



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Parecer

Proposta de Lei n.º 184/XII/3.ª (GOV)

Autora: Deputada
Catarina Marcelino

Aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES



PARTE I – CONSIDERANDOS

A Proposta de Lei n.º 184/XII/3.ª (GOV), que “Aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas”, sendo apresentada em anexo e dela fazendo parte integrante, a Lei geral do trabalho em Funções Públicas, deu entrada na Assembleia da República a 31 outubro de 2013, tendo sido admitida e anunciada no dia seguinte, data em que baixou, igualmente, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP) para apreciação na generalidade.

Nos termos da Lei n.º 23/98, de 26 de maio e do n.º 1 do artigo 134.º do Regimento da Assembleia da República, a Comissão deliberou promover a apreciação pública da Proposta de Lei por 30 dias, entre 7 de novembro e 6 de dezembro. A discussão na generalidade da iniciativa foi, entretanto, agendada pela Conferência de Líderes para a Sessão Plenária de 12 de dezembro de 2013.

Em conformidade com o estabelecido no n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, o Governo informa, na exposição de motivos que “foram ouvidos os órgãos do governo próprio das Regiões Autónomas e associação nacional de Municípios Portugueses, que “foi promovida a audição da Associação nacional de Freguesias” e que “foram observados os procedimentos decorrentes da lei n.º 23/98, de 26 de maio”, que estabelece o regime de negociação coletiva dos trabalhadores da Administração Pública em regime de direito público, não tendo sido facultados à Assembleia da República quaisquer pareceres ou documentação relativos às referidas audições.

Foi ainda ouvida a Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) por solicitação da COFAP, decorrendo o pedido das atribuições conferidas à CNPD pelo n.º 2 do artigo 22.º da lei n.º 67/98, de 26 de outubro.

A iniciativa legislativa sub *judice* é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A presente iniciativa toma a forma de proposta de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, tendo sido subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares e aprovada em Conselho de Ministros de 30 de outubro de 2013.

Cumprindo os requisitos formais consagrados nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do RAR, a proposta de lei mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos.

A Proposta de Lei n.º 184/XII/3.^a cumpre o disposto na denominada “lei formulário”, Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela lei n.º 42/2007, de 24 de agosto.

Assim, cumpre assinalar que, em observância do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da “lei formulário”, a proposta de lei em apreço tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, indicando que visa aprovar a lei geral do trabalho em funções públicas.

De acordo com a exposição de motivos da iniciativa, o Governo pretende concretizar um “objetivo prosseguido desde há muito, de dotar a Administração Pública de um diploma que reunisse, de forma racional, tecnicamente rigorosa e sistematicamente organizada, o essencial do regime laboral dos seus trabalhadores, viabilizando a sua mais fácil apreensão e garantindo a justiça e equidade na sua aplicação”. Recorda o Governo a dispersão e fragmentação do enquadramento jurídico atualmente em vigor.

A presente iniciativa legislativa, no artigo 42.º, revoga um conjunto de diplomas legais¹.

Na exposição de motivos da iniciativa é recordado o caminho que tem vindo a ser feito nos últimos anos, nomeadamente com a introdução dos seguintes regimes:

- Contrato individual de trabalho na Administração Pública (através da Lei n.º 23/2004, de 22 de junho);
- Vínculos, carreiras e remunerações (pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro) e subsequente novo regime de contrato de trabalho em funções públicas;

¹ O artigo 42.º determina que são revogados os seguintes diplomas:

- a) A Lei n.º 23/98, de 26 de maio, alterada pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro;
- b) A Lei n.º 23/2004, de 22 de junho, alterada pelo Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro, e pelas Leis n.ºs 53/2006, de 7 de dezembro, e 59/2008, de 11 de setembro;
- c) A Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro, alterada pelas Leis n.ºs 11/2008, de 20 de fevereiro, 64-A/2008, de 31 de dezembro, e 64-B/2011, de 30 de dezembro;
- d) A Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, com exceção das normas transitórias abrangidas pelos artigos 88.º a 115.º;
- e) A Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro, alterada pelo Decreto-Lei n.º 47/2013, de 5 de abril;
- f) A Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, alterada pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 124/2010, de 17 de novembro, e pelas Leis n.ºs 64-B/2011, de 30 de dezembro, 66/2012, de 31 de dezembro, e 63/2013, de 29 de agosto;
- g) O Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de agosto, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 169/2006, de 17 de agosto, pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro, 66/2012, de 31 de dezembro, e 68/2013, de 29 de agosto;
- h) O Decreto-Lei n.º 100/99, de 31 de março;
- i) O Decreto-Lei n.º 324/99, de 18 de agosto, alterado pela Lei n.º 12-A/2008 de 27 de fevereiro;
- j) O Decreto-Lei n.º 325/99, de 18 de agosto, alterado pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro.

- Alinhamento do regime laboral dos trabalhadores da Administração Pública pelas inovações introduzidas na 3.^a alteração ao Código do Trabalho, concretizada pela Lei n.º 23/2012, de 25 de junho.

Considera o Governo que o presente diploma não se limita a um trabalho de “compilação de legislação diversa”, tendo aproveitado a “sistematização seguida pelo atual Código do Trabalho [...]”, diploma aliás que o legislador pretende tornar como regime subsidiário, termos em que a iniciativa legislativa em apreço pretende limitar-se a “regular as eventuais especificidades ou a proceder às adaptações exigidas pela natureza pública das funções do trabalhador e pelo carácter público do empregador”.

Neste contexto, o Governo assenta o presente diploma em três pilares:

- Proceder a uma convergência do regime dos trabalhadores públicos com o dos trabalhadores comuns, salvaguardando as devidas especificidades;
- Tornar o contrato de trabalho em funções públicas como modelo de constituição da relação de trabalho subordinado com entidades empregadoras públicas, sem deixar de procurar um regime unitário para as modalidades de vínculo de emprego público (contrato e nomeação);
- Promover a unidade e coerência do regime laboral da função pública.

Tendo em consideração as “especificidades da condição e funções”, o diploma prevê um conjunto de exceções / adaptações, em particular quanto a forças de segurança.

Quanto a iniciativas legislativas sobre a mesma matéria, enquadramento legal nacional e antecedentes, bem como enquadramento internacional, remete-se para a nota técnica emitida pelos serviços da Assembleia da República que se anexa.

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A aqui autora do parecer reserva a sua opinião para a discussão na generalidade e especialidade do diploma.

PARTE III – CONCLUSÕES

- a) A presente iniciativa foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 188.º do RAR.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

- b) O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 184/XII/3ª (GOV) que “Aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas”, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, respeitando os requisitos formais relativos às iniciativas legislativas em geral e às propostas de lei em particular, bem como os limites da iniciativa legislativa e a denominada lei formulário.
- c) A presente iniciativa legislativa, apresentada pelo Governo, reúne todos os requisitos constitucionais, legais e regimentais para ser discutida e votada em Plenário da assembleia da república.

Palácio de S. Bento, 11 de dezembro de 2013

A Deputada autora do parecer

(Catarina Marcelino)

O Presidente da Comissão

(Eduardo Cabrita)

Proposta de Lei n.º 184/XII/3.ª (GOV)

Aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

Data de admissão: 1 de novembro de 2013.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª)

Índice

- I. ANÁLISE SUCINTA DOS FACTOS, SITUAÇÕES E REALIDADES RESPEITANTES À INICIATIVA**
- II. APRECIÇÃO DA CONFORMIDADE DOS REQUISITOS FORMAIS, CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS E DO CUMPRIMENTO DA LEI FORMULÁRIO**
- III. ENQUADRAMENTO LEGAL E DOUTRINÁRIO E ANTECEDENTES**
- IV. INICIATIVAS LEGISLATIVAS E PETIÇÕES PENDENTES SOBRE A MESMA MATÉRIA**
- V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS**
- VI. APRECIÇÃO DAS CONSEQUÊNCIAS DA APROVAÇÃO E DOS PREVISÍVEIS ENCARGOS COM A SUA APLICAÇÃO**

Elaborada por: Joana Figueiredo e Maria João Costa (DAC), Laura Costa (DAPLEN), Fernando Bento Ribeiro, Filomena Romano de Castro e Maria Teresa Paulo (DILP) e Paula Granada (BIB).

Data: 28 de novembro de 2013.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A Proposta de Lei em apreço deu entrada na Assembleia da República a 31 outubro de 2013, tendo sido admitida e anunciada no dia seguinte, data em que baixou, igualmente, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP) para apreciação na generalidade.

Em reunião ocorrida a 6 de novembro, e de acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), a COFAP nomeou como autora do parecer da Comissão a Senhora Deputada Catarina Marcelino (PS).

Nos termos da Lei n.º 23/98, de 26 de maio e do n.º 1 do artigo 134.º do Regimento da Assembleia da República, a Comissão deliberou, na reunião suprarreferida, promover a apreciação pública da Proposta de Lei por 30 dias, entre 7 de novembro e 6 de dezembro. A discussão na generalidade da iniciativa foi, entretanto, agendada pela Conferência de Líderes para a Sessão Plenária de 12 de dezembro de 2013.

De acordo com a exposição de motivos da iniciativa, o Governo pretende concretizar um “objetivo prosseguido desde há muito, de dotar a Administração Pública de um diploma que reunisse, de forma racional, tecnicamente rigorosa e sistematicamente organizada, o essencial do regime laboral dos seus trabalhadores, viabilizando a sua mais fácil apreensão e garantindo a justiça e equidade na sua aplicação”. Recorda o Governo a dispersão e fragmentação do enquadramento jurídico atualmente em vigor, geradora de “incerteza e insegurança na aplicação do direito”.

Recorda o Governo o caminho que tem vindo a ser feito nos últimos anos, nomeadamente com a introdução dos seguintes regimes:

- Contrato individual de trabalho na Administração Pública (através da Lei n.º 23/2004, de 22 de junho);
- Vínculos, carreiras e remunerações (pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro) e subsequente novo regime de contrato de trabalho em funções públicas;
- Alinhamento do regime laboral dos trabalhadores da Administração Pública pelas inovações introduzidas na 3.ª alteração ao Código do Trabalho, concretizada pela Lei n.º 23/2012, de 25 de junho².

Considera o Governo que o presente diploma não se limita a um trabalho de “compilação de legislação diversa”, tendo aproveitado a “sistematização seguida pelo atual Código do Trabalho [...]”, diploma aliás que o legislador pretende tornar como regime subsidiário, termos em que a

² Sobre esta matéria, recorde-se que o Acórdão n.º 602/2013, do Tribunal Constitucional, declarou inconstitucionais, com força obrigatória geral, as seguintes normas do Código do Trabalho, com a redação dada pela Lei n.º 23/2012, de 25 de junho: a norma do artigo 368.º, n.º 2; a norma do artigo 368.º, n.º 4; a norma do artigo 9.º, n.º 2; a norma do artigo 7.º, n.º 2; a norma do artigo 7.º, n.º 3; a norma do artigo 7.º, n.º 5, levando à repressão de diversas normas do Código do Trabalho até então em vigor.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

iniciativa legislativa em apreço pretende limitar-se a “regular as eventuais especificidades ou a proceder às adaptações exigidas pela natureza pública das funções do trabalhador e pelo carácter público do empregador”.

Neste contexto, o Governo assenta o presente diploma em três pilares:

- Proceder a uma convergência do regime dos trabalhadores públicos com o dos trabalhadores comuns, salvaguardando as devidas especificidades;
- Tornar o contrato de trabalho em funções públicas como modelo de constituição da relação de trabalho subordinado com entidades empregadoras públicas, sem deixar de procurar um regime unitário para as modalidades de vínculo de emprego público (contrato e nomeação);
- Promover a unidade e coerência do regime laboral da função pública.

Tendo em consideração as “especificidades da condição e funções”, o diploma prevê um conjunto de exceções / adaptações, em particular quanto a forças de segurança.

II. Avaliação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

• Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais

A iniciativa legislativa *sub judice* é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A presente iniciativa toma a forma de proposta de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, tendo sido subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares e aprovada em Conselho de Ministros de 30 de outubro de 2013.

Respeitando os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, a iniciativa não infringe a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Cumprindo os requisitos formais consagrados nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do RAR, a proposta de lei mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos.

O artigo 124.º do RAR dispõe ainda, no seu n.º 3, que “as propostas devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado”. Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades,

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

públicas e privadas, realizado pelo Governo, prevê no seu artigo 6.º, n.º 1, que “Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas” e no n.º 2 do mesmo artigo que “No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo”.

Em conformidade com o estabelecido n.º 1 do *supra* citado artigo 6.º, o Governo informa, na exposição de motivos, que “foram ouvidos os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas e a Associação Nacional de Municípios Portugueses” que “foi promovida a audição da Associação Nacional de Freguesias” e que “foram observados os procedimentos decorrentes da Lei n.º 23/98, de 26 de maio”^{3, 4}.

Não foram, no entanto, facultados à Assembleia da República quaisquer pareceres ou documentação relativos às referidas audições.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto, comumente designada por “lei formulário”, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, as quais são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que, como tal, importa fazer referência.

Assim, cumpre assinalar que, em observância do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da “lei formulário”, a proposta de lei em apreço tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, indicando que visa aprovar a lei geral do trabalho em funções públicas.

É ainda de salientar que a presente iniciativa legislativa, no artigo 42.º, revoga um conjunto de diplomas legais⁵. Ora, não obstante o título dever traduzir, de forma sintética, o objeto e o

³ A Lei n.º 23/98, de 26 de maio, estabelece o regime de negociação coletiva e a participação dos trabalhadores da Administração Pública em regime de direito público.

⁴ Na exposição de motivos, refere-se ainda que “Atenta a matéria, em sede do processo legislativo a decorrer na Assembleia da República, deve ser ouvida a Comissão Nacional de Proteção de Dados”.

⁵ O artigo 42.º determina que são revogados os seguintes diplomas:

k) A Lei n.º 23/98, de 26 de maio, alterada pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro;

l) A Lei n.º 23/2004, de 22 de junho, alterada pelo Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro, e pelas Leis n.ºs 53/2006, de 7 de dezembro, e 59/2008, de 11 de setembro;

m) A Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro, alterada pelas Leis n.ºs 11/2008, de 20 de fevereiro, 64-A/2008, de 31 de dezembro, e 64-B/2011, de 30 de dezembro;

n) A Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, com exceção das normas transitórias abrangidas pelos artigos 88.º a 115.º;

o) A Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro, alterada pelo Decreto-Lei n.º 47/2013, de 5 de abril;

p) A Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, alterada pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 124/2010, de 17 de novembro, e pelas Leis n.ºs 64-B/2011, de 30 de dezembro, 66/2012, de 31 de dezembro, e 63/2013, de 29 de agosto;

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

conteúdo do ato publicado^{6,7} e dever ainda identificar, por motivos de segurança jurídica, “as vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo, (...) o que ocorre, por exemplo em revogações expressas de todo um outro ato”⁸, tendo em conta o largo número de diplomas revogados, e de o título dever ser de curta extensão para maior clareza na identificação do objeto da presente iniciativa, parece não fazer sentido a inclusão das referidas revogações. Propõe-se, no entanto, que o título se inicie por um substantivo⁹, pelo que se sugere que, caso a proposta de lei seja aprovada na generalidade, em sede de discussão e votação na especialidade ou na fixação da redação final, o mesmo seja alterado para a seguinte redação: “Lei geral do trabalho em funções públicas”.

No que concerne à vigência, o n.º 1 do artigo 43.º da proposta de lei determina que a lei entra em vigor “no 1.º dia do 2.º mês seguinte ao da sua publicação”, observando assim o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, nos termos do qual “os atos legislativos e os outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”. Porém, é de salientar que o n.º 2 do artigo 43.º estabelece o seguinte: “o disposto na presente lei não prejudica a vigência das normas da Lei do Orçamento do Estado em vigor”. Ora, é de relevar que esta norma não é de entrada em vigor e, como tal, não se encontra devidamente enquadrada neste artigo, parecendo preferível a sua inclusão numa norma relativa à aplicação da lei no tempo. Por outro lado, este n.º 2 apresenta-se demasiado vago ao não identificar o Orçamento do Estado a que se refere. Admitindo que o que se pretende é que, em caso de aprovação, publicação e consequente entrada em vigor após o Orçamento do Estado para 2014, as normas previstas na iniciativa em apreciação não prevaleçam sobre as do Orçamento do Estado, mesmo sendo lei posterior, deveria este ser identificado. Quanto às normas de leis do Orçamento do Estado posteriores prevalecerão sempre sobre estas, conforme os princípios gerais do Direito.

É ainda de referir que a proposta de lei contém algumas normas de aplicação da lei no tempo, relativas a diferentes matérias e com diferentes pressupostos, como é o caso dos artigos 9.º, 11.º, 41.º e o n.º 2 do artigo 43.º.

Por último, num âmbito diferente, mas que merece ser desde já referenciado, de modo a que, sendo aprovada a presente iniciativa legislativa na generalidade, a questão possa ser considerado em sede de especialidade ou em redação final, é de notar o lapso existente na sistematização da proposta de lei relativamente à numeração das seções e subseções

q) O Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de agosto, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 169/2006, de 17 de agosto, pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro, 66/2012, de 31 de dezembro, e 68/2013, de 29 de agosto;

r) O Decreto-Lei n.º 100/99, de 31 de março;

s) O Decreto-Lei n.º 324/99, de 18 de agosto, alterado pela Lei n.º 12-A/2008 de 27 de fevereiro;

t) O Decreto-Lei n.º 325/99, de 18 de agosto, alterado pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro.

⁶ Em conformidade com o disposto o n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto (“lei formulário”).

⁷ Cfr. “Legística- Perspetivas sobre a Concepção e Redacção de Actos Normativos”, David Duarte e Outros, 2002, Almedina, p. 200.

⁸ Cfr. “Legística- Perspetivas sobre a Concepção e Redacção de Actos Normativos”, David Duarte e Outros, 2002, Almedina, p. 203.

⁹ Cfr. “Legística- Perspetivas sobre a Concepção e Redacção de Actos Normativos”, David Duarte e Outros, 2002, Almedina, p. 200.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

identificadas a partir do artigo 274.º. Assim, propõe-se que sejam consideradas, em sede de votação na especialidade, as seguintes sugestões:

- Na Divisão III da Subsecção II do Capítulo VIII do Título IV da Parte II, imediatamente após o artigo 274.º, onde se lê «SUBSECÇÃO I» deve ler-se «SECÇÃO III» e onde se lê «SUBSECÇÃO II» deve ler-se «SUBSECÇÃO I»;
- Antes do artigo 277.º, onde se lê «SUBSECÇÃO III» deve ler-se «SUBSECÇÃO II»;
- Antes do artigo 279.º, onde se lê «SUBSECÇÃO IV» deve ler-se «SUBSECÇÃO III»;
- Antes do artigo 283.º, onde se lê «SUBSECÇÃO V» deve ler-se «SUBSECÇÃO IV».

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

Enquadramento constitucional

A Constituição da República Portuguesa consagra, no seu artigo 266.º, os princípios fundamentais que enformam a Administração Pública que, nos termos do n.º 1, *visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos*. O artigo 269.º estipula expressamente 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, como tal é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da Administração*¹⁰ (n.º 1). Ainda nos termos do mesmo artigo, *não é permitida a acumulação de empregos ou cargos públicos, salvo nos casos expressamente previstos por lei, mais se estabelecendo que a lei determina as incompatibilidades entre o exercício de empregos ou cargos públicos e o de outras atividades* (n.ºs 4 e 5). No que se refere a direitos fundamentais, o citado artigo afirma que *os trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas não podem ser prejudicados ou beneficiados em virtude do exercício de quaisquer direitos políticos previstos na Constituição, nomeadamente por opção partidária*, e prevê que *em processo disciplinar são garantidas ao arguido a sua audiência e defesa* (n.ºs 2 e 3).

Por seu turno, o artigo 47.º da Lei Fundamental reconhece a todos os cidadãos o *direito de acesso à função pública, em condições de igualdade, em regra por via de concurso* (n.º 2)¹¹.

¹⁰ Nas palavras de Gomes Canotilho e Vital Moreira, *o que unifica e dá sentido ao regime próprio da função pública é a necessária prossecução do interesse público a título exclusivo, de acordo aliás, com o objetivo constitucional da Administração Pública* (V. Constituição da República Portuguesa Anotada, Coimbra Editora, 1993, pág. 946).

¹¹ O princípio de livre acesso à função pública consiste em: (a) *não ser proibido de aceder à função pública em geral, ou a uma determinada função pública em particular*; (b) *poder candidatar-se aos lugares postos a concurso, desde que preenchidos os requisitos necessários*; (c) *não ser preterido por outrem com condições inferiores*; (d) *não haver escolha discricionária da administração* (V. Constituição da República Portuguesa Anotada, Coimbra Editora, 1993, pág. 265).



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Regime jurídico do contrato individual de trabalho na Administração Pública

O regime jurídico do contrato individual de trabalho na Administração Pública foi introduzido, em 2004, pelo XV Governo Constitucional, através da Proposta de Lei n.º 100/IX, que apresentou à Assembleia da República, dando origem à Lei n.º 23/2004, de 22 de junho, alterada pelo Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro e pela Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro, que aprovou o regime jurídico do contrato individual de trabalho na Administração Pública. O Governo reconhece que *o contrato de trabalho pode constituir um importante instrumento de modernização e flexibilização da Administração Pública, desde que utilizado nas situações em que se possa configurar como uma alternativa adequada ao regime da função pública e igualmente apta à prossecução do interesse público*. De acordo com a citada proposta de lei, o Governo procede à adaptação do Código do Trabalho¹² à realidade da Administração Pública, prevendo mecanismos de contratação coletiva que refletem as especificidades das pessoas coletivas públicas. São previstas regras especiais em matéria de recrutamento do pessoal em regime de contrato de trabalho, em matéria de incompatibilidades e ainda no que toca aos especiais deveres a que os trabalhadores das pessoas coletivas públicas se encontram sujeitos.

Reforma da Administração Pública

Em 2005, o XVII Governo Constitucional, no seu Programa, prevê a adoção de um conjunto de medidas estratégicas para o desenvolvimento e o crescimento do país, quer em matéria de modernização da Administração Pública, quer em matéria de contenção da despesa pública. Deste modo enuncia, entre outras, as seguintes matérias: favorecer a mobilidade dos funcionários e a flexibilização das condições de trabalho, nomeadamente através do regime de tempo parcial, de partilha de postos de trabalho e do teletrabalho; aplicar o regime de contrato de trabalho a novas admissões na Administração Pública que impliquem o exercício de funções permanentes, desde que não se trate de funções de soberania; rever, aperfeiçoar e alargar, a legislação relativa à avaliação de desempenho a toda a Administração Pública; e restabelecer os prémios de honra e pecuniários ao mérito e à excelência no desempenho de funções públicas.

Para cumprimento daquelas medidas inscritas no referido Programa, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, de 30 de junho, veio determinar a revisão do sistema de carreiras e remunerações dos funcionários públicos e dos demais servidores do Estado, subordinada a determinados princípios¹³.

¹² Aprovado pela Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto, posteriormente revogada pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, que aprovou o atual Código do Trabalho.

¹³ A saber:

- a. *“Avaliar o sistema atual, as distorções existentes e o impacte que tem tido na evolução da despesa pública;*
- b. *Associar a evolução profissional dos funcionários e as correspondentes remunerações fundamentalmente à avaliação do desempenho, ao mérito demonstrado, aos resultados obtidos*

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Consta da citada Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005 a decisão de “constituir uma comissão encarregada de proceder à revisão referida anteriormente”, nomeada por despacho¹⁴ conjunto do Primeiro-Ministro e do Ministro de Estado e das Finanças, que “proceda à avaliação da situação atual e desenvolva os princípios a que deve subordinar-se o novo sistema até 30 de novembro de 2005; prepare toda a legislação necessária à revisão do sistema de carreiras e remunerações até 30 de abril de 2006; e acompanhe o processo de aprovação e entrada em vigor do novo sistema até 31 de dezembro de 2006”. A aludida Comissão de Revisão do Sistema de Carreiras e Remunerações tornou público o Relatório de diagnóstico e perspectivas de evolução, apresentado em setembro de 2006, a saber: i) grande variedade e indefinição de critérios de utilização nos casos da nomeação (provisória e definitiva), nos contratos administrativos de provimento, na comissão de serviço extraordinária; no contrato individual de trabalho (termo certo, incerto e tempo indeterminado), contratação de prestação de serviços; ii) excessivo número de carreiras; iii) opacidade do sistema remuneratório sem relação com a gestão do serviço e disponibilidades orçamentais; iv) rigidez, retirando capacidade de gestão aos dirigentes; v) excessiva relevância dada ao tempo de serviço.

É neste contexto que o Governo lançou um conjunto de iniciativas de reforma, em particular da reforma do emprego público, quer ao nível do seu regime de vinculação, quer ao nível das remunerações, seleção e recrutamento.

Também o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto, representou um dos primeiros passos da estratégia de modernização da Administração Pública, procedendo à sua reorganização através da redefinição de estruturas, funções e responsabilidades, em articulação com as reformas em curso no âmbito do emprego público e do processo orçamental.

Ainda, no que se refere à reforma da Administração Pública, o Programa de Estabilidade e Crescimento 2005-2009 (PEC) enuncia um conjunto de reformas, entre outras, a reforma da Administração Pública e, em particular, da gestão dos seus recursos humanos, visando conter

individualmente e aos resultados obtidos pelos serviços, de forma a estimular o espírito de pertença às organizações públicas, o trabalho de equipa e as funções de liderança;

c. Reforçar as condições de mobilidade de trabalhadores entre o sector público e o sector privado;

d. Diminuir o número de carreiras;

e. Assegurar a articulação com a revisão do sistema de avaliação de desempenho e a conceção do sistema de avaliação dos serviços;

f. Permitir a evolução de um sistema fundamentalmente apoiado numa conceção de carreira para um sistema fundamentalmente apoiado numa conceção de emprego com regime aproximado ao regime geral de trabalho;

g. Reservar tendencialmente o regime público de carreira para as funções relacionadas com o exercício de poderes soberanos e de poderes de autoridade;

h. Poder alternativas aos mecanismos automáticos de evolução profissional e remuneratória que permitam uma rigorosa planificação da evolução orçamental em matéria de despesas de pessoal;

i. Ponderar a introdução de prémios, designadamente de natureza pecuniária, em articulação com os desempenhos demonstrados;

j. Articular a revisão de carreiras e remunerações com as condições de trabalho, designadamente as relativas ao horário de trabalho”.

¹⁴ Despacho n.º 793/2005, de 14 de setembro.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

o crescimento das despesas com pessoal e, a par disso, a promoção da flexibilidade de gestão dos serviços e o premiar do desempenho dos funcionários. O referido Programa de Estabilidade salienta que a reforma do sistema de carreiras e remunerações a preparar (...) “*será profunda, reduzindo substancialmente o número de carreiras, limitando drasticamente os elementos de progressão automática e definindo mecanismos de ligação entre a progressão salarial e a avaliação de desempenho. Parte integrante da avaliação de desempenho será a avaliação dos serviços relativamente a objetivos definidos, com a criação de mecanismos de responsabilização das respetivas chefias e com reflexos nas respetivas dotações orçamentais*”.

Na prossecução da reforma da Administração Pública levada a cabo pelo referido Governo, a atualização do PEC, apresentada em dezembro de 2006 (Programa de Estabilidade e Crescimento 2006-2010), aponta para uma reforma muito ampla e refere que vai aprovar: *i*) os diplomas legais que fixam o novo sistema de gestão de recursos humanos e os princípios dos novos regimes de vinculação, de carreiras e remunerações (durante o primeiro semestre de 2007); *ii*) os diplomas que estabelecem o novo regime de carreiras gerais (durante o primeiro semestre de 2007); *iii*) os diplomas legais que estabelecem os novos regimes das carreiras especiais (durante o segundo semestre de 2007).

Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro que aprovou os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas

Na sequência do que acima foi referenciado, o mesmo Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 152/X, que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas. De acordo com a sua exposição de motivos, o Governo apontou para a necessidade de “*reformat profundamente o sistema de carreiras e remunerações reduzindo substancialmente o número de carreiras, bem como limitando drasticamente os elementos de progressão automática atualmente existentes*”. Nela se refere que a “*progressão salarial deve passar a ser fortemente condicionada pela avaliação do desempenho dos funcionários*” e se recomenda “*a introdução de incentivos adequados à melhoria da qualidade dos serviços públicos, sem prejudicar a progressão salarial, antes pelo contrário, pretendendo acelerá-la para os funcionários com bom desempenho*”. Foi, assim, publicada a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 22-A/2008, de 24 de abril, e alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro¹⁵, 3-B/2010, de 28 de abril, 34/2010, de 2 de setembro¹⁶, 55-A/2010, de 31 de dezembro¹⁷, 64-B/2011, de 30 de dezembro¹⁸, 66/2012, de 31 de dezembro¹⁹, 66-B/2012,

¹⁵ Teve origem na Proposta de Lei n.º 226/X, que aprovou o OE para 2009.

¹⁶ Teve origem no Projeto de Lei n.º 223/XI (PS) que altera o regime de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, no capítulo referente às garantias de imparcialidade.

¹⁷ Teve origem na Proposta de Lei n.º 42/XI, que aprovou o OE para 2011.

¹⁸ Teve origem na Proposta de Lei n.º 27/XII, que aprovou o OE para 2011.

¹⁹ Teve origem na Proposta de Lei n.º 81/XII, que procedeu à sexta alteração à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, à quarta alteração à Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de setembro, à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de agosto, e à décima alteração ao Decreto-Lei n.º 100/99, de 31 de março, determinando a aplicação do regime dos feriados e do Estatuto do Trabalhador-Estudante, previstos no Código do Trabalho, aos trabalhadores que



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

de 31 de dezembro²⁰, e pelo Decreto-Lei n.º 47/2013, de 5 de abril – texto consolidado,

A Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que regula os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas e, complementarmente, o regime jurídico aplicável a cada modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público, prevê, no n.º 2 do respetivo artigo 3.º, a sua aplicação, com as necessárias adaptações, à administração autárquica, designadamente no que respeita às competências em matéria administrativa dos respetivos órgãos. Assim, o Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de setembro, alterado pelas Leis n.ºs 3-B/2010, de 28 de abril e 66/2012, de 31 de dezembro, vem proceder à adaptação à realidade autárquica da referida lei, consagrando, nos casos em que tal se justifica pelas especificidades próprias das autarquias, os modelos mais adequados ao desempenho das funções públicas em contexto municipal e de freguesia.

O referido decreto-lei procede, ainda, à adaptação à administração autárquica do Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro, na parte referente à racionalização de efetivos.

Os atuais regimes de vinculação, carreiras e remunerações e o atual sistema de avaliação dos serviços, dirigentes e funcionários públicos constituem os pilares jurídicos do novo regime de emprego público.

No atual **regime de vínculos** são definidas duas **modalidades de vinculação**: a nomeação e o contrato de trabalho em funções públicas. Esta última, tornada a modalidade comum, tem um regime aproximado ao do Código do Trabalho²¹. A nomeação é reservada às carreiras em que se assegurem funções de soberania e de autoridade. A este respeito, foi publicada a Portaria n.º 62/2009, de 22 de janeiro, que aprova os modelos de termos de aceitação da nomeação e de termo de posse.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, é reduzido o número de **carreiras**, dando origem a carreiras com designações e conteúdos funcionais mais abrangentes. Tal redução é acompanhada pela consagração de mecanismos que permitem maior flexibilidade para os trabalhadores na mudança entre carreiras. Consagram-se carreiras gerais e especiais e estas substituem, em regra, as atuais carreiras de regime especial e corpos especiais, que desaparecem.

As carreiras têm as categorias que as exigências funcionais impõem. No caso de haver várias categorias, a cada uma deve corresponder uma especificidade funcional própria, ainda que abranja o conteúdo da categoria inferior. Cada categoria integra diferentes posições remuneratórias.

No que se refere à **remuneração**, esta integra as componentes de remuneração base, incluindo o subsídio de férias e de Natal, suplementos e compensações pelo desempenho. A lei estabelece uma tabela remuneratória única. Esta matéria foi regulamentada pelo Decreto

exercem funções públicas, e revogou o Decreto-Lei n.º 335/77, de 13 de agosto, e o Decreto-Lei n.º 190/99, de 5 de junho.

²⁰ Teve origem na Proposta de Lei n.º 103/XII, que aprovou o OE para 2013.

²¹ Texto consolidado.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Regulamentar n.º 14/2008, de 31 de julho, que estabelece os níveis da tabela remuneratória única correspondentes às posições remuneratórias das categorias das carreiras gerais de técnico superior, de assistente técnico e de assistente operacional e pela Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro, que aprova a tabela remuneratória única dos trabalhadores que exercem funções públicas, contendo o número de níveis remuneratórios e o montante pecuniário correspondente a cada um e atualiza os índices 100 de todas as escalas salariais.

A possibilidade de alteração da posição remuneratória está dependente da obtenção por parte dos trabalhadores de avaliações de desempenho positivas, estando condicionada à existência de disponibilidade orçamental e a opções em matéria de gestão de recursos humanos, concorrendo com o recrutamento de novos funcionários na afetação de disponibilidades financeiras. A alteração de posicionamento remuneratório transforma-se num direito efetivo, i.e. é obrigatória, quando o funcionário adquire um número determinado de créditos no âmbito das classificações anuais.

Na prática, associado às quotas para classificação de desempenho fixadas no âmbito do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública²² (SIADAP), este sistema vem contrariar a dinâmica de progressões nas carreiras verificada nos últimos anos, de cariz tendencialmente automático. Assim, a alteração de posição remuneratória de um funcionário que não alcance a menção de desempenho relevante só poderá ocorrer em cada cinco anos, desde que as opções de gestão privilegiem as progressões na carreira, em detrimento da admissão de novos funcionários.

A atribuição de prémios de desempenho segue a lógica e processa-se nos mesmos moldes que a alteração do posicionamento remuneratório, i.e., satisfeito o requisito de elegibilidade fixado para os prémios de desempenho – a obtenção, na última avaliação de desempenho, da menção máxima ou da imediatamente inferior – serão atribuídos prémios num montante equivalente à remuneração base mensal, por ordem sequencial do ordenamento dos trabalhadores segundo a classificação obtida, até ao esgotamento do montante máximo dos encargos fixados para este efeito.

Recorde-se, sobre esta matéria, que as promoções e progressões estão, neste momento, congeladas por efeito da lei.

Na supracitada Proposta de Lei n.º 152/X, que deu origem à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, está expresso que o *“Estatuto Disciplinar será objeto de revisão e será aplicável a todos os trabalhadores da Administração Pública, com um elenco de deveres comuns e as especificidades que pontualmente se justifiquem quanto aos procedimentos disciplinares e quanto às sanções aplicáveis em cada tipo de vínculo, derivadas da sua natureza.* Por outro lado, foi assumido na mesma proposta de lei que dois dos princípios enformadores das novas soluções seriam a aproximação ao regime laboral comum e *“o aumento das capacidades de gestão dos dirigentes, com reforço de mecanismos de controlo de gestão e de responsabilização, da necessidade de fundamentação dos atos de gestão e da sua*

²² Regulado pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro, 55-A/2010, de 31 de dezembro, e 66-B/2012, de 31 de dezembro.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

transparência". Neste contexto, o Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 197/X, que deu origem à Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro, alterada pelo Decreto-Lei n.º 47/2013, de 5 de abril, que aprova o Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas.

Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas

Ainda no cumprimento da reforma da Administração Pública e como já foi referenciado, o Governo, apresentou a Proposta de Lei n.º 209/X (Aprova o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas) à Assembleia da República, que deu origem à Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro²³ que aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP), e o respetivo Regulamento. Esta lei foi objeto de cinco alterações, pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril²⁴, pelo Decreto-Lei n.º 124/2010, de 17 de novembro, e pelas Leis n.ºs 64-B/2011, de 30 de dezembro²⁵, 66/2012, de 31 de dezembro²⁶ e 68/2013, de 29 de agosto²⁷.

O RCTFP, que, no desenvolvimento da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, conformará, nas matérias por esta não reguladas, as relações jurídicas de emprego público na modalidade de contrato.

No que respeita às relações entre a lei e os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho, o Governo optou por afirmar a regra de que os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho podem afastar as normas do RCTFP, desde que aqueles estabeleçam condições mais favoráveis para o trabalhador e do RCTFP não resulte que as mesmas não podem ser afastadas²⁸.

Como já estabelece a supracitada Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, o contrato de trabalho é, por regra, celebrado por tempo indeterminado. O contrato a termo resolutivo é a exceção. Assim, mantêm-se as regras especiais aplicáveis ao contrato de trabalho a termo resolutivo previstas na aludida Lei n.º 23/2004, de 22 de junho²⁹, que visam, no essencial, adequar o regime de contratação a termo no âmbito da Administração Pública às exigências de interesse público e, sobretudo, conformar aquele regime com o direito constitucional de "acesso à função

²³ Teve origem na Proposta de Lei n.º 209/X que aprova o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas.

²⁴ Teve origem na Proposta de Lei n.º 9/XI que aprovou o OE para 2010.

²⁵ Teve origem na Proposta de Lei 27/XII que aprovou o OE para 2012.

²⁶ Teve origem na Proposta de Lei 81/XII 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.

²⁷ Teve origem na Proposta de Lei n.º 153/XII que estabelece a duração do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas, e procede à quinta alteração à Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de agosto, e à quinta alteração à Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro.

²⁸ O artigo 4º do Anexo I (Regime) da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro estabelece o princípio do tratamento mais favorável.

²⁹ A Lei n.º 23/2004, de 22 de junho que aprovou o regime jurídico do contrato individual de trabalho da Administração Pública, foi revogada, a partir de 01.01.2009, com exceção dos artigos. 16º, 17º e 18º, pela Lei.59/2008.11 de setembro que aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas.

pública, em condições de igualdade e liberdade, em regra por via de concurso”. Assim, o contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo só pode ser utilizado nas situações expressamente previstas no RCTFP, tem exigências qualificadas de forma, não está sujeito a renovação automática, caducando no termo do prazo estipulado, e não se converte, em caso algum, em contrato por tempo indeterminado. Contudo, neste domínio, dão-se dois passos de maior relevo no combate à precariedade no emprego público. Por um lado, o contrato a termo certo passa a ter a duração máxima de três anos, incluindo renovações, sem prejuízo do disposto em lei especial, para situações muito específicas que nestas se venham a consagrar. Por outro, estabelece-se, que para os contratos em vigor cuja renovação implique duração superior a cinco anos, em certas situações, são os serviços obrigados a publicitação de procedimento concursal para recrutamento de trabalhadores com relação de emprego por tempo indeterminado.

O contrato a termo não pode converter-se em contrato por tempo indeterminado. Contudo, o RCTFP prevê que o trabalhador contratado a termo, que se candidate a procedimento concursal de recrutamento publicitado durante a execução do contrato ou até 90 dias após a cessação do mesmo, tem preferência em caso de igualdade de classificação.

O Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, em matérias relativas à duração e organização do tempo de trabalho segue as soluções do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro³⁰, designadamente quanto ao regime de adaptabilidade de horários, mas também quanto ao trabalho a tempo parcial, neste caso sem limites, ou ao teletrabalho.

O RCTFP não contém toda a disciplina aplicável ao contrato de trabalho em funções públicas, sendo-lhe ainda aplicável a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, e outras leis gerais cujo âmbito de aplicação subjetivo abrange todos os trabalhadores da Administração Pública, independentemente da modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público ao abrigo do qual exercem funções, e que tratam de matérias tão importantes como a mobilidade especial, os acidentes de trabalho e as doenças profissionais, ou o estatuto disciplinar, cuja violação deve consubstanciar também infrações, de tipo penal ou contraordenacional.

O RCTFP regula de forma tendencialmente exclusiva todos os aspetos do regime do contrato de trabalho em funções públicas, como é o caso do **regime das férias, faltas e licenças**. Assim, no que respeita às férias e faltas, o RCTFP dispõe e organiza pormenorizadamente a matéria no Capítulo II sobre a prestação do trabalho, distribuindo-a da seguinte forma: as férias encontram-se previstas na subsecção X (artigos 171.º a 183.º), ao passo que as faltas estão previstas na subsecção XI (artigos 184.º a 193.º). Quanto às licenças, estão elas previstas na subsecção III do Capítulo V sobre vicissitudes contratuais (artigos 234.º e 235.º).

Residualmente, aplicam-se algumas disposições do Decreto-Lei n.º 100/99, de 31 de

³⁰ Código do Trabalho (CT2009 – texto consolidado), aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 21/2009, de 18 de março, e alterada pelas Leis n.ºs 105/2009, de 14 de setembro, 53/2011, de 14 de outubro, 23/2012, de 25 de junho, 47/2012, de 29 de agosto, 11/2013, de 28 de janeiro e 69/2013, de 30 de agosto.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

março³¹ (texto consolidado), que estabelece o regime de férias, faltas e licenças dos funcionários e agentes da administração central, regional e local, incluindo os institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos. Neste diploma são introduzidas profundas alterações através da Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro, que visam a aplicação aos trabalhadores nomeados das regras aplicadas aos trabalhadores contratados, por remissão para o RCTFP, no que respeita às matérias relacionadas com férias e faltas de trabalhadores nomeados, deixando de fora apenas os aspetos em que tal convergência não se apresenta passível de ser realizada, por exemplo, nos casos de doença que se encontram dependentes da harmonização das regras de proteção social. Esta lei veio também proceder à redução de feriados para os trabalhadores em funções públicas, determinando a aplicação a estes do **regime de feriados**³² estabelecidos no Código do Trabalho³³.

Em consonância com as alterações propostas para o Código do Trabalho, a mencionada Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro, procede à alteração do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, introduzindo novos instrumentos de flexibilização na organização dos tempos de trabalho (especificação das regras aplicáveis à adaptabilidade individual e grupal, com especial relevância para o desbloqueio da adaptabilidade individual através do afastamento da negociação coletiva, e introdução dos bancos de horas individual e grupal).

Em matéria de **duração e horário de trabalho** na Administração Pública, o Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de agosto, retificado pela Declaração de Retificação n.º 13-E/98, de 31 de agosto, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 169/2006, de 17 de agosto, e pelas Leis n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, 66/2012, de 31 de dezembro e 68/2013, de 29 de agosto estabelece as regras e os princípios gerais em matéria de duração e horário de trabalho na Administração Pública com aplicação a todos os serviços da Administração Pública, incluindo os institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos.

Das matérias contidas no Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de agosto merecem realce, a distinção entre o período de funcionamento e o período de atendimento, com a obrigatoriedade de afixação pública deste; a uniformização da duração do horário de trabalho, sem prejuízo da fixação de um período transitório; a consagração da audição dos trabalhadores, através das

³¹O Decreto-Lei n.º 100/99, de 31 de março foi alterado pela Lei n.º 117/99, de 11 de agosto, pelos Decretos-Leis n.ºs 503/99, de 20 de novembro, 70-A/2000, de 5 de maio, 157/2001, de 11 de maio, 169/2006, de 17 de agosto, 181/2007, de 9 de maio, pelas Leis n.ºs 59/2008, de 11 de setembro, e 64-A/2008, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março, pelas Leis n.ºs 66-B/2012, de 31 de dezembro, 66/2012, de 31 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março.

³² Refira-se que a Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro revogou o Decreto-Lei n.º 335/77, de 13 de agosto, que determinava quais os feriados obrigatórios para os trabalhadores da função pública.

³³ O seu artigo 234º (*Feriados obrigatórios*) estabelece que:

“1 - São feriados obrigatórios os dias 1 de janeiro, Sexta-Feira Santa, Domingo de Páscoa, 25 de abril, 1 de maio, 10 de junho, 15 de agosto, 8 e 25 de dezembro.

2 - O feriado de Sexta-Feira Santa pode ser observado em outro dia com significado local no período da Páscoa.

3 - Mediante legislação específica, determinados feriados obrigatórios podem ser observados na segunda-feira da semana subsequente.”

(Redação da Lei n.º 23/2012, de 25 de junho, com produção de efeitos em 1 de janeiro de 2013).

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

suas organizações representativas, na fixação das condições de prestação de trabalho; a faculdade da abertura dos serviços em dias de feiras e mercados relevantes; a criação do regime de prestação de trabalho sujeito apenas ao cumprimento de objetivos, situação que facilita a concretização do designado “teletrabalho”; o alargamento do âmbito de aplicação do trabalho a meio tempo; e a atribuição dos dirigentes máximos dos serviços da responsabilidade de gestão dos regimes de prestação de trabalho.

No âmbito da reforma da Administração Pública, o XIX Governo Constitucional, apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 153/XII, que procede à alteração do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas. A exposição de motivos desta proposta de lei refere que *“encontrando-se em curso a revisão de um conjunto de diplomas estruturantes do universo do funcionalismo público, a alteração do período normal de trabalho de 35 para 40 horas semanais constitui apenas mais uma etapa do caminho que está a ser percorrido no sentido de uma maior convergência entre os trabalhadores do setor público e do setor privado, no caso com evidentes ganhos para a prestação dos serviços públicos, para as populações que os utilizam e para a competitividade da própria economia nacional, aproximando, assim, a média nacional de horas de trabalho da média dos países da OCDE”*.

No sentido de alcançar uma maior convergência entre os setores público e privado, o Governo sustenta que *“a alteração que agora se preconiza desenvolve-se em dois eixos de ação prioritários. Por um lado, tem em vista a aplicação de um mesmo período normal de trabalho a todos os trabalhadores que exercem funções públicas, independentemente da sua modalidade de emprego e da carreira em que se encontrem inseridos, permitindo, assim, corrigir, entre outros, os casos de flagrante injustiça e desigualdade em que trabalhadores que exercem as mesmas funções no mesmo local de trabalho se encontrem sujeitos a diferentes regimes de horário de trabalho. Por outro lado, tem igualmente em vista alcançar uma maior convergência entre os setores público e privado, passando os trabalhadores do primeiro a estar sujeitos ao período normal de trabalho que há muito vem sendo praticado no segundo.”*

A supracitada iniciativa deu origem à Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto, que estabelece que o período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas é de oito horas por dia e quarenta horas por semana, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º. O disposto no citado artigo tem natureza imperativa e prevalece sobre quaisquer leis especiais e instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho (artigo 10º). Na sequência de dois pedidos de fiscalização abstrata sucessiva da Lei suprarreferida, apresentados por Grupos de Deputados à Assembleia da República, o Tribunal Constitucional decidiu, no seu Acórdão n.º 794/2013, “não declarar a inconstitucionalidade das normas dos artigos 2.º, em articulação com o artigo 10.º, 3.º, 4.º e 11.º”.

Regime comum de mobilidade

No que diz respeito à **mobilidade**, o Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 81/X dando origem à Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro³⁴, alterada pelas

³⁴ O Tribunal Constitucional (Acórdão 551/2007) declara a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, por violação do artigo 229.º, n.º 2, da Constituição, da norma constante do artigo 41.º, n.º 1, da Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro, que estabelece o regime comum de mobilidade entre serviços dos



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Leis n.ºs 11/2008, de 20 de fevereiro, 64-A/2008, de 31 de dezembro, e 64-B/2011, de 30 de dezembro (texto consolidado) que estabelece o regime comum de mobilidade entre serviços dos funcionários e agentes da Administração Pública visando o seu aproveitamento racional. Com o referido diploma estão criadas as condições para aumentar a eficácia na gestão e mobilidade dos recursos humanos da Administração Pública, permitindo a sua racional afetação aos diversos sectores administrativos, a sua requalificação e reconversão profissional e o apoio ao recomeço da atividade profissional noutros sectores. Com a concretização das operações de extinção, fusão e reestruturação de serviços previstas e consagradas no âmbito do PRACE, assistiu-se aos primeiros movimentos de pessoal sob o novo regime da mobilidade comum, incluindo o da mobilidade especial.

Desde 1 de janeiro de 2009, passaram a aplicar-se os instrumentos de mobilidade geral (cedência de interesse público e mobilidade interna), previstos nos artigos 58.º a 65.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (versão consolidada), mantendo-se na Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro, os instrumentos de mobilidade especial destinados à mobilidade dos trabalhadores envolvidos em processos de reorganização de serviços.

O Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, celebrado entre Portugal e a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, passou a prever, no âmbito da reforma da Administração Pública, a concretizar durante o ano de 2013, a necessidade de revisão e adequação da mobilidade especial a melhores práticas, incluindo a formação e requalificação dos trabalhadores de forma a: permitir uma melhor afetação dos recursos humanos, com o objetivo de facilitar e simplificar os procedimentos de gestão dos trabalhadores que possam vir a ser abrangidos por este instrumento; prever uma maior redução ao longo do tempo da remuneração dos trabalhadores que se encontram em situação de mobilidade especial e fixar a sua duração máxima; e permitir a sua aplicação a todos os setores da Administração Pública, de forma a incluir também docentes e profissionais de saúde.

Atendendo ao exposto, o atual Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 154/XII, que estabelece o regime jurídico da requalificação de trabalhadores em funções públicas visando a melhor afetação dos recursos humanos da Administração Pública, e procede à nona alteração à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, à quinta alteração ao Decreto-Lei n.º 74/70, de 2 de março, à décima segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de abril, à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de setembro, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho, revogando a Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro. Com esta proposta de lei, e de acordo com a sua exposição de motivos, é proposto *“um novo regime que aproveita o figurino estabelecido por aquela lei, por forma a garantir a necessária articulação com o enquadramento jurídico aplicável à Administração Pública, e institui um novo sistema, centrado sobre a vertente da preparação profissional para o reinício de funções dos trabalhadores em funções públicas que sejam colocados em situação de requalificação.”*

funcionários e agentes da Administração Pública, visando o seu aproveitamento racional, na parte em que se refere à administração regional.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

A aludida iniciativa deu origem ao Decreto da Assembleia n.º 177/XII. Posteriormente, o Tribunal Constitucional, através do Acórdão n.º 474/2013 pronunciou-se, em sede de fiscalização preventiva, pela inconstitucionalidade das seguintes normas do referido Decreto:

- “a) da norma constante do n.º 2 do artigo 18.º, enquanto conjugada com a segunda, terceira e quarta partes do disposto no n.º 2 do artigo 4.º do mesmo diploma, por violação da garantia da segurança no emprego e do princípio da proporcionalidade, constantes dos artigos 53.º e 18.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa;*
- b) da norma constante do n.º 1 do artigo 4.º, bem como da norma prevista na alínea b) do artigo 47.º, na parte em que revoga o n.º 4 do artigo 88.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, e na medida em que impõem, conjugadamente, a aplicação do n.º 2 do artigo 4.º aos trabalhadores em funções públicas com nomeação definitiva ao tempo da entrada em vigor daquela lei, por violação do princípio da tutela da confiança insito no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa.”*

Este diploma foi reapreciado e após redação final (Decreto da Assembleia n.º 184/XII) foi enviado, no dia 14 de outubro para promulgação, sendo posteriormente publicado em Diário da República como Lei n.º 80/2013, de 28 de novembro.

O diploma em apreço determina que durante o processo de requalificação, caso esteja a, pelo menos, cinco anos da idade legal da reforma, o trabalhador pode requerer a qualquer momento a cessação do vínculo, por mútuo acordo, sem prejuízo do pagamento da compensação ser assegurado pela Secretária-geral do Ministério das Finanças, nos termos do Decreto-Lei n.º 74/70, de 2 de março, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 793/76, de 5 de novembro, 275-A/93, de 9 de agosto, 303/99, de 20 de novembro, e pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro, quando se trate de trabalhadores oriundos de serviços da 211 administração direta e indireta do Estado.

Para melhor acompanhamento da Lei em apreço, enumera-se os seguintes diplomas:

1. Estatuto da Aposentação aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro;
2. Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro que aprova o regime jurídico das instituições de ensino superior;
3. Decreto-Lei n.º 48 359, de 27 de abril de 1968 alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 100/99, de 31 de março e 319/99, de 11 de agosto promulga novo regime de concessão da assistência aos funcionários civis tuberculosos e seus familiares;
4. Decreto-Lei n.º 89/2009, de 9 de abril retificado pela Declaração de Retificação n.º 40/2009, de 5 de junho e alterado pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho regulamenta a proteção na parentalidade, no âmbito da eventualidade maternidade, paternidade e adoção, dos trabalhadores que exercem funções públicas integrados no regime de proteção social convergente;
5. Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro alterada pela Portaria n.º 145-A/2011, de 6 de abril regulamenta a tramitação do procedimento concursal nos termos do n.º 2 do artigo 54.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (LVCR);
6. Decreto-Lei n.º 259/2009, de 25 de setembro que regula o regime jurídico da arbitragem obrigatória e a arbitragem necessária, bem como a arbitragem sobre

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

- serviços mínimos durante a greve e os meios necessários para os assegurar, de acordo com o artigo 513.º e a alínea b) do n.º 4 do artigo 538.º do Código do Trabalho;
7. Lei n.º 23/98, de 26 de maio, alterada pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro que estabelece o regime de negociação coletiva e a participação dos trabalhadores da Administração Pública em regime de direito público;
 8. Decreto-Lei n.º 324/99, de 18 de agosto, alterado pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro que institui um regime especial de trabalho a tempo parcial para o pessoal com mais de 55 anos de idade.

Sobre a matéria supracitada, pode consultar o sítio da [direção-geral da administração e do emprego público](#).

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

ALVES, Maria Luísa Teixeira – As fronteiras do tempo de trabalho. In **Estudos de direito do trabalho**. Coimbra : Coimbra Editora, 2011. ISBN 978-972-32-1928-9. p. 165-257. Cota:12.06.9 – 387/2011

Resumo: Segundo a autora “o tema do tempo de trabalho representa uma das matérias mais relevantes e controversas, porque condiciona e põe em causa valores essenciais ligados às condições vitais da existência, quer da vida dos trabalhadores, quer das empresas; isto significa, inquestionavelmente, que põe em jogo valores permanentes. Está em causa o tempo de trabalho e o tempo de descanso, de autodisponibilidade do trabalhador: este é um problema indissociável dos direitos da pessoa, devendo considerar-se agredidos estes direitos sempre que o tempo de trabalho reduza, para além de certos limites, o espaço temporal de realização humana.” A autora aborda aspetos importantes relacionados com esta temática, nomeadamente: a relação entre produtividade e horas trabalhadas, a evolução da duração do tempo de trabalho, a regulamentação legal portuguesa sobre duração do trabalho, o enquadramento jurídico da duração do tempo de trabalho, o enquadramento constitucional e o direito comunitário, conceito normativo de descanso, parâmetros e critérios para a fixação do tempo de trabalho, o período normal de trabalho, o horário de trabalho, o tempo de disponibilidade ativa e a inatividade condicionada, os limites máximos e os limites médios da duração do tempo de trabalho, regimes de adaptabilidade, banco de horas, trabalho suplementar, trabalho a tempo parcial, as novas fronteiras do tempo de trabalho e as propostas de alteração às diretivas comunitárias sobre o tempo de trabalho.

ANTUNES, Vera Lúcia Santos - **O contrato de trabalho na Administração Pública : evolução, reflexos e tendências para o emprego público**. Coimbra : Wolters Kluwer : Coimbra Editora, 2010. 154 p. ISBN 978-972-32-1819-0. Cota: 12.06.1 - 235/2010

Resumo: A entrada em vigor da Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro e da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, integradas na nova reforma da Administração Pública, operou uma profunda transformação no setor de emprego público. Transformação, essa, mal aceite entre a maioria

dos trabalhadores públicos e junto de alguns autores especialistas no assunto por, segundo eles, se traduzir numa menor proteção para os trabalhadores. Neste trabalho a autora analisa a questão dos dois lados: do lado do trabalhador e do lado da Administração.

CALHEIROS, Cristiana - Das implicações da Lei 12-A/2008 na identidade da função pública. **Direito regional e local**. Braga. ISSN 1646-8392. Nº 08 (out./dez. 2009), p. 33-41. Cota: RP-816

Resumo: A autora debruça-se sobre as alterações introduzidas pela Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro e as suas implicações na atual identidade da função pública, mais especificamente no que respeita às autarquias locais.

CARVALHO, António Nunes – Notas sobre o regime do tempo de trabalho na revisão do Código do Trabalho. In **Código do trabalho : a revisão de 2009**. Coimbra : Coimbra Editora, 2011. ISBN 978-972-32-1867-1. p. 327-379. Cota: 12.06.9 340/2011

Resumo: Na análise do novo regime aprovado pelo Código do Trabalho, o autor começa por referir as modificações de sistematização e algumas alterações mais relevantes, abordando, de seguida, as grandes novidades (adaptabilidade grupal, bancos de horas e horários concentrados).

EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS – **Working time developments – 2010** [Em linha]. Dublin, 2011. [Consult. 20 fev. 2012]. Disponível em: WWW: <URL: <http://arnet/sites/DSDIC/BIB/BIBArquivo/m/2011/working%20time%20developments.pdf>>

Resumo: Este relatório anual debruça-se sobre diversos aspetos relativos à duração do tempo de trabalho na União Europeia e na Noruega em 2010, baseando-se especialmente em contribuições dos centros nacionais do Observatório Europeu das Relações Industriais.

Considera as seguintes questões: média de horas de trabalho semanal definido em convenções coletivas; limites legalmente estatuidos do tempo de trabalho diário e semanal; média atual do número de horas semanais; direito a férias anuais, de acordo com a lei e com as convenções coletivas de trabalho; estimativas da média, coletivamente acordada, do tempo de trabalho anual.

EUROPEAN INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION - **The future of public employment in central public administration** [Em linha] : **restructuring in times of government transformation and the impact on status development**. Maastricht : EIPA, 2012. [Consult. 19 jun. 2013]. Disponível em: WWW: <URL: http://www.eupan.eu/files/repository/2013021293522_Study_The_future_of_public_employment.pdf>

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Resumo: Este estudo aborda a questão do funcionalismo público e suas condições de trabalho específicas ao longo dos anos, nos 27 Estados-Membros da União Europeia. O propósito de um estatuto específico e condições de trabalho próprias destina-se sobretudo a alcançar um princípio de justiça, a implementar o mérito e a proteger os funcionários públicos contra decisões administrativas arbitrárias; por outro lado, prende-se igualmente com a prossecução do bem público, com os deveres de neutralidade, imparcialidade e confidencialidade.

Na sequência deste enquadramento inicial, o referenciado estudo foca as alterações recentemente introduzidas, que se prendem com as medidas de austeridade implementadas nos diversos países analisados e com as recentes tendências de reforma na administração pública e seu impacto no estatuto dos funcionários públicos, nas suas condições de trabalho, na estrutura laboral, e na tendência crescente para uma maior flexibilidade do trabalho.

FERNANDES, Francisco Liberal - Notas sobre o tempo de trabalho no contrato de trabalho em funções públicas. **Questões laborais**. Coimbra. ISSN 0872-8267. A. 17, n.º 35-36 (jan/dez. 2010), p. 1-22. RP- 577

Resumo: O autor debruça-se sobre a duração do trabalho (número de horas que o trabalhador se obriga regularmente a prestar) e o período normal de trabalho (períodos em que se considera haver prestação de trabalho) sejam eles constituídos por trabalho normal – trabalho efetivo ou equiparado, e períodos de disponibilidade para o trabalho – ou por trabalho suplementar.

FERNANDES, Francisco Liberal - **O tempo de trabalho : comentário aos artigos 197.º a 236.º do Código do Trabalho : [revisão pela Lei Nº 23/2012, de 25 de junho]** Coimbra : Coimbra Editora, 2012. ISBN 978-972-32-2088-9. p. 325-326. Cota: 12.06.9 – 313/2012

Resumo: Neste comentário aos artigos 197º a 236º do Código do Trabalho, o autor optou por incluir referências sobre a disciplina do tempo de trabalho que complementa a regulamentação contida naqueles preceitos. Desta forma, para além dos contratos especiais de trabalho, faz-se alusão às normas do Código relativas à parentalidade e aos menores, bem como ao regime da retribuição previsto para as diferentes modalidades de organização do tempo de trabalho.

LEITE, Fausto – Mobilidade. In **Código do trabalho : a revisão de 2009**. Coimbra : Coimbra Editora, 2011. ISBN 978-972-32-1867-1. p. 229-234. Cota: 12.06.9 340/2011

Resumo: O autor analisa a questão da mobilidade no novo Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro.

“A atividade do trabalhador e o local de prestação do trabalho são elementos fundamentais do contrato de trabalho que condicionam profundamente a gestão das empresas e a saúde e a qualidade de vida dos trabalhadores e das suas famílias (...) A mobilidade funcional e

geográfica do trabalho continua a suscitar controvérsia, estando na origem da crescente litigiosidade laboral.”

MARECOS, Diogo Vaz - As modalidades de constituição do vínculo da relação jurídica de emprego público. **Revista da Ordem dos Advogados**. Lisboa. ISSN 0870-8118. A. 71, n.º 1 (jan./mar. 2011), p. 207-237. Cota: RP- 172

Resumo: Neste artigo, é analisada a Lei n.º 12-A/2008, nomeadamente, em matéria de constituição da relação jurídica de emprego público. O autor propõe-se identificar os principais problemas que levantam cada uma das modalidades de constituição da relação jurídica de emprego público, analisando em que medida se refletiram os objetivos da reforma dos regimes de vinculação, carreiras e remunerações dos trabalhadores da administração pública nos resultados que vieram a ser consagrados. Exclui desta análise a questão da cessação da relação jurídica de emprego público.

OECD - Average annual working time : hours per worker. **Employment and labour markets: [Em linha] key tables from OECD**. [Paris] : OECD, 2012. [Consult. 18 jun. 2012]. Disponível em: WWW: <URL: http://www.oecd-ilibrary.org/employment/average-annual-working-time_20752342-table8

Resumo: Quadro estatístico retirado da base de dados da OCDE «Estatísticas do Emprego e mercado de trabalho», que apresenta os dados da média anual de tempo de trabalho – número de horas por trabalhador, nos países da OCDE.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - **El tiempo de trabajo en el siglo XXI** [Em linha]. Ginebra : Oficina Internacional del Trabajo, 2011. [Consult. 22 fev. 2012]. Disponível em: WWW: <URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_161734.pdf>.

Resumo: Este relatório analisa a evolução recente da duração do trabalho e da organização do tempo de trabalho, com base em estudos e dados estatísticos recentes oriundos de diversas fontes.

A segunda parte é consagrada à duração do trabalho, fornecendo um panorama geral das disposições essenciais das normas da OIT que regem o tempo de trabalho. Examina os dados mais recentes sobre os efeitos da duração do trabalho na saúde e bem-estar dos trabalhadores, segurança no local de trabalho, equilíbrio trabalho-vida privada, produtividade da empresa, satisfação e desempenho dos trabalhadores, absentismo e contratação de pessoal.

A terceira parte centra-se na organização do tempo de trabalho (horários de trabalho). Fornece um panorama geral da situação atual nesta matéria, incluindo os motivos que levam a utilizar

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

diferentes tipos de horários e a forma de os estabelecer. Aborda os diferentes tipos de flexibilidade de tempo de trabalho, por exemplo: horas extraordinárias, trabalho por turnos, trabalho a tempo parcial e sistema de banco de horas. Analisa, ainda, as possíveis vantagens e inconvenientes da flexibilidade do tempo de trabalho para trabalhadores e empregadores.

Na quarta parte, a atenção centra-se na recente crise económica e laboral mundial e na criação e aplicação de medidas de política sobre o tempo de trabalho para responder à crise. Analisam-se os ajustes realizados em diversos países para fazer face à crise, especialmente nas políticas, programas e convenções coletivas sobre partilha do trabalho.

Na quinta parte identificam-se e apresentam-se para discussão as principais questões de política sobre o tempo de trabalho, suscitadas no século XXI.

PIMENTEL, Francisco - Consequências da reforma da Administração Pública sobre o regime jurídico das férias, faltas e licenças dos trabalhadores da Administração Pública. Coimbra : Almedina, 2009. 606 p. ISBN 978-972-40-3930-5. Cota: 04.36 - 647/2009

Resumo: “Na sequência da publicação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro sobre vínculos, carreiras e remunerações e, mais tarde, da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, sobre o Regime de Contrato em Funções Públicas, passou-se a distinguir no seio da nossa Administração Pública, com base no tipo de vínculo constitutivo da respetiva relação jurídica de emprego público, entre trabalhadores que exercem funções públicas nomeados e contratados. Ora, na medida em que esta distinção se traduziu na existência de dois regimes jurídicos de férias, faltas e licenças, bem como de organização do horário e duração de trabalho, distintos para cada um dos referidos grupos de trabalhadores, nomeados e contratados, com esta obra procurou-se essencialmente explicitar cada um daqueles regimes e facultar informação clara e acessível a todos os trabalhadores que exercem funções públicas, sobre quais os direitos, períodos, procedimentos e efeitos caracterizadores de cada um dos institutos que integram o seu Regime Jurídico de Férias, Faltas e Licenças”.

PIMENTEL, Francisco - Direitos e deveres dos trabalhadores da Administração Pública : na relação jurídica de emprego público. Coimbra : Almedina, 2011. 170 p. ISBN 978-972-40-4644-0. Cota: 04.36 - 679/2011

Resumo: O referido trabalho tem como objetivo central facultar aos trabalhadores da Administração Pública um documento síntese sobre o conjunto de direitos e deveres que lhes assistem enquanto sujeitos da relação jurídica de emprego público constituída com o Estado, Regiões Autónomas, autarquias e demais entidades públicas que formam e integram a nossa Administração Pública. O autor debruça-se sobre o conjunto de diplomas legais que constituem o Estatuto da Função Pública.

PIMENTEL, Francisco - **Novo estatuto da função pública : na sequência da reforma da administração pública.** Coimbra : Almedina, 2010. 857 p. (Colectâneas de legislação). ISBN 978-972-40-4087-5. Cota: 04.36 – 126/2010

Resumo: A reforma da Administração Pública encetada pelo XVII Governo Constitucional, traduziu-se na publicação de uma série de diplomas legais que alteraram, de forma significativa, o estatuto jurídico-laboral dos trabalhadores da Administração Pública, isto é, o Estatuto da Função Pública, sem que, com isso, se chegasse, contudo, a pôr em causa o sistema ou paradigma de carreira que o caracteriza.

O "Novo Estatuto da Função Pública" é, fundamentalmente, uma compilação de toda esta legislação.

PIRES, Miguel Lucas - **Os regimes de vinculação e a extinção das relações jurídicas dos trabalhadores da Administração Pública : como e em que termos são lícitos os denominados "despedimentos na Função Pública."** Coimbra : Almedina, 2013. 318 p. ISBN 978-972-40-5105-5. Cota : 12.06.9 - 189/2013

Resumo: O autor aborda o regime jurídico aplicável aos servidores da Administração Pública, de acordo com a reforma introduzida pela Lei n.º 12-A/2008. Destaca, porém, que importa analisar o âmbito de aplicação do atual regime do emprego público (e das respetivas causas de extinção), que segundo o autor: "(...) não coincide integralmente com as fronteiras tradicionais da Administração Pública, no sentido em que nem todas as entidades que a integram se encontram abrangidas por esse regime, e também no sentido em que este último tem a veledade de se espalhar para além dos confins tradicionais da Administração Pública".

PLANTENGAN, Janneke; REMER, Chantal - **Flexible working time arrangements and gender equality : a comparative review of 30 European countries.** Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2010. 119 p. ISBN 978-92-79-15545-1. Cota: 44 – 517/2010

Resumo: Este relatório fornece uma panorâmica sobre os tempos de trabalho flexíveis e a igualdade entre homens e mulheres nos 27 Estados-Membros da União Europeia. Foca-se na flexibilidade quantitativa interna, referindo, por um lado, a flexibilidade na duração do tempo de trabalho, como o trabalho a tempo parcial, as horas suplementares e os longos dias de trabalho e, por outro lado, à organização flexível do tempo de trabalho, como os horários flexíveis, o trabalho no domicílio e o trabalho em horas atípicas. Segundo as autoras as diferenças em matéria de duração do tempo de trabalho, entre os Estados-Membros da União Europeia, continuam a ser muito importantes.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

SARDINHA, Catarina - Férias, feriados e faltas. In **Código do trabalho : a revisão de 2009**. Coimbra : Coimbra Editora, 2011. ISBN 978-972-32-1867-1. p. 319-326. Cota: 12.06.9 340/2011

Resumo: A autora analisa a questão das férias, feriados e faltas, abordando as situações que lhe parecem mais relevantes, nomeadamente o que o Código do Trabalho traz de novo nesta matéria. A matéria objeto de análise deve entender-se no âmbito do conceito mais alargado do direito ao repouso, enquanto fator de desenvolvimento social e equilíbrio pessoal, estando consagrado na Constituição como direito fundamental.

SILVA, Filipe Fraústo da – Alterações do novo código do trabalho ao regime de feriados, férias e faltas. In **Código do trabalho : a revisão de 2009**. Coimbra : Coimbra Editora, 2011. ISBN 978-972-32-1867-1. p. 289-317. Cota: 12.06.9 340/2011

Resumo: O autor analisa as alterações que o Código do Trabalho de 2009 introduziu no regime dos feriados, férias e faltas.

UNIÃO EUROPEIA. Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho - **Working time in the EU** [Em linha]. Brussels : European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2012. ISBN 978-92-897-1050-3. [Consult. 19 jun. 2013]. Disponível em: [WWW: <URL: http://arnet/sites/DSDIC/BIB/BIBArquivo/m/2012/working_time_EU.pdf>](http://arnet/sites/DSDIC/BIB/BIBArquivo/m/2012/working_time_EU.pdf)

Resumo: O tempo de trabalho é um elemento crítico nas condições de trabalho de todos os trabalhadores, sendo um dos principais pontos da negociação coletiva de trabalho. Esta questão tem consequências muito para além da competitividade, desempenhando um papel importante na vida familiar e revestindo-se de grande influência na igualdade de género. Por todas estas razões, a questão da duração do tempo de trabalho tem recebido uma consideração especial, por parte da união Europeia, nos últimos 20 anos. Este debate tem-se focado, em particular, em tornar o horário de trabalho mais flexível, facilitando horários mais reduzidos, tanto como forma de disponibilizar mais empregos para outros cidadãos, como para ajudar a equilibrar o trabalho e a vida privada. Outro aspeto político importante a ter em conta é a igualdade de género, decorrente do fato de que homens e mulheres têm padrões diferentes de tempo de trabalho, já que as mulheres tendem a dedicar mais tempo ao trabalho não remunerado, em casa.

UNIÃO EUROPEIA. Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho - **Working time developments – 2011** [Em linha]. Dublin, 2011. [Consult. 17 jun. 2013]. Disponível em: [WWW: <URL: http://www.eurofound.europa.eu/docs/eiro/tn1204022s/tn1204022s.pdf>](http://www.eurofound.europa.eu/docs/eiro/tn1204022s/tn1204022s.pdf)

Resumo: Este relatório anual debruça-se sobre diversos aspetos relativos à duração do tempo de trabalho na União Europeia e na Noruega em 2011, baseando-se especialmente em contribuições dos Centros Nacionais do Observatório Europeu das Relações Industriais do EUROFUND (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions). Considera as seguintes questões: média de horas de trabalho semanal definido em convenções coletivas; limites legalmente estatuidos do tempo de trabalho diário e semanal; média atual do número de horas semanais; direito a férias anuais, de acordo com a lei e com as convenções coletivas de trabalho; estimativas da média, coletivamente acordada, do tempo de trabalho anual.

VIANA, Cláudia - Contrato de trabalho em funções públicas : privatização ou publicização da relação jurídica de emprego público. In **Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia**. ISSN 0870-3116. Lisboa : Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2010. Vol. 2, p. 277-304. Cota: 12.06 - 240/2013 (2)

Resumo: Neste trabalho pretende-se analisar o regime jurídico do pessoal da Administração Pública à luz do impulso privatizador, sendo que, segundo a autora, a expressão “privatização” no âmbito dos modelos de organização dos recursos humanos da Administração Pública, pode ter 3 entendimentos diferentes, a saber:

- a possibilidade de “desfuncionarização” de parte do pessoal da Administração Pública através do recurso à contratualização; neste sentido, está em causa saber se os entes públicos podem proceder à admissão de pessoal pelo recurso ao contrato individual de trabalho.
- a privatização do regime jurídico do pessoal da Administração Pública implica a subsunção do estatuto da função pública ao direito laboral; neste sentido, defende-se a despublicização do estatuto da função pública e a sua integral privatização.
- no sentido da privatização do regime jurídico aplicável ao pessoal da Administração Pública como movimento de aproximação ao direito laboral, através da transposição de conceitos e institutos deste.

• Enquadramento do tema no plano da União Europeia

O Direito Social da União Europeia abrange, atualmente, um conjunto vasto e diversificado de matérias, englobando não apenas normas europeias primárias com base no artigo 153.º do Título X (Política Social) do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), mas também um amplo tratamento jurisprudencial. De fora da competência partilhada entre a União e os Estados-Membros ficam apenas, de forma explícita, as remunerações, o direito sindical, o direito de greve e o direito de *lock-out*. Assim e no âmbito da iniciativa legislativa em análise, cumpre referenciar o enquadramento europeu relativamente a quatro domínios: dever de informação, organização do tempo de trabalho, trabalho temporário e contratos de trabalho a termo.

i) Do dever de informação

Relativamente ao dever de informação do empregador ao trabalhador, o Tratado de Funcionamento da União Europeia no seu artigo 153.º, n.º 1, estabelece que a União apoiará e complementarará a ação dos Estados-Membros no âmbito da informação a prestar aos trabalhadores³⁵.

A Diretiva 91/533/CEE do Conselho, de 14 de outubro de 1991, relativa à obrigação do empregador informar o trabalhador acerca das condições aplicáveis ao contrato ou à relação de trabalho³⁶ estipula, designadamente, as informações essenciais, que devem ser transmitidas ao trabalhador³⁷. O artigo 2.º da referida Diretiva estabelece, contudo, uma cláusula aberta, na qual apenas se estipulam as informações que não podem deixar de ser prestadas, mas deixa em aberto a possibilidade das legislações nacionais incluírem outras. A Diretiva prevê os seguintes elementos: a identidade das partes; o local de trabalho; o título, o grau, a qualidade ou a categoria do posto de trabalho, ou a caracterização ou descrição sumárias do trabalho; a data de início do contrato ou da relação de trabalho; a duração previsível, caso se trate de um contrato ou de uma relação de trabalho temporários; o período de duração das férias remuneradas ou as regras de atribuição e de determinação dessas férias; o período de duração dos prazos de pré-aviso a observar pelo empregador e pelo trabalhador em caso de cessação do contrato ou da relação de trabalho ou, se não for possível dispor dessa indicação, as regras de determinação desses prazos de pré-aviso; o montante de base e os outros elementos constitutivos da remuneração, bem como a periodicidade do pagamento da mesma; o período de duração de trabalho normal do trabalhador; e se for caso disso, a menção das convenções coletivas e/ou acordos coletivos que regem as condições de trabalho do trabalhador ou, caso se trate de convenções coletivas celebradas fora da empresa por órgãos ou instituições paritários particulares, a menção do órgão competente ou da instituição paritária competente no seio do qual/da qual foram celebradas.

ii) Da organização do tempo de trabalho

No âmbito da alínea b) do n.º 2 do artigo 4.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), a política social é um dos domínios partilhados entre a União Europeia e os Estados-Membros. Esta matéria é desenvolvida no Título X do referido Tratado, no qual se determina que a União apoiará e completará a ação dos Estados-Membros, designadamente, no que diz respeito às condições de trabalho (artigo 153.º, n.º 1, alínea b) TFUE).

No domínio das condições de trabalho em sentido estrito, cumpre realçar a matéria da definição e organização do tempo de trabalho. De facto, esta matéria foi pela primeira vez regulada através da Diretiva n.º 93/104/CE, de 23 de novembro de 1993, que estabeleceu tempos mínimos de descanso para os trabalhadores entre jornadas e regulou o trabalho noturno. Esta Diretiva foi alterada pela Diretiva n.º 2000/34/CE, de 22 de junho de 2000 e

³⁵ Sobre o dever de informação, cfr. em especial o Ac. TJ de 08/02/2001 (Proc. C-350/99 "Schünemann").

³⁶ Transposta para o ordenamento jurídico português através do Código do Trabalho, artigos 106.º e seguintes.

³⁷ Cfr. artigo 2.º da Diretiva

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

revogada pela Diretiva n.º 2003/88/CE, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho³⁸.

A Diretiva n.º 2003/88/CE encontra-se atualmente em vigor e foi transposta para o direito interno pelo Código de Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, e alterado pela Lei n.º 105/2009, de 14 de setembro³⁹. A referida Diretiva é aplicável a todos os setores de atividade, privados e públicos⁴⁰, preconizando que o tempo de trabalho corresponde a “qualquer período durante o qual o trabalhador está a trabalhar ou se encontra à disposição da entidade patronal e no exercício da sua atividade ou das suas funções”, nos termos da legislação e/ou da prática nacional⁴¹. Do mesmo modo, estabelece que os Estados-Membros deverão tomar as medidas necessárias para garantir que todos os trabalhadores tenham, designadamente:

- um período mínimo de descanso diário de onze horas consecutivas por cada período de vinte e quatro horas;
- um período de pausa no caso de o período de trabalho diário ser superior a seis horas;
- por cada período de sete dias, um período mínimo de descanso ininterrupto de vinte e quatro horas em média, às quais se adicionam as onze horas de descanso diário;
- e uma duração máxima de trabalho semanal de quarenta e oito horas, incluindo as horas extraordinárias.

³⁸ Sobre esta temática e, especificamente, no que diz respeito ao tempo de trabalho e aos períodos de repouso importa ter em conta que a jurisprudência comunitária já apreciou diversos aspetos com eles relacionados. Assim, refira-se, a título exemplificativo, que relativamente aos conceitos de tempo de trabalho e de tempo de descanso existem os seguintes acórdãos: Ac. TJ de 9/06/1994 (Proc. C-394/92); Ac. TJ 9/09/2003 (Proc. C-151/02 “Landeshauptstadt Kiel”) ou Ac. TJ de 1/12/2005 (Proc. C-12/04 “Dellas”).

³⁹ No entanto, as opções comunitárias nesta matéria continuam envoltas em grande debate nas instituições europeias e nos Estados-Membros. Tal facto originou, logo em 2004, a apresentação de uma proposta de Diretiva no sentido de alterar a Diretiva 2003/88/CE, relativamente a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho [cfr. COM (2004) 607 - http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=pt&type_doc=COMfinal&an_doc=2004&nu_doc=607]. No entanto, após 5 anos de procedimento de codecisão [Cfr. Processo de codecisão: COD/2004/0209] e pela primeira vez na história desse procedimento, o Comité de Conciliação deliberou que não era possível chegar a nenhum acordo sobre a proposta de diretiva em causa [cfr. Para análise das vicissitudes do processo de codecisão, consultar: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5202562>].

Em 2010, o processo de revisão da “Diretiva do tempo de trabalho” foi novamente espoletado com a publicação da Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 24 de março de 2010, relativa à “Revisão da diretiva sobre o tempo de trabalho” (primeira fase de consulta dos parceiros sociais a nível da União Europeia nos termos do artigo 154.º do TFUE) [COM(2010)106], que constitui a primeira fase do processo de revisão da Diretiva: a consulta aos parceiros sociais, ao nível europeu.

⁴⁰ O âmbito de aplicação é clarificado por remissão para o artigo 2.º da Diretiva 89/391/CEE, o qual refere que se encontram abrangidos “*todos os sectores de atividade, privados ou públicos (atividades industriais, agrícolas, comerciais, administrativas, de serviços, educativas, culturais, de ocupação de tempos livres, etc.) com exceção de “(...) certas atividades específicas da função pública, nomeadamente das forças armadas ou da polícia, ou a outras atividades específicas dos serviços de proteção civil”*”.

⁴¹ Refira-se, ainda, que têm sido aprovados instrumentos normativos especiais em matéria de tempo de trabalho para determinados setores económicos, como sucede com os transportes terrestres, marítimos e da aviação civil.

A referida Diretiva prevê ainda que os Estados-Membros possam prever períodos de referência para efeitos de cálculo das médias semanais, desde que não superiores a catorze dias para o descanso semanal, não superiores a quatro meses para a duração máxima do trabalho semanal e que sejam definidos após consulta dos parceiros sociais ou por convenções coletivas, no que respeita à duração do trabalho noturno. Estes princípios apenas podem ser derogados, excepcionalmente, por convenções coletivas ou acordos celebrados com os parceiros sociais. As derrogações relativas aos períodos de referência para o cálculo da duração do tempo de trabalho semanal não podem ter como efeito a fixação de um período de referência que ultrapasse seis meses ou, por convenção coletiva, doze meses.

Refira-se igualmente que a mencionada Diretiva n.º 91/533/CEE do Conselho, de 14 de outubro de 1991, estabelece a obrigatoriedade do empregador informar o trabalhador sobre as condições aplicáveis ao contrato ou à relação de trabalho, especificando os elementos sobre os quais deve incidir, no mínimo, essa informação, entre ao quais se inclui “o período de duração do trabalho diário ou semanal normal do trabalhador”.

iii) Do trabalho temporário

No âmbito das condições de trabalho, o trabalho temporário encontra-se regulado a nível do Direito Social Europeu pela Diretiva 2008/104/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa ao trabalho temporário. Esta Diretiva foi aprovada com o objetivo de estabelecer um quadro mínimo de proteção para os trabalhadores temporários⁴², com o objetivo de melhorar a qualidade do trabalho temporário, assegurando que o princípio da igualdade de tratamento é aplicável aos trabalhadores temporários e reconhecendo às empresas de trabalho temporário a qualidade de empregadores. De acordo com o artigo 5.º desta Diretiva, o Princípio da Igualdade de Tratamento determina que as condições fundamentais de trabalho e emprego dos trabalhadores temporários são, enquanto durar a respetiva cedência ao utilizador, pelo menos iguais às condições que lhes seriam aplicáveis se tivessem sido recrutados diretamente pelo utilizador para ocuparem a mesma função, salvo as exceções previstas no mesmo artigo.

A Diretiva aplica-se a todos os trabalhadores⁴³ com um contrato de trabalho ou uma relação de trabalho com uma empresa de trabalho temporário, que sejam cedidos temporariamente a utilizadores a fim de trabalharem sob a autoridade e direção destes. Sendo aplicável a empresas públicas ou privadas que sejam empresas de trabalho temporário e a utilizadores que exerçam uma atividade económica, com ou sem fins lucrativos. Contudo, é prevista a possibilidade de não ser aplicável aos contratos celebrados ou relações de trabalho constituídas no âmbito de um programa de formação, de inserção ou de reconversão profissionais público específico ou apoiado pelos poderes públicos.

⁴² Esta Diretiva foi objeto de um longo procedimento de codecisão, designadamente no âmbito da Presidência Portuguesa da União Europeia em 2007. Cfr. Processo de Codecisão: [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2002/0072\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2002/0072(COD))

⁴³ A Diretiva define no artigo 3.º como “trabalhador temporário”, o trabalhador com um contrato de trabalho ou uma relação de trabalho com uma empresa de trabalho temporário, tendo em vista a sua cedência temporária a um utilizador para trabalhar sob a autoridade e direção deste.

A Diretiva prevê também o dever de informação dos trabalhadores temporários sobre lugares vagos no utilizador; a proibição das empresas de trabalho temporário cobrarem honorários aos trabalhadores pelo recrutamento por um utilizador; a proibição de os utilizadores impedirem o acesso dos trabalhadores temporários às infraestruturas e equipamentos coletivos do utilizador; possibilidade de acesso dos trabalhadores temporários às oportunidades de formação dos trabalhadores dos utilizadores.

Refira-se ainda que a aplicação da Diretiva não pode constituir motivo suficiente para justificar uma redução do nível geral de proteção dos trabalhadores nos domínios que abrange. Do mesmo modo, estabelece-se que cabe aos Estados-Membros adotar as sanções adequadas em caso de incumprimento das disposições que decorrem da diretiva e que deviam, até 5 de dezembro de 2011, proceder ao reexame das restrições ou proibições ao recurso ao trabalho temporário existentes na legislação nacional.

Finalmente, cumpre referir que o prazo de transposição da presente Diretiva terminou a 5 de dezembro de 2011, e que Portugal, tendo recebido a Notificação de incumprimento no dia 31 de janeiro de 2012, informou que a diretiva em apreço estaria transposta pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro de 2009 e pelo Decreto-Lei n.º 260/2009, de 25 de setembro de 2009.

iv) Dos contratos de trabalho a termo

No quadro da legislação europeia aplicável às matérias relacionadas com o direito do trabalho refira-se a Diretiva 99/70/CE do Conselho, de 28 de junho, que tem como objetivo a aplicação do acordo-quadro relativo a contratos de trabalho a termo, celebrado pelos parceiros sociais europeus (CES, UNICE e CEEP)⁴⁴. Este acordo-quadro enuncia os princípios gerais e os requisitos mínimos relativos aos contratos de trabalho ou relações laborais a termo, com vista a garantir a aplicação do princípio da não discriminação dos trabalhadores contratados a termo e a evitar os abusos decorrentes da utilização de sucessivos contratos ou relações de trabalho a termo, reconhecendo que as regras para a sua aplicação devem ter em conta as especificidades nacionais, sectoriais e sazonais. Neste sentido o acordo-quadro prevê determinadas disposições a implementar nos Estados-Membros para garantir que os trabalhadores contratados a termo não recebam tratamento menos favorável do que os trabalhadores permanentes em situação comparável e estabelece que os Estados-Membros devem, a fim de evitar situações de abuso associadas a este tipo de contrato e tendo em conta as necessidades de sectores e/ou categorias de trabalhadores específicos, introduzir medidas relativas às razões objetivas da necessidade de renovação dos referidos contratos de trabalho, à duração máxima total dos sucessivos contratos de trabalho a termo e ao número máximo de renovações destes contratos. O acordo-quadro inclui igualmente disposições relativas à possibilidade de acesso dos trabalhadores contratados a termo à formação e à garantia de informação sobre as possibilidades de acesso a postos de trabalho permanentes.

Por fim e para além do mencionado, refira-se também a Diretiva 2010/18/UE, de 8 de março de 2010, que aplica o Acordo-Quadro revisto sobre licença parental celebrado entre a BUSINESSEUROPE, a UEAPME, o CEEP e a CES.

⁴⁴ Transposta para o ordenamento jurídico português através do Código do Trabalho, artigo 143.º.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Espanha, França e Itália.

ESPANHA

Em Espanha, a Lei n.º 7/2007, de 12 de abril, relativa ao Estatuto Básico del Empleado Público - EBEP (texto consolidado), estabelece os princípios gerais aplicáveis às relações de emprego público, na administração geral do Estado, nas administrações das comunidades autónomas e das entidades locais e nos institutos e universidades públicas. Estão excluídos do seu âmbito de aplicação os funcionários parlamentares das Cortes Gerais e das Assembleias Legislativas das Comunidades Autónomas e dos demais órgãos constitucionais do Estado, que possuem estatuto próprio.

O Título II da Lei, artigos 8.º e seguintes, definem o regime das carreiras do pessoal ao serviço das administrações públicas.

Nos termos do artigo 8.º do EBEP, incluem-se na categoria de *empleados públicos* os funcionários de carreira e os funcionários interinos, em que na origem do vínculo está a nomeação definitiva ou transitória, respetivamente, o *personal laboral*, pessoal em regime de contrato de trabalho, nas várias modalidades de contrato permitidas pela legislação laboral geral e o pessoal eventual, nomeado, em regime transitório, para o exercício de funções de confiança ou assessoria.

No cumprimento dos preceitos constitucionais, o artigo 9.º, n.º 2 do EBEP determina que o exercício de funções relacionadas direta ou indiretamente com o exercício dos poderes públicos ou com a salvaguarda dos interesses gerais do Estado e das Administrações Públicas está reservado aos funcionários públicos. E a Lei n.º 30/1984, de 2 de agosto, modificada, que adota medidas para a reforma da Função Pública (vigente até 1 de janeiro de 2014), no seu artigo 15.º dispõe sobre as funções desempenhadas pelo pessoal contratado.

Os princípios gerais que regulam o regime contributivo do pessoal que exerce funções na administração geral do Estado, nas administrações das comunidades autónomas e das entidades locais e nos institutos e universidades públicas decorrem do Título III, Capítulo III – *direitos retributivos*, do EBEP, artigos 21.º e seguintes.

Dado que a legislação que regula os vários regimes que completam o exercício de funções na administração geral do Estado, nas administrações das comunidades autónomas e das entidades locais e nos institutos e universidades públicas é muito extensa, remetemos para o portal do Ministério das Finanças e Administrações Públicas a consulta da legislação e informação disponível.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Cabe, ainda, aludir que o Secretário de Estado de Administração Pública anunciou a aprovação, recentemente, pelo Governo de Espanha, da Lei da Função Pública do Estado e um estatuto diretivo público, como fazendo parte das reformas da administração impulsionada pelo Governo.

Mencionou, também, a aprovação de um diploma relativo à mobilidade intra administrativa dos funcionários dos serviços gerais, no sentido de dispor de um instrumento que permita colmatar a falta de pessoal em determinados departamentos. A mobilidade será supervisionada por uma comissão de acompanhamento.

FRANÇA

Em França, existem três regimes de função pública, a função pública de Estado civil e militar, a função pública territorial e a função pública hospitalar, reguladas por disposições gerais, e cada uma delas possuindo um estatuto próprio.

Tendo em conta que a legislação que consagra os três regimes é vasta e extensa e sofreu modificações e adaptações à realidade atual, destacamos, apenas, os diplomas principais.

A Lei n.º 83-634, de 13 julho de 1983, modificada, define os direitos e obrigações dos funcionários, conhecida por *loi Le Pors*. Dispõe no seu artigo 14.º que o acesso dos funcionários públicos com funções de Estado, com funções públicas territoriais e hospitalares e a outras funções públicas, assim como a sua mobilidade no seio de cada uma dessas funções, constituem garantias fundamentais da sua carreira. O acesso desses funcionários públicos a outras funções públicas efetua-se por via do destacamento seguido ou não de integração.

A Lei n.º 84-16 de 11 janeiro de 1984, modificada, consagra o estatuto da função pública do Estado, regulamentada pelo Decreto n.º 85-986, de 16 de setembro de 1985, modificado, relativo ao regime particular de certas situações dos funcionários de Estado e de certas modalidades de cessação de funções, a Lei n.º 84-53, de 26 janeiro de 1984 e a Lei n.º 86-33, de 9 janeiro de 1986, regulam, respetivamente, o estatuto da função pública territorial (autarquias locais) e o estatuto da função pública hospitalar. Estes diplomas preveem as diversas situações de mobilidade na função pública.

Segundo o disposto nos diplomas referidos, e de acordo com a informação sistematizada constante do sítio oficial da administração francesa, Service-Public.fr, a mobilidade verifica-se nos seguintes casos:

- *Mobilité en position d'activité*: consiste numa mudança interna ou externa no âmbito do departamento ministerial, autoridade local ou estabelecimento de saúde pública;
- *Disponibilité*: situação do funcionário que cessa de exercer a sua atividade profissional durante um certo período de tempo;
- *Détachement*: situação dos cidadãos funcionários de um país europeu que se encontram colocados num serviço diferente do seu serviço de origem. Exerce a suas funções e são remunerados pelo serviço de acolhimento e

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

- *Mise à disposition*: o funcionário permanece vinculado ao seu serviço de origem que lhe paga o ordenado mas presta serviço noutra entidade. Esta situação só pode ter lugar em caso de conveniência do serviço, com o acordo do funcionário.

A lei n.º 2009-972, de 3 agosto de 2009, relativa à mobilidade e ao percurso profissional na função pública facilita e encoraja a mobilidade dos funcionários integrados na função pública do Estado, na função pública territorial e na função pública hospitalar. A Circular de 19 novembro de 2009 especifica as modalidades de aplicação da Lei.

O estatuto remuneratório da função pública de Estado civil e militar, da função pública territorial e a função pública hospitalar decorre do Decreto n.º 85-1148, de 24 outubro de 1985, modificado.

Quanto ao regime de carreiras, o sítio oficial da administração francesa, Service-Public.fr não só apresenta informação sobre o assunto como disponibiliza a legislação reguladora.

Sobre a matéria em apreço, o Portal da função apresenta e disponibiliza, igualmente, informação e legislação.

ITÁLIA

A aproximação entre a legislação laboral para o sector público (administração pública) e o sector privado (aplicação do Código de Trabalho) é um assunto que tem estado ultimamente em discussão no parlamento italiano (com o Governo de Berlusconi e Monti na última legislatura e na atual). A denominada “reforma Fornero”, que adota o apelido da Ministra do Trabalho do Governo Monti, contém algumas disposições que procedem a essa harmonização.

Aliás, foi já aprovada uma lei com algumas dessas disposições, que obtiveram acordo junto da maioria transversal que suportava o governo técnico em funções. Trata-se da Lei n.º 92/2012, que entrava em vigor em julho de 2012 (*Disposições em matéria de reforma do mercado de trabalho numa perspetiva de crescimento*).

Os pontos principais que das modificações na “*disciplina do emprego público*”, são, por exemplo, “as colaborações coordenadas e continuadas e as ausências ao trabalho para os neo-progenitores; as contribuições para o “*baby sitting*” e as “*integrações obrigatórias*”.

A reforma aplica-se como “norma de princípio” à administração pública, enquanto os funcionários públicos “não contratualizados” (por exemplo, militares, forças de polícia, magistrados, carreiras diplomática e de “prefeito”) estão excluídos do âmbito de aplicação das novas regras. Em todo o caso, o âmbito, as modalidades e os tempos de harmonização da reforma com as disposições em vigor na relação de emprego dos funcionários públicos deverão ser regulados com base numa proposta do ministro da Administração Pública (AP).

Na prática, a “reforma Fornero” reforça o princípio de que as admissões são, regra geral, por tempo indeterminado, enquanto o recurso a tempo determinado (a prazo) tem um carácter excecional e deve ser devidamente motivado. Além disso, na administração pública para

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

admitir pessoal a tempo determinado continua a ser necessário que existam razões extraordinárias e limitadas no tempo, com base no estipulado pelo artigo 36.^o⁴⁵ do Decreto Legislativo n.º 165/2001, de 30 de março.

Também se aplica ao “emprego público” o novo “amortecedor social”, o ‘Aspi (*Assicurazione sociale per l’impiego*)’. Os trabalhadores a prazo da AP poderão usufruir de um subsídio de desemprego calculado sobre o montante da retribuição recebida, enquanto se exclui o pagamento de uma contribuição adicional para o seu financiamento.

A reforma esclarece ainda que o recurso ao “trabalho acessório” na AP está subordinado ao respeito pelos tetos de despesa com o pessoal e do pato de estabilidade: as Câmaras que não tenham respeitado as obrigações não podem recorrer a este instituto.

As disposições da presente lei, em tudo o que por elas não seja expressamente previsto, constituem princípios e critérios para a regulamentação das relações de trabalho dos funcionários das administrações públicas nos termos do artigo 1.º, n.º 2, Decreto Legislativo n.º 165/2001, de 30 de março, e sucessivas modificações, de acordo com o disposto no artigo 2.º, n.º 2, do mesmo decreto legislativo.

O DL 165/2001, é também conhecido como “Texto Único do Emprego Público”. Está dividido em sete Títulos: I - Princípios gerais (art.º. 1-9); II - Organização (art. 10-39); III - Contratação coletiva e representatividade sindical (art. 40-50-bis); IV - Relação de emprego (art. 51-57); V - Controlo da despesa (art. 58-62); VI - Jurisdição (art 63-66); e VII - Disposições diversas e normas transitórias finais (art. 67-73). Por fim os Anexos.

Ainda em termos de legislação recente, foi também aprovado o Decreto-Lei n.º 95/2012, de 6 de julho (“*Disposições urgentes para a revisão da despesa pública sem variação dos serviços aos cidadãos*”), diploma esse conhecido como “*spending review*” na gíria política e jornalística.

O artigo 2.º é relativo à “*redução das dotações orgânicas das administrações públicas*” e no seu n.º 16 alude aos “processos de mobilidade”.

⁴⁵ Articolo 36 *Forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale* (Art. 36, commi 7 ed 8 del d.lgs n. 29 del 1993, come sostituiti prima dall'art. 17 del d.lgs n. 546 del 1993 e poi dall'art. 22 del d.lgs n. 80 del 1998)

1. Le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle disposizioni sul reclutamento del personale di cui ai commi precedenti, si avvalgono delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa. I contratti collettivi nazionali provvedono a disciplinare la materia dei contratti a tempo determinato, dei contratti di formazione e lavoro, degli altri rapporti formativi e della fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo, in applicazione di quanto previsto dalla legge 18 aprile 1962, n. 230, dall'articolo 23 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, dall'articolo 3 del decreto legge 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863, dall'articolo 16 del decreto legge 16 maggio 1994, n. 299, convertito con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1994, n. 451, dalla legge 24 giugno 1997, n. 196, nonche' da ogni successiva modificazione o integrazione della relativa disciplina.

2. In ogni caso, la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non puo' comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, ferma restando ogni responsabilita' e sanzione. Il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative. Le amministrazioni hanno l'obbligo di recuperare le somme pagate a tale titolo nei confronti dei dirigenti responsabili, qualora la violazione sia dovuta a dolo o colpa grave.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

O artigo 5.º (*Redução de despesas das administrações públicas*), no n.º 7 fixa o valor máximo do subsídio de refeição (*buoni pasto*) em €7,00. No n.º 8, o mesmo artigo, refere que as férias e licenças são obrigatoriamente gozadas de acordo com o previsto nos respetivos contratos e não dão lugar a qualquer “*pagamento de substituição*”.

Veja-se [aqui](#) o dossiê (nota de leitura) elaborado pelo “Serviço de Orçamento do Senado” relativamente a esta iniciativa legislativa.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que embora não se encontre pendente qualquer iniciativa legislativa sobre esta mesma matéria, se encontra pendente sobre matéria conexas a Proposta de Lei n.º 180/XII/3.^a (ALRAA) – Estabelece a duração do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas na Região Autónoma dos Açores.

- **Petições**

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que sobre matéria conexas com a presente iniciativa se encontram pendentes, em fase de apreciação na 5.ª Comissão, as seguintes petições apenas num único processo por conexão de objeto:

- Petição n.º 283XII/2 - Não ao aumento do horário de trabalho: é subscrita por 11.866 peticionários, sendo o primeiro subscritor a Frente Comum de Sindicatos da Administração Pública;
- Petição n.º 296/XII/3 - Contra o empobrecimento, pelos direitos, não às 40 horas: é subscrita por 22880 peticionários, sendo os primeiros subscritores o Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Administração Local e Regional e o Sindicato dos Trabalhadores do Município de Lisboa.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

Em 20 de novembro de 2013, após sugestão da Comissão, a Presidente da Assembleia da República promoveu a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, nos



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Adicionalmente, nos termos constitucionais, legais e regimentais aplicáveis, em 6 de novembro foi promovida a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias. Por fim, nos termos legais aplicáveis, foi solicitado parecer à Comissão Nacional de Proteção de Dados.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicitados na [página internet](#) da iniciativa.

- **Consultas facultativas**

Em 6 de novembro de 2013, a Comissão solicitou a pronúncia da Comissão de Segurança Social e Trabalho, tendo em consideração as competências específicas daquela Comissão.

- **Pareceres / contributos enviados pelo Governo**

Tal como referido anteriormente, e apesar do estatuído no Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, o Governo não remeteu, conjuntamente com a proposta de lei, pareceres ou contributos recebidos em sede de trabalhos preparatórios da iniciativa legislativa.

- **Contributos de entidades que se pronunciaram**

Nos termos constitucionais e legais, e de acordo com o que já foi anteriormente referido, a Proposta de Lei foi submetida a apreciação pública, por um período de 30 dias, até 6 de dezembro. Todos os pareceres e contributos remetidos à Comissão serão publicitados na [página internet](#) da iniciativa.

VI. **Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação**

Em face dos elementos disponíveis, designadamente do articulado da proposta de lei e da respetiva exposição de motivos, não é possível avaliar as consequências da aprovação da presente iniciativa legislativa e os eventuais encargos resultantes da sua aplicação.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE SEGURANÇA SOCIAL E TRABALHO

EXMO. SENHOR
PRESIDENTE DA COMISSÃO DO
ORÇAMENTO, FINANÇAS E ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA

N.º único: 482633

N/referência: 151/10.ªCSST/2013


Data: 11 dezembro 2013

ASSUNTO: Envio do Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 184/XII (2.ª) (GOV).

Para os devidos efeitos, junto envio a Vossa Excelência o Parecer relativo à “Proposta de Lei n.º 184/XII (2.ª) (GOV) – “Aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas”, aprovado , com os votos a favor do PSD e CDS-PP, abstenção do PS, votos contra do PCP e ausência do BE. na reunião desta Comissão Parlamentar, de **10 de dezembro de 2013**.

A solicitação do Deputado Jorge Machado (PCP) anexa-se enquanto declaração de voto o respetivo parecer.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO,


José Manuel Canavarro



Comissão de Segurança Social e Trabalho

Parecer

Proposta de Lei n.º 184/XII/2.ª (GOV)

Autora: Deputada Maria
das Mercês Borges
(PSD)



Comissão de Segurança Social e Trabalho

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

- 1 – Nota Introdutória
- 2 – Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa
- 3 – Iniciativas legislativas pendentes sobre a mesma matéria

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1 – Nota Introdutória

O Governo, no dia 31 de outubro de 2013, apresentou à Assembleia da República, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 188.º do Regimento da Assembleia da República, a **Proposta de Lei n.º 184/XII/3.ª** que **“Aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas”**, a qual foi admitida e anunciada a 1 de novembro de 2013, tendo baixado nessa data à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública para apreciação na generalidade.

A Comissão de Orçamento e Finanças e Administração Pública formulou, por e-mail de 6 de novembro de 2013, à Comissão de Segurança Social e Trabalho o convite para pronúncia sobre a presente Proposta de Lei, tendo, na reunião de 11 de novembro de 2013, sido designado autor do parecer o Deputado Jorge Machado (PCP).

Na reunião de 5 de dezembro de 2013 procedeu-se à apreciação e votação do parecer da 10.ª Comissão sobre a Proposta de Lei n.º 184/XII (3.ª) (GOV), que "Aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas", elaborado pelo Deputado Jorge Machado (PCP), tendo o mesmo sido rejeitado, com os votos contra do PSD e do CDS-PP e os votos a favor do PS, do PCP e do BE.

Na sequência dessa situação, e tendo em consideração a necessidade de ser elaborado um novo parecer, foi a ora signatária designada como autora do parecer.

A presente proposta de lei é subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, e menciona que foi aprovada em



Comissão de Segurança Social e Trabalho

Conselho de Ministros, em 30 de outubro de 2013, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento.

Foi apresentada à Assembleia da República nos termos da alínea d) do número 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa, estando agendada a sua discussão na generalidade para a Reunião Plenária de dia 12 de dezembro de 2013.

Cumprindo os requisitos formais definidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento, a proposta de lei está redigida sob forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objecto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos.

A Proposta de Lei n.º 184/XII/3.^a cumpre o disposto na denominada lei formulário [Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto].

O Governo, através da exposição de motivos, informou que, conforme disposto no n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de Outubro, *“foram ouvidos os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas e a Associação Nacional de Municípios Portugueses”*, bem como a Associação Nacional de Freguesias. Refere, igualmente, que *“foram observados os procedimentos decorrentes da Lei n.º 23/98, de 26 de maio”*, que estabelece o regime de negociação colectiva e a participação dos trabalhadores da Administração Pública em regime de direito público.

A Proposta de Lei n.º 184/XII/3.^a (GOV) foi colocada em apreciação pública pelo período de 30 dias (de 07 de novembro a 6 de dezembro de 2013).

Concluído o período de apreciação pública no dia 6 de dezembro de 2013, constata-se que, foram recebidos dezoito (18) pareceres e um contributo de Luís Filipe dos Santos Pereira.

Nos termos constitucionais, legais e regimentais aplicáveis, por sugestão da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, foi promovida pela Presidente da

Assembleia da República a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas. Foi, igualmente, promovida a consulta da Associação Nacional de Municípios e da Associação Nacional de Freguesias e solicitado parecer à Comissão Nacional de Protecção de Dados.

2 – Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa

Com a Proposta de Lei n.º 184/XII/3.^a o Governo «concretiza um objetivo prosseguido desde há muito, de dotar a Administração Pública de um diploma que reunisse, de forma racional, tecnicamente rigorosa e sistematicamente organizada, o essencial do regime laboral dos seus trabalhadores, viabilizando a sua mais fácil apreensão e garantindo a justiça e equidade na sua aplicação».

Salienta igualmente o Governo a necessidade de proceder à simplificação e à sistematização dos inúmeros diplomas que regulam o regime de trabalho em funções públicas e as diversas alterações avulsas que têm vindo a ocorrer, designadamente através das leis do Orçamento de Estado.¹

No que respeita ao saneamento legislativo a presente lei pretende, através de 405 artigos, regular o quadro legal que presentemente se encontra distribuído por 10 diplomas legais com mais de 1200 artigos, que são objeto de revogação.²

¹ Orçamento de Estado para 2008 – Lei n.º 67-A/2007
Orçamento de Estado para 2009 – Lei n.º 64-A/2008
Orçamento de Estado para 2010 – Lei n.º 3-B/2010
Orçamento de Estado para 2011 – Lei n.º 55-A/2010
Orçamento de Estado para 2012 – Lei n.º 64-B/2011
Orçamento de Estado para 2013 – Lei n.º 66-B/2012

² O artigo 42.º da parte preambular da PPL n.º 184/XII/3.^a determina que são revogados os seguintes diplomas:

- a) A Lei n.º 23/98, de 26 de maio, alterada pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro;
- b) A Lei n.º 23/2004, de 22 de junho, alterada pelo Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro, e pelas Leis n.ºs 53/2006, de 7 de dezembro, e 59/2008, de 11 de setembro;
- c) A Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro, alterada pelas Leis n.ºs 11/2008, de 20 de fevereiro, 64-A/2008, de 31 de dezembro, e 64-B/2011, de 30 de dezembro;
- d) A Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, com exceção das normas transitórias abrangidas pelos artigos 88.º a 115.º;
- e) A Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro, alterada pelo Decreto-Lei n.º 47/2013, de 5 de abril;
- f) A Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, alterada pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 124/2010, de 17 de novembro, e pelas Leis n.ºs 64-B/2011, de 30 de dezembro, 68/2012, de 31 de dezembro, e 63/2013, de 29 de agosto;
- g) O Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de agosto, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 189/2006, de 17 de agosto, pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro, 66/2012, de 31 de dezembro, e 68/2013, de 29 de agosto;
- h) O Decreto-Lei n.º 100/99, de 31 de março;
- i) O Decreto-Lei n.º 324/99, de 18 de agosto, alterado pela Lei n.º 12-A/2008 de 27 de fevereiro;
- j) O Decreto-Lei n.º 325/99, de 18 de agosto, alterado pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro.

Comissão de Segurança Social e Trabalho

Na esteira daquilo que tem vindo a ser um processo de modernização da Administração Pública, no sentido de reorganizar, reestruturar, sistematizar, redimensionar e ajustar recursos humanos e financeiros de forma a tornar o sistema mais eficaz e menos pesado destacam-se algumas iniciativas já ocorridas «nos últimos anos, nomeadamente com a introdução dos seguintes regimes:

- *Contrato individual de trabalho na Administração Pública (através da Lei n.º 23/2004, de 22 de junho);*
- *Vínculos, carreiras e remunerações (pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro) e subsequente novo regime de contrato de trabalho em funções públicas³;*
- *Alinhamento do regime laboral dos trabalhadores da Administração Pública pelas inovações introduzidas na 3.ª alteração ao Código do Trabalho, concretizada pela Lei n.º 23/2012, de 25 de junho».*

Salienta-se, igualmente, que o *Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE)*, criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto, concretizou diversos mecanismos «*de modernização da Administração Pública, procedendo à sua reorganização através da redefinição de estruturas, funções e responsabilidades, em articulação com as reformas em curso no âmbito do emprego público e do processo orçamental*».

Assim, à Proposta de Lei n.º 184/XII subjaz o entendimento do Governo de ir «além de um trabalho de *«compilação de legislação diversa»*, aproveitando para reforçar a aproximação à *«sistematização seguida pelo atual Código do Trabalho [...], diploma aliás que o legislador pretende tornar como regime subsidiário, termos em que a iniciativa legislativa em apreço pretende limitar-se a 'regular as eventuais especificidades ou a proceder às adaptações exigidas pela natureza pública das funções do trabalhador e pelo carácter público do empregador.*»

Segundo a exposição de motivos, a *«Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas assenta em três ideias-chave:*

³ Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro.

Comissão de Segurança Social e Trabalho

- *«Assumir a convergência tendencial do regime dos trabalhadores públicos com o regime dos trabalhadores comuns, ressalvadas as especificidades exigidas pela natureza pública do empregador, com salvaguarda do estatuto constitucional da função pública;*
- *Tomar como modelo de vínculo de emprego público a figura do contrato de trabalho em funções públicas, sem deixar de procurar um regime unitário para as duas grandes modalidades de vínculo de emprego público (contrato e nomeação), realçando apenas as especificidades de cada uma sempre que necessário;*
- *Integrar, harmonizar e racionalizar as alterações legislativas concretizadas nos últimos quatro anos no regime laboral da função pública que o haviam desfigurado e descaracterizado, devolvendo e reforçando a sua unidade e coerência».*

A Proposta de Lei n.º 184/XII/3.^a (GOV) introduz uma maior aproximação ao regime laboral comum, sem no entanto perder de vista as especificidades. Nomeadamente, no que concerne à condição e funções de alguns funcionários, destaca-se que *«ficam excluídos do âmbito da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas os militares das Forças Armadas e Guarda Nacional Republicana, apenas lhes sendo aplicáveis a definição da modalidade do respetivo vínculo de emprego público e alguns dos princípios a estes inerentes, bem como as disposições de remissão para os estatutos.»* A PSP integra as carreiras especiais e tem natureza de corpo especial.

São preservadas igualmente um conjunto de regras específicas nomeadamente no que concerne ao recrutamento do pessoal em regime de contrato de trabalho, os direitos e os deveres porque se devem pautar o trabalhador e o empregador público, bem como em matérias de incompatibilidades e imparcialidade, entre outras.

O Governo, através da exposição de motivos, considera que a *“aprovação da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas é uma reforma de grande alcance para a Administração Pública”* que visa a *“satisfação do interesse público”*, a *“valorização*

Comissão de Segurança Social e Trabalho

profissional dos seus trabalhadores”, a “simplificação e modernização administrativa”, “o reforço da transparência” e o “aumento da produtividade dos serviços públicos”.

3 – Iniciativas legislativas pendentes sobre a mesma matéria

À data da elaboração do presente parecer verifica-se que se encontra pendente uma iniciativa legislativa sobre matéria conexa – a Proposta de Lei n.º 180/XII/3.ª (ALRAA) – *Estabelece a duração do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas na Região Autónoma dos Açores.*

Encontram-se, igualmente, pendentes duas petições sobre matéria conexa, designadamente:

- Petição n.º 283/XII/2.ª – *Não ao aumento do horário de trabalho, tendo como primeiro subscritor a Frente Comum de Sindicatos da Administração Pública.*
- Petição n.º 296/XII/3.ª – *Contra o empobrecimento, pelos direitos, não às 40 horas, tendo como primeiros subscritores o Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Administração Local e Regional e o Sindicato dos Trabalhadores do Município de Lisboa.*

PARTE II - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A autora do presente Parecer exime-se, nesta sede, de expressar a sua posição sobre a Proposta de Lei n.º 184/XII/3.ª, a qual é, de resto, de *“elaboração” facultativa* conforme o disposto no n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. A presente iniciativa é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 188.º do Regimento da Assembleia da República;
2. O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 184/XII/3.ª que *“Aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas”*, em 1 de novembro de 2013;
3. A presente iniciativa legislativa, apresentada pelo Governo, reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais para ser discutida e votada em Plenário da Assembleia da República;
4. O presente Parecer deve ser remetido a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.

Palácio de S. Bento, 10 de dezembro de 2013.


A Deputada Autora do Parecer



Maria das Mercês Borges

rel **O Presidente da Comissão**

José Manuel Canavarro





Comissão de Segurança Social e Trabalho

PARTE IV – ANEXOS

Ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços, bem como, enquanto declaração de voto, o parecer apresentado pelo Deputado Jorge Machado (PCP), rejeitado na reunião do passado dia 5 de dezembro, com votos contra do PSD e do CDS-PP e os votos a favor do PS, do PCP e do BE.



Comissão de Segurança Social e Trabalho

Parecer

Proposta de Lei n.º 184/XII/3.ª (GOV)

Autor: Deputado Jorge Machado
(PCP)

Aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas



Comissão de Segurança Social e Trabalho

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

- 1 – Nota Introdutória**
- 2 – Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa**
 - a) O vínculo de emprego público**
- 3 – Iniciativas legislativas pendentes sobre a mesma matéria**

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS



Comissão de Segurança Social e Trabalho

PARTE I – CONSIDERANDOS

1 – Nota Introdutória

No dia 31 de outubro de 2013, o Governo tomou a iniciativa de, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa, e no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 188.º do Regimento da Assembleia da República, apresentar à Assembleia da República a **Proposta de Lei n.º 184/XII/3.ª** que **“Aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas”**, sendo apresentada em anexo e dela fazendo parte integrante, a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

A 01 de novembro de 2013, a despacho de S. Ex.ª a Presidente da Assembleia da República, a presente iniciativa foi admitida e foi ordenada a sua baixa à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, para apreciação na generalidade.

A Comissão de Orçamento Finanças e Administração Pública solicitou também parecer à Comissão de Segurança Social e Trabalho tendo esta designado autor do respetivo parecer o presente signatário.

De acordo com as disposições aplicáveis, em termos constitucionais, legais e regimentais, a presente Proposta de Lei n.º 184/XII/3.ª (GOV) foi colocada em apreciação pública pelo período de 30 dias, no período compreendido entre 07 de novembro e 6 de dezembro 2013, não tendo ainda terminado aquando da entrega deste parecer.

Foram ouvidos os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas e a Associação Nacional de Municípios Portugueses, tendo ainda sido promovida a audição da Associação Nacional de Freguesias. Foram ainda, genericamente, observados os procedimentos decorrentes da Lei n.º 23/98, de 26 de maio, que estabelece o regime de negociação coletiva e a participação dos trabalhadores da Administração Pública em regime de direito público, impondo a sua consulta durante o processo legislativo.



Comissão de Segurança Social e Trabalho

A presente Proposta de Lei é subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros a 30 de outubro de 2013, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento, sendo apresentada à Assembleia da República nos termos da alínea d) do número 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa, acompanhada de um pedido de prioridade e urgência, estando agendada a sua discussão na generalidade para a Reunião Plenária de dia 12 de dezembro de 2013.

Cumprindo os requisitos formais definidos nos números 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República, a proposta de lei está redigida sob forma de um articulado, composto por artigos, números e alíneas, tendo uma designação que traduz sinteticamente e de forma suficiente o seu objeto principal, sendo ainda precedida de uma breve exposição de motivos que subjazem à sua aprovação.

A Proposta de Lei n.º 184/XII/3.^a cumpre o disposto na denominada lei formulário [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto].

2 – Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa

Com a Proposta de Lei n.º 184/XII/3.^a o Governo visa a aprovação da “Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas”, fundamentando esta iniciativa na necessidade de simplificação e sistematização legislativa e na perspetiva de convergência do regime laboral dos trabalhadores públicos com o regime laboral comum.

Relativamente à sistematização, cumpre dizer que dada a complexidade e a proliferação de diplomas e as sucessivas alterações avulsas ao Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, sobretudo por via das Leis do Orçamento, que vieram e vêm afetar de forma negativa a certeza e a segurança jurídica nesta matéria, o esforço de sistematização não merece qualquer crítica. Contudo, o “esforço” efetuado por este Governo vai além destes objetivos salutar, pois de acordo com as suas próprias notas a esta lei “ (...) *este quadro legislativo induz uma excessiva utilização de recursos em tarefas que não acrescentam valor ao serviço público*”. É assim notório o objetivo de, através da aprovação

Comissão de Segurança Social e Trabalho

desta Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, prosseguir o processo de “racionalização” de efetivos e as preocupações com a gestão dos recursos humanos, no sentido da reconfiguração da Administração Pública.

Seguindo a metodologia e ordenamento do Código do Trabalho é ultrapassada em muito a mera sistematização, como é possível observar através do próprio conteúdo, em muitas matérias. É de notar também o saneamento legislativo operado, onde da junção de 10 diplomas resulta a revogação expressa de 1200 artigos, mantendo-se no entanto em vigor e paralelamente os regulamentos publicados ao abrigo da legislação ora revogada pela presente lei, quando haja habilitação legal pelo atual diploma da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas. Mantém-se assim em vigor, nomeadamente, o Decreto Regulamentar n.º 14/2008, de 31 de julho, referente aos níveis da tabela remuneratória única dos trabalhadores que exercem funções públicas, a Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro, que aprova a tabela remuneratória única e a Portaria n.º 62/2009, de 22 de Janeiro, que aprova os modelos de termos de aceitação de nomeação e os modelos de termos de posse.

A respeito da dita convergência com o regime laboral comum, cumpre ressaltar que o Governo reconduz esta proposta de diploma ao culminar de um processo de aproximação do regime de trabalho em funções públicas com o regime laboral comum, levado a cabo sucessivamente pela Lei n.º 23/2004, de 22 de junho, pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro e pela Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro. É ainda estabelecido o regime laboral comum, regulado no Código do Trabalho, como o regime subsidiário.

Também nas palavras do Governo e sobre a aprovação da Lei do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas é dito que “ (...) o tempo do funcionalismo público, em estado quase puro, durante décadas vigente na Administração Pública, desaparecia definitivamente”, sendo perceptível, também através das expressões utilizadas, o inconveniente que é a manutenção dos direitos dos trabalhadores da Administração Pública, operando a convergência com o regime laboral comum num quadro de nivelamento por baixo dos direitos e garantias dos trabalhadores em funções públicas.

A presente iniciativa legislativa encetada pelo Governo assenta em três ideias-chave:

Comissão de Segurança Social e Trabalho

- A convergência tendencial do regime dos trabalhadores em funções públicas com o regime laboral comum, com a necessária ressalva das especificidades que resultam da função e da natureza pública da entidade empregadora, com salvaguarda do estatuto constitucional da função pública;
- Transformar a figura do contrato de trabalho em funções públicas, em detrimento da figura da nomeação, no modelo de vínculo de emprego público, sem deixar no entanto de procurar um regime unitário para ambas as modalidades de vínculo de emprego público, ressaltando, quando necessário, as especificidades de cada um dos modelos;
- Integrar e racionalizar as recentes alterações legislativas, operadas nos últimos quatro anos no regime laboral da função pública, muitas delas da autoria deste Governo, que vieram descaracterizar e desfigurar este regime, devolvendo e reforçando o seu caráter unitário e a sua coerência.

a) – O vínculo de emprego público

No que toca ao conteúdo desta proposta de lei, ainda que muitas outras questões mereçam atenção, é necessária uma referência mais cuidada às questões relacionadas com o vínculo de emprego público. A análise desta questão deve ser feita nesta sede, pois prende-se não apenas com o conteúdo da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, que, sendo esse o caso, será aprovada juntamente com a presente lei, mas sobretudo os objetivos traçados pelo Governo na aprovação desta iniciativa.

Assim, cumpre antes de mais precisar os conceitos operativos nesta matéria e as alterações legislativas introduzidas no ordenamento nos últimos anos.

A Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, veio reformar os regimes de vinculação, de carreiras e remunerações dos trabalhadores da Administração Pública, tendo trazido numerosas alterações em matéria de constituição da relação jurídica de emprego público, nomeadamente se tomarmos em conta o regime vigente anterior, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 184/89, de 02 de junho. Desde logo, neste decreto apenas se encontravam

Comissão de Segurança Social e Trabalho

consagradas duas modalidades de constituição da relação jurídica de emprego público, a nomeação e o contrato¹, enquanto na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, surgem como modalidades de constituição da relação de emprego público a nomeação, o contrato e a comissão de serviço², sendo desde logo questionável a comissão de serviço ser erigida a modalidade de constituição de relação jurídica de emprego público. Atente-se que a comissão de serviço não era desconhecida da Administração Pública, estando prevista no Decreto-Lei n.º 427/89, de 07 de dezembro, como uma modalidade de nomeação³.

Na atual proposta, mais precisamente no artigo 6.º do anexo (Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas), sob a epígrafe “*Noção e modalidades de vínculo*” são enumeradas quatro formas de prestação de trabalho em funções públicas, sendo que, além destas três modalidades, é referido o contrato de prestação de serviços. Vejamos.

Ab initio cabe precisar que, na verdade, o contrato de prestação de serviços não corresponde ao exercício de funções permanentes mas sim à satisfação de necessidades temporárias e transitórias, pelo que a sua inclusão nas formas de prestação da atividade laboral em funções públicas, num artigo epigrafado de “*Noção e modalidades de vínculo*”, é mais do que duvidoso.

Introduz-se, pela primeira vez na Proposta Lei n.º 184/XII/3.^a, a noção de vínculo de emprego público, definindo-o como “(...) *aquele pelo qual uma pessoa singular presta a sua atividade a um empregador público, de forma subordinada e mediante remuneração*”, nele se incluindo as modalidades de contrato de trabalho, nomeação e comissão de serviço, podendo ser constituído por tempo indeterminado ou a termo resolutivo.

Várias questões se levantam. Começamos por fazer uma necessária e prévia precisão dos conceitos e definições legais relativas às modalidades supracitadas.

¹ Cfr. Art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 02 de junho: “*A relação jurídica de emprego na Administração constitui-se com base em nomeação ou contrato.*”

² Cfr. Art.º 9.º/1 da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro: “*A relação jurídica de emprego público constitui-se por nomeação ou por contrato de trabalho em funções públicas, doravante designado por contrato.*” em conjugação com o n.º 4 do mesmo preceito: “*A relação jurídica de emprego público constitui-se ainda por comissão de serviço quando se trate:*

a) *Do exercício de cargos não inseridos em carreiras, designadamente dos dirigentes;*

b) *Da frequência de curso de formação específico ou da aquisição de certo grau académico ou de certo título profissional antes do período experimental com que se inicia a nomeação ou o contrato para o exercício de funções integrado em carreira, em ambos os casos por parte de quem seja sujeito de uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado constituída previamente.*”

³ Cfr. Art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 07 de Dezembro: “*A constituição da relação jurídica de emprego por nomeação reveste as modalidades de nomeação por tempo indeterminado, adiante designada por nomeação, e de nomeação em comissão de serviço.*”

Comissão de Segurança Social e Trabalho

O conceito de contrato de trabalho em funções públicas que decorria do Decreto-Lei n.º 184/89, de 02 de junho, correspondia a um ato bilateral, nos termos do qual se constituía uma relação transitória de trabalho subordinado⁴. Na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, o conceito de contrato de trabalho era descrito como “(...) *um ato bilateral celebrado entre uma entidade empregadora pública, com ou sem personalidade jurídica, agindo em nome e em representação do Estado, e um particular, nos termos do qual se constitui uma relação de trabalho subordinado de natureza administrativa*”⁵. Esta definição da LVCR levanta imensos problemas técnico-jurídicos, desde logo relativos à questão de saber como pode uma entidade sem personalidade jurídica representar o Estado na constituição de uma relação de trabalho subordinado, de natureza administrativa. Por outro lado, será também interessante saber se, tendo essa entidade personalidade jurídica própria, como poderá esta representar o Estado, na medida em que os efeitos jurídicos se irão repercutir na sua própria esfera e não na do Estado. No entanto, por deficiente que fosse esta definição, seria certamente melhor do que uma ausência completa de definição legal, que é o que acontece na presente Proposta de Lei, apenas definindo o contrato de trabalho em funções públicas como o modelo regra da vinculação pública.

Relativamente ao vínculo público de nomeação também cumpre reter as alterações que, quer a noção quer o seu enquadramento foram tendo ao longo das alterações legislativas. No Decreto-Lei n.º 184/89, de 02 de junho, nomeação significava o ato unilateral da Administração Pública, pelo qual se visava o preenchimento de um lugar no quadro, cuja eficácia estava condicionada à aceitação por parte do nomeado⁶. Na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, pouco foi alterado em termos de conteúdo do preceito, que constava do seu artigo 9.º/2, apesar de que, para uma compreensão mais exata da noção de vínculo de nomeação, fosse necessária a conjugação com o número 3, *in fine*, do mesmo artigo. Assim, da conjugação dos dois preceitos resultava que nomeação seria o ato unilateral da entidade empregadora pública, nos termos do qual se constituiria uma relação de trabalho subordinado de natureza administrativa. Atualmente, na Proposta de Lei que ora se discute também se perdeu a definição genérica do conceito de nomeação, apenas sobrevivendo o

⁴ Cfr. Art.º 7.º do Decreto-Lei 184/89, de 02 de junho: “1 - O contrato de pessoal é um acto bilateral, nos termos do qual se constitui uma relação transitória de trabalho subordinado. 2 - As formas de contrato de pessoal admitidas são:

a) Contrato administrativo de provimento;

b) Contrato de trabalho a termo certo;”

Mais adiante, nos artigos 8.º e 9.º, do mesmo Decreto, se disciplinavam e regulavam aquelas duas formas de contrato de pessoal.

⁵ Cfr. Art.º 9.º/3 da Lei 12-A/2008, de 27 fevereiro.

⁶ Cfr. Art.º 6.º/1 do Decreto-Lei 184/89 de 02 de junho. Note-se que o Decreto-Lei 427/89, de 07 de Dezembro introduziu uma redação ligeiramente diferente, ao conjugar as redações dos números 1 e 2 do referido artigo 6.º.

Comissão de Segurança Social e Trabalho

seu âmbito de aplicação exclusivo a funções de autoridade pública⁷. A enumeração feita, quer na legislação anterior, quer na proposta de lei, é taxativa, deixando de fora trabalhadores que exercem funções de autoridade pública como, por exemplo, os trabalhadores das autoridades reguladoras.

Da conjugação dos números 2, 3 e 4 do art.º 6.º da proposta de lei, resulta que a nomeação corresponde a uma modalidade de vínculo de emprego público (através do qual uma pessoa singular presta a sua atividade a empregador público, de forma subordinada e mediante remuneração), podendo ser constituída por tempo indeterminado ou a termo resolutivo. No entanto, da análise dos números 1 e 3 do art.º 8.º parece resultar que, na larga maioria das situações em que se aplica o vínculo público de nomeação (alíneas b) a f) do número 1 do art.º 8.º), quando devam ser exercidas a título transitório, será de aplicar com as necessárias adaptações o regime do contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo. Parece, então, que será possível estabelecer uma nomeação transitória, por tempo determinado ou determinável, para as situações previstas na al. a) do número 1 do art.º 8.º. A figura da nomeação transitória existia já na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, e à qual se aplicava as disposições do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, relativas ao contrato a termo resolutivo. No entanto, da leitura do número 3 do art.º 8.º da Proposta de Lei n.º 184/XII, parece que a alínea a) foi deliberadamente excluída, pelo que não parece que se lhe possa aplicar o regime do contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo, quando exercidas a título transitório.

Falemos agora do conceito de comissão de serviço e da sua evolução legislativa. Como já se referiu anteriormente, a elevação da comissão de serviço a modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público foi uma inovação introduzida pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro⁸. A comissão de serviço anteriormente prevista na LVCR⁹ estava limitada a uma duração máxima de três anos, renovável por iguais períodos.¹⁰ Da atual proposta de lei desaparece o limite temporal, sem que se vislumbre um motivo atendível, o que conduz à introdução nas relações laborais públicas de vínculos mais ténues e instáveis, levando à eternização de relações de emprego precárias no exercício de funções públicas.

⁷ Constava do art.º 10.º da Lei 12-A/2008, de 27 de fevereiro, constando agora art.º 8.º da Proposta de Lei 184/XII/3.ª

⁸ Ver notas de rodapé 2 e 3.

⁹ Cfr. Art.º 9.º/4 da Lei 12-A/2008, de 27 de Junho.

¹⁰ Cfr. Art.º 23.º/1 da Lei 12-A/2008, de 27 de Junho: “Na falta de lei especial em contrário, a comissão de serviço tem a duração de três anos, sucessivamente renovável por iguais períodos.”

Comissão de Segurança Social e Trabalho

Cumpr agora ver como é feita, na Proposta de Lei n.º 184/XII, a compatibilização entre estas três modalidades de estabelecimento da relação de emprego público, sem contudo perder de linha de vista o enquadramento legislativo anterior. Recordando o Decreto-Lei n.º 184/89, de 02 de Junho, observamos que, lado a lado, apenas se encontravam duas modalidades de constituição da relação de emprego público, a nomeação e o contrato, resultando da lei que o regime regra para o exercício de funções públicas permanentes e de forma profissionalizada seria o vínculo público de nomeação, intervindo a celebração de contrato quando estivesse em causa a constituição de uma relação transitória.¹¹

Por sua vez, a LVCR veio introduzir alterações de monta neste sistema, subvertendo a regra até aí subsistente e alterando o paradigma, ao estabelecer o contrato de trabalho em funções públicas como o instrumento privilegiado e prevalecente na constituição das relações laborais públicas. Na verdade, apesar de no seu art.º 20.º a Lei 12-A/2008, de 27 de fevereiro, estabelecer que deverão ser contratos os trabalhadores que não devam ser nomeados, ao consagrar de forma taxativa a enumeração das situações em que seria aplicável a nomeação (carreiras especiais), transformou a aplicação do vínculo público de nomeação numa ocorrência residual e especialmente restrita.

No diploma que em concreto nos ocupa, de forma clara e expressa, é estabelecida a prevalência do contrato de trabalho em funções públicas sobre o vínculo constituído por nomeação, com a previsão do art.º 7.º do Anexo (Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas) que institui como regra na constituição do vínculo de emprego público a celebração de contrato de trabalho em funções públicas. A aprovação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, veio determinar a precarização da generalidade dos vínculos da larga maioria dos trabalhadores, determinando a conversão do vínculo público de nomeação em contrato individual de trabalho em funções públicas, que veio criar instabilidade e fragilizou a

¹¹ Cfr. Art.º 5.º, 6.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 02 de junho:

Art.º 5.º - "A relação jurídica de emprego na Administração constitui-se com base em nomeação ou em contrato"

Art.º 6.º/1- "A nomeação é um acto unilateral da Administração, cuja eficácia está condicionada à aceitação por parte do nomeado e pelo qual se visa o preenchimento de um lugar do quadro."

Art.º 6.º/2 - "Através da nomeação visa-se assegurar o exercício profissionalizado de funções próprias do serviço público que revistam carácter de permanência."

Art.º 7.º/1 - "O contrato de pessoal é um acto bilateral, nos termos do qual se constitui uma relação transitória de trabalho subordinado."

Art.º 7.º/2 - "As formas de contrato de pessoal admitidas são:

a) Contrato administrativo de provimento;

b) Contrato de trabalho a termo certo"

Veja-se ainda o artigo 9.º/1 do mesmo diploma, que na sua versão original dispunha que o contrato de trabalho a termo certo se destinava a assegurar o exercício de funções subordinadas de duração determinada ou determinável, que não pudessem ser desempenhadas por nomeados ou por contrato administrativo de provimento.

Comissão de Segurança Social e Trabalho

situação destes trabalhadores. O vínculo público de nomeação, regra vigente durante longo período na Administração Pública, tem a vantagem de permitir que os trabalhadores possam exercer plenamente a sua autonomia e independência face a todas as eventuais influências externas.

Assim, em fase de discussão na especialidade será necessário esclarecer, de forma clara e suficiente, a razão desta opção de negar o estatuto de funcionário público aos trabalhadores que desempenham funções que correspondem a necessidades permanentes dos serviços e o motivo que leva à manutenção da opção questionável da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que relega a nomeação para um plano residual, aprofundando ainda esta escolha, ao de forma clara e inequívoca estabelecer o contrato de trabalho em funções públicas como a regra da constituição das relações de emprego públicas.

Uma última nota relativamente à integração do contrato de prestação de serviços e à sua inclusão no art.º 6.º do Anexo (Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas), epígrafado "*Noção e modalidades de vínculo*". Dificilmente se pode considerar o contrato de prestação de serviços como um vínculo, *proprio sensu*, na medida que a ligação que estabelece é bastante ténue e efémera, pelo que surge desadequada a sua previsão neste preceito face à epígrafe proposta.

O mais duvidoso no entanto tem que ver, não com a opção técnica de inclusão desta modalidade contratual num determinado local do articulado (não descurando a importância de uma redação e sistematização clara, racional e metódica), mas sim com a previsão de que esta constitui uma forma de prestação de trabalho em funções públicas. No momento devido, não se procede à necessária definição da noção de prestação de serviço¹², apenas se indicando que não haverá sujeição à disciplina e direção, nem horário de trabalho. Ora, o conceito de contrato de prestação de serviços prende-se mais com a circunstância de uma das partes se obrigar perante a outra a proporcionar-lhe determinado resultado do seu trabalho, físico ou intelectual. Se estamos perante uma obrigação de resultados e não de meios, naturalmente que a sujeição aos poderes de direção e disciplina, enfim, ao poder de direção do empregador, ficará prejudicada.

Toda a formulação da modalidade de prestação de serviços ao longo do articulado - quer no artigo 10.º quer no artigo 32.º do Anexo à Proposta de Lei - surge como duvidosa e

¹² Cfr. Art.º 11.º do Anexo à Proposta de Lei n.º 184/XII/3.ª (GOV).

Comissão de Segurança Social e Trabalho

geradora de alguns problemas jurídicos, especialmente os que se prendem com a previsão da nulidade do contrato quando sobrevenha uma situação de subordinação:

- Consagra-se a nulidade de tais contratos mas afasta-se a sua característica central da retroatividade dos seus efeitos;
- Afirma-se que os contratos nulos de prestação de serviços não podem dar origem a vínculos de emprego público. Mas os restantes, os que não enfermam de subordinação jurídica, dão origem à constituição de um vínculo de emprego público? Pareceu que esta hipótese estava afastada desde logo pela redação do art.º 6.º/3, que apresentava uma enumeração taxativa das modalidades de vínculos públicos.

Também os requisitos cumulativos necessários à celebração deste tipo contratual¹³ oferece muitas dúvidas, nomeadamente ao estabelecer-se um critério de “conveniência” ou de “inconveniência” para contratar ou não contratar, avaliada em parecer emitido pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública.

3 – Iniciativas legislativas pendentes sobre a mesma matéria

(ver nota técnica emitida pelos serviços da Assembleia da República que se anexa).

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O aqui autor do parecer reserva a sua opinião para a discussão na generalidade e especialidade do diploma.

PARTE III – CONCLUSÕES

- a) A presente iniciativa foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do

¹³ Cfr. Art.º 32.º/1 do Anexo à Proposta de Lei n.º 184/XII/3.ª (GOV)



Comissão de Segurança Social e Trabalho

n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 188.º do Regimento da Assembleia da República.

- b) O Executivo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 184/XII/3.^a que *“Aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas”*, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, respeitando os requisitos formais relativos às iniciativas legislativas em geral e às propostas de lei em particular, bem como os limites da iniciativa legislativa e a denominada lei formulário.
- c) A presente iniciativa legislativa, apresentada pelo Governo, reúne todos os requisitos constitucionais, legais e regimentais para ser discutida e votada em Plenário da Assembleia da República.

Palácio de São Bento, 2 de dezembro de 2013.

O Deputado autor do parecer

O Presidente

Jorge Machado

José Manuel Canavarro

PARTE IV – ANEXOS

