadores não revistos.

Não podemos deixar de constatar que o Governo, dando cumprimento ao anunciado no artigo 34º, nº 1, da Lei do orçamento de estado para 2014, inicia, à socapa, a revisão das carreiras corpos especiais e cargos que anunciou que ocorresse "durante o ano de 2014". Pois espantem-se, se não é o próprio Governo que afirma no nº 1 do artigo 5º deste Anteprojecto que "As carreiras subsistentes e os cargos, carreiras e categorias dos trabalhadores não revistos nos termos da Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro, são integrados na tabela remuneratória única (TRU)" — negrito nosso. Na verdade, o Governo não propõe a integração/correspondência de remunerações de carreiras, mas sim, a integração das próprias carreiras. Não é esta integração uma revisão encapotada das carreiras não revistas? A resposta a esta questão só pode ser afirmativa!

Mais, não satisfeito, o Governo veio agora com a Proposta de Decreto-Lei nº 246/2014, a par da revisão de carreiras que pretende operar pela integração das carreiras não revistas na Tabela Remuneratória Única, proceder a uma nova revisão de carreiras, também aqui encapotada, com a revisão dos suplementos remuneratórios e integração destes numa Tabela Única de Suplementos. Com a agravante que resulta do facto de o Governo pretender legislar sobre matéria compreendida na reserva relativa da competência legislativa da Assembleia da República sem a sua prévia autorização (matéria de bases do regime e âmbito da função pública), ferindo o mesmo diploma de inconstitucionalidade orgânica e formal respectivamente, nos termos da alínea t) do nº 1, do artigo 165º e al. b) do nº 1 do artigo 198º, da Constituição da República Portuguesa.

É que o Governo esquece, que a revisão da remuneração, seja pela revisão da remuneração base, suplementos ou outros componentes da mesma, é indissociável da revisão das carreiras. De facto, a remuneração é um dos elementos, a par de outros, designadamente o número e designação das categorias, os conteúdos funcionais e os graus de complexidade funcional, que



Rua Braamcamp, 88 2° Dto. 1269 111 Lisboa Tel. 21 386 00 55 / Fax 21 386 07 85 www.ste.pt ste@ste.pt



compõem aquilo a que podemos chamar uma 'estrutura de carreira'. O aclamado princípio da transparência não existe e mais não é do que uma miragem, um diálogo desconexo, algo esquizofrénico, entre o que se afirma pretender e o que na verdade se quer.

Com a integração na TRU das carreiras subsistentes e dos cargos, carreiras e categorias dos trabalhadores não revistos, sem que previamente se tenha procedido à sua revisão, o Governo pretende destruir aquilo que entendemos ser o 'direito à carreira' expressamente consagrado pelo legislador no artigo 40º do RVRC, com a epígrafe 'Integração em carreiras', onde se lê o seguinte:

"Os trabalhadores nomeados definitivamente e contratados exercem as suas funções integrados em carreiras" — sublinhado e negrito nossos.

O regime deste artigo 40º do RVCR, foi transposto para o nº 1 do artigo 79º da LTFP passando a ter a seguinte redacção:

"Os trabalhadores com vínculo de emprego público constituído por tempo indeterminado exercem as suas funções integrados em carreiras." — sublinhado e negrito nossos.

De facto, entendemos não ser possível a integração na TRU das carreiras não revistas sem a prévia revisão das mesmas. E tanto assim é, que a extinção das carreiras e categorias cujos trabalhadores foram integrados nas carreiras gerais, promovida pelo Decreto-lei nº 121/2008, de 11 de junho, foi prévia à fixação dos níveis da tabela remuneratória única correspondentes às posições remuneratórias das categorias das carreiras gerais de técnico superior, de assistente técnico e de assistente operacional, promovida pelo Decreto-Regulamentar nº 14/2008, de 31 de julho, com entrada em vigor em simultâneo a 1 de janeiro de 2009.

7.3 Por último, parece-nos ter ocorrido um lapso na remissão que consta no nº 5 do artigo 5º do presente Projecto de Proposta de Lei, uma vez que prevê "O disposto no presente artigo não prejudica a aplicação do previsto no artigo 41º da Lei que aprova a LTFP, com excepção da alínea a) do nº 2, procedendo-se à integração na TRU através



Rua Braamcamp, 88 - 2° Dto. - 1269 - 111 Lisboa Tel. 21 386 00 55 / Fax 21 386 07 85

www.ste.pt ste@ste.pt



da lista nominativa prevista no artigo 109.º da Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro, independentemente da revisão da carreira" (sublinhado e negrito nossos), quando a remissão lógica seria para a alínea a) do nº 1 desse mesmo artigo. Senão vejamos:

- (i) por um lado, a remissão do nº 5 do artigo 5º do presente Projecto de Proposta de Lei para a alínea a) do nº 2 da LGTFP não faz logo à partida qualquer sentido, na medida em que o primeiro prevê que a integração na TRU se faz por lista nominativa independentemente da revisão das carreiras, e, o segundo dispõe sobre aquilo que essa revisão deve assegurar. Assim, a menos que o Governo não pretenda, com a revisão das carreiras que irá operar, assegurar (como se assegurava até hoje nos Orçamentos de Estado), as regras relativas à organização na carreira, o posicionamento remuneratório, as alterações de posicionamento remuneratório e as perspectivas de evolução remuneratória, esta remissão não faz qualquer sentido. Esta afectação das garantias dos funcionários públicos seria inconstitucional! No entanto queremos acreditar que se tratou de um mero lapso...
- (ii) por outro lado, uma vez que (i) este nº 5 anuncia a intenção de a integração na TRU ser operada através de lista nominativa, independentemente da revisão da carreira, e, que (ii) a alínea a) do nº 1 do artigo 41º da LGTFP prevê que só após a revisão das carreiras poderá operar a transição das mesmas através de lista nominativa, com excepção: da modalidade de constituição da sua relação jurídica de emprego público, e situações de mobilidade geral do ou no órgão ou serviço, haveria uma incompatibilidade de regimes se o nº 5 do artigo 5º do Anteprojecto não excepcionasse o disposto na alínea a) do nº 1 da LGTFP.

É que, ao contrário da alínea a) do nº 2 do artigo 34º da lei de Orçamento de Estado para 2014, com a epígrafe 'Revisão de carreiras, corpos especiais e cargos', esta alínea a) do nº 1 do artigo 41º da LGTFP, não prevê uma terceira excepção que diz respeito ao "posicionamento na TRU".

MY

Rua Braamcamp, 88 2° Dto. 1269 111 Lisboa Tel 21 386 00 55 / Fax 21 386 07 85

www.ste.pt ste@ste.pt



- QUANTO À REVISÃO DA AMPLITUDE SALARIAL DA TRU (ARTIGO 6º DO ANTEPROJECTO DA PROPOSTA DE LEI)
- 8. Com a introdução deste artigo 6º no Antrojecto da Proposta de Lei, com a epígrafe 'Revisão da amplitude salarial da TRU', o Governo propõe o seguinte:
 - (i) rever a amplitude dos posicionamentos remuneratórios na TRU para as carreiras em que se justifique criar condições de valorização remuneratória face, nomeadamente, às práticas salariais vigentes no mercado de trabalho, até ao final de 2014 (nº 1); e
 - (ii) rever as remunerações dos cargos dirigentes com a criação de posições remuneratórias que prevejam diferentes graus de complexidade funcional e de responsabilidade (nº 2).
- 9. Por um lado, aponta-se ao nº 1 a mesma critica que se fez anteriormente quanto à falta de individualização e precisão das expressões acolhidas, não sendo também aqui possível identificar qual o critério ou padrão que permite sindicar a adequação das razões que irão determinar o decisor. Assim, quanto à expressão "práticas salariais vigentes no mercado de trabalho" e procurando evitar desnecessárias repetições, remete-se para o que anteriormente ficou referido a propósito desta questão na alínea c., do ponto 2.3.
- 10. Por outro lado, considerando que o conceito de "valorização remuneratória, face, nomeadamente, às práticas salariais vigentes no mercado de trabalho em Portugal" tanto poderá traduzir-se num aumento como numa diminuição de remuneração para os funcionários públicos, não podemos deixar de criticar a falta de segurança jurídica que revela esta intenção do legislador, na medida em que a eventual opção pela diminuição de remuneração (pela alegada equiparação ao sector privado) se traduzirá na adopção da solução mais gravosa para os funcionários públicos, colocando em causa a protecção constitucional do Regime da Função Pública.

De acordo com o artigo 266.º, nº 1, da CRP: "A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente



Rua Braamcamp. 88 2° Dto. 1269 111 Lisboa Tel. 21 386 00 55 / Fax 21 386 07 85

www.ste.pt ste@ste.pt



protegidos dos cidadãos (...) Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e de boa-fé". Mais dispõe o artigo 269º 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, tal como definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da Administração".

Destes preceitos resulta que a Lei Fundamental não se limitou a prever a Função Pública, tendo-a autonomizado em face do trabalho em geral (regime do direito privado) e submetendo-a um conjunto de princípios específicos. Nesta medida também a relação de emprego público deve conservar características específicas que a distingam da relação laboral comum.

De facto, contrariamente ao que ocorre no sistema privado, o interesse público domina e orienta toda a actividade administrativa. Enquanto que a empresa é uma organização voltada para o lucro, para a realização do interesse económico e egoístico do empregador, já a Administração Pública é, por imperativo constitucional, uma organização orientada para a satisfação do interesse público. Ele é o norte da administração pública que justifica a existência de um regime específico, com consagração constitucional e que lhe impõe que respeite um conjunto de princípios.

Ora, é este regime específico que fundamenta a necessidade de existência de legislação autónoma, clara e precisa, que não se encontra devidamente assegurado nesta disposição, pelo que poderá a mesma vir a ser julgada inconstitucional (artigo 13º da CRP).

Por último, ao contrário do que possa ser o entendimento do Governo, não podemos deixar de constatar que não é a TRU que define a estrutura remuneratória da carreira. Mas, considerando que o Governo pretende que a integração na TRU produza efeitos imediatos, a questão que se colocou ao Governo e que também não mereceu qualquer resposta foi a seguinte: Com base em que índices se passa a fazer a progressão das carreiras não revistas?



Rua Braamcamp, 88 - 2º Dto. 1269 111 Lisboa Tel. 21 386 00 55 / Fax 21 386 07 85

www.ste.pt ste@ste.pt



O Projecto de Proposta de Lei apresentado merece a nossa frontal oposição na medida em que assume um novo ataque às remunerações dos trabalhadores e aposta numa precarização das carreiras não revistas, por incapacidade gestionária ou opção política incompreensível.

Com os melhores cumprimentos,

Pela Direção,

Varia Helena Rodrigues)

MHR/SPF