Projeto de Resolução n.º 390/XVII/1.ª

Fim de um país, dois sistemas: convergência da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas com o Código do Trabalho

Exposição de Motivos

Portugal é um país dividido entre dois sistemas de legislação laboral que coexistem de forma paralela sem que exista, no contexto contemporâneo da Administração Pública, justificação bastante para que não se faça a convergência real com um livro especial, ao invés de andar lado a lado a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas e o Código do Trabalho com remissões (in)finitas. Os dois são regimes distintos, mas aplicáveis a realidades de prestação de trabalho que, na prática, revelam cada vez mais pontos de contacto, convergências funcionais e semelhanças estruturais que tornam artificial a separação rígida que ainda prevalece no nosso ordenamento jurídico.

Este dualismo, que poderia outrora encontrar alguma justificação histórica na distinção entre serviço público e atividade económica privada, traduz-se hoje numa duplicação normativa que gera complexidade, ineficiência e desigualdade de tratamento, dificultando a gestão moderna de recursos humanos, obscurecendo a compreensão do regime aplicável por parte dos trabalhadores e enfraquecendo a capacidade do Estado de se comportar como um empregador exigente, responsável e atrativo.

Na Administração Pública, este desfasamento entre a realidade funcional e o enquadramento jurídico manifesta-se de forma particularmente evidente, desde logo porque um trabalhador com vínculo de emprego público pode estar sujeito a um horário de trinta e cinco horas semanais sem que isso se traduza numa efetiva melhoria da sua qualidade de vida ou da qualidade do serviço prestado, já que a rigidez do regime, a reduzida margem de autonomia organizativa e a escassa capacidade negocial, quer da entidade empregadora pública quer do próprio trabalhador, frequentemente impedem a adoção de modelos de trabalho mais flexíveis, mais ajustados às necessidades dos cidadãos e mais favoráveis à conciliação entre vida profissional e vida pessoal.

É neste contexto que se torna legítimo questionar por que razão muitos serviços públicos não podem p.e. (1) organizar equipas em espelho que permitam alargar o

horário de atendimento até às vinte horas sempre que tal seja desejável, (2) por que motivo não se admite, por acordo entre empregador público e trabalhador, a concentração do período normal de trabalho semanal num máximo de quatro dias em determinados contextos, ou (3) por que não se reconhece de forma consequente o mérito de quem cumpre e supera objetivos mediante prémios de desempenho, ao mesmo tempo (4) que se avalia seriamente a continuidade de quem, de forma reiterada, não cumpre os indicadores definidos.

A experiência de múltiplas chefias na Administração Pública, bem como o testemunho de muitos dos seus melhores trabalhadores, confirma que o atual regime desmotiva o mérito, favorece uma cultura de indiferenciação e alimenta a saída de talento para o setor privado, com evidente prejuízo para a prossecução do interesse público.

Este quadro torna claro que a problemática não reside na existência de direitos dos trabalhadores, os quais a Iniciativa Liberal respeita e considera essenciais numa democracia liberal, mas antes na forma como esses direitos são enquadrados e operacionalizados num sistema dual que trata de forma distinta realidades laborais que, do ponto de vista funcional, são em muitos casos comparáveis.

A Constituição da República Portuguesa consagra os direitos fundamentais dos trabalhadores em termos gerais, sem estabelecer uma diferenciação absoluta entre quem trabalha para o Estado e quem trabalha para entidades privadas, ao mesmo tempo que reconhece a existência de especificidades próprias do exercício de funções públicas, designadamente os princípios da legalidade, da imparcialidade, da igualdade e da prossecução do interesse público.

A doutrina tem vindo a sublinhar que a intersecção entre o regime jurídico da função pública e o regime laboral é uma realidade incontornável e intelectualmente desafiante, salientando, como o fez Maria do Rosário Palma Ramalho, que a prestação de trabalho na Administração Pública e no setor privado assenta em estruturas comuns de subordinação, de organização do tempo de trabalho, de retribuição e de vicissitudes da relação laboral, o que torna não só possível, mas desejável, uma convergência progressiva e criteriosamente desenhada dos respetivos regimes, preservando um núcleo estatutário público específico sempre que tal se revele necessário.

Importa sublinhar que a convergência proposta não é uma abstração teórica nem um exercício meramente ideológico, uma vez que o legislador já percorreu parte deste caminho ao prever, na própria Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, remissões expressas para o Código do Trabalho em matérias como os direitos de personalidade, a igualdade e não discriminação, a parentalidade, os deveres de informação, o assédio, a proteção de trabalhadores com capacidade reduzida, deficiência ou doença crónica, o estatuto do trabalhador estudante e do trabalhador cuidador, a organização e o tempo de trabalho, os tempos de não trabalho, a promoção da segurança e saúde no trabalho, o papel das estruturas representativas em matéria de segurança e saúde, bem como diferentes aspetos das relações coletivas de trabalho e dos mecanismos de prevenção e resolução de conflitos coletivos. Assim e ao fazê-lo, o legislador reconheceu que existe um corpo de soluções laborais comuns que faz sentido aplicar de forma uniforme, independentemente de o empregador ser público ou privado, demonstrando na prática que a separação absoluta entre regimes não é nem necessária, nem desejável.

A evolução de outros ordenamentos jurídicos europeus confirma que a aproximação entre o regime do emprego público e o regime do contrato de trabalho pode ser feita de forma responsável e bem-sucedida, como ilustram, por exemplo, a normalização do estatuto dos trabalhadores públicos nos Países Baixos, modelos que procuram combinar a proteção devida a quem serve o Estado com a flexibilidade, a transparência e a responsabilização que caracterizam regimes laborais modernos. Esses exemplos demonstram que a convergência não implica a diluição da missão pública do Estado, mas antes a sua clarificação, permitindo que este se torne um empregador mais previsível, mais eficiente e mais exemplar, sujeito a regras claras que aproximam a sua atuação das melhores práticas de gestão, sem abdicar das prerrogativas que são inerentes ao exercício de funções de autoridade.

A convergência entre a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas e o Código do Trabalho deve, por isso, ser entendida como uma reforma estrutural, necessária para simplificar e tornar coerente o sistema jurídico, para reforçar a segurança jurídica de trabalhadores e cidadãos e para dotar a Administração Pública dos instrumentos legais de que necessita para organizar o trabalho de forma flexível, para premiar o mérito de forma consequente e para exigir responsabilidade a quem não cumpre.

Para a Iniciativa Liberal, a redução deste dualismo laboral é também uma questão de responsabilidade política e de honestidade intelectual, pois um sistema em que um trabalhador com vínculo de emprego público tem de consultar duas legislações distintas, com remissões cruzadas e fronteiras pouco claras, para compreender os seus direitos e deveres, é um sistema que falha na exigência básica de acessibilidade e inteligibilidade da lei.

A Iniciativa Liberal entende que uma Administração Pública moderna deve ser capaz de integrar mecanismos flexíveis e inovadores de gestão de recursos humanos, de permitir a diferenciação positiva de quem se destaca pelo desempenho, de responsabilizar quem falha e de ajustar horários, formas de organização e modelos de prestação de serviço às necessidades concretas dos cidadãos.

Essa convergência não significa, contudo, a total eliminação das especificidades do vínculo de emprego público, uma vez que matérias como o recrutamento e seleção mediante concurso público, a estruturação de carreiras, o ato administrativo de nomeação e as restantes especificidades do exercício do poder público deve ser preservado e tratado de forma diferenciada.

Nestes termos, e porque a revisão em curso da legislação laboral constitui uma oportunidade que o país não deve desperdiçar, a Assembleia da República deve recomendar ao Governo que assuma esta convergência como objetivo político e legislativo, promovendo a harmonização dos regimes naquelas matérias em que tal é materialmente possível e constitucionalmente admissível, preservando, em simultâneo, o núcleo próprio do emprego público e reforçando o compromisso com um Estado mais eficiente, mais transparente e mais justo para todos os trabalhadores.

Assim, ao abrigo da alínea b) do artigo 156.º da Constituição da República Portuguesa e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento da Assembleia da República, o Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal apresenta o seguinte Projeto de Resolução:

Resolução

Ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, a Assembleia da República delibera:

1. Recomendar ao Governo que, no âmbito do Anteprojeto de Lei da reforma da legislação laboral – *Trabalho XXI*, promova a harmonização e convergência progressiva entre a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas e o Código do Trabalho, reduzindo o dualismo laboral existente e reforçando a coerência normativa do ordenamento jurídico português.
2. A convergência deve incidir sobre a generalidade das matérias reguladas pela LTFP, com especial enfoque na aproximação do vínculo público ao contrato de trabalho, designadamente nas áreas de:
   i. Organização e tempo de trabalho;
   ii. Tempos de não trabalho, incluindo férias, feriados, licenças e faltas;
   iii. Relações coletivas de trabalho, incluindo regime de greve e serviços mínimos;
   iv. Regime de cessação do vínculo;
   v. Avaliação e valorização do desempenho, incluindo os seus efeitos funcionais e remuneratórios;
   vi. Regime disciplinar, através da harmonização dos princípios, garantias e fases processuais aplicáveis, assegurando simultaneamente as exigências próprias do exercício de funções públicas.
3. Na convergência é salvaguardada a diferença de regime nas matérias que, por força constitucional, das próprias fontes do direito ou funcional, assumem natureza pública própria, nomeadamente (sem exclusão de outras):
   i. Recrutamento e seleção através de concursos públicos;
   ii. Estruturação das carreiras;
   iii. Ato administrativo de nomeação e regimes especiais de autoridade.

Palácio de São Bento, 2 de dezembro de 2025

Os Deputados da Iniciativa Liberal,

Mariana Leitão

Angélique Da Teresa

Carlos Guimarães Pinto

Mário Amorim Lopes

Miguel Rangel

Joana Cordeiro

Jorge Miguel Teixeira

Rodrigo Saraiva

Rui Rocha