

Contributo para a Apreciação Pública do Proposta Lei Nº 184/XII

Diploma:	Proposta Lei
N.º:	184/XII
Identificação do sujeito ou entidade:	Sindicato dos Funcionários Parlamentares
Morada ou Sede:	Rua de São Bento nº 148 - 1º
Local:	Lisboa
Código Postal:	1200-821 Lisboa
Endereço Eletrónico:	
Texto do Contributo:	Conforme documento em anexo.
Data:	06-12-2013 17:51:25

APRECIÇÃO PÚBLICA
PROPOSTA DE LEI N.º 184/XII/3.ª

I. NOTA PRÉVIA

1. Ao abrigo da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa, o Governo apresentou à Assembleia da República, com pedido de prioridade e urgência, a Proposta de Lei n.º 184/XII/3.ª (GOV) - "*Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*".
2. A 1 de novembro de 2013, a *supra* identificada Proposta de Lei foi admitida por S. Exa. a Presidente da Assembleia da República e baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, tendo esta promovido, nos termos e para os efeitos da Lei n.º 23/98, de 26 de Maio, e do artigo 134.º do Regimento da Assembleia da República, a apreciação pública da referida iniciativa legislativa.
3. Cumpre, assim, ao Sindicato dos Funcionários Parlamentares pronunciar-se neste âmbito.

II. CONSIDERANDOS

4. Nos termos do seu artigo 1.º, a presente Proposta da Lei aprova a lei geral do trabalho em funções públicas (LGTFP), constante em anexo.
5. O n.º 1 do artigo 1.º do referido anexo, sob a epígrafe "âmbito de aplicação", determina que o diploma em causa regula o vínculo de trabalho em funções públicas.

6. Igualmente o artigo 1.º, no seu n.º 4, estabelece o seguinte: *“Sem prejuízo de regimes especiais e com as adaptações impostas pela observância das correspondentes competências, a presente lei é ainda aplicável aos órgãos e serviços de apoio à Assembleia da República”*.
7. Ora, esta norma reconhece a especificidade do trabalho desenvolvido nos órgãos e serviços da Assembleia da República pelos funcionários parlamentares e as competências próprias deste órgão de soberania e visa claramente garantir a primazia do conjunto de regras que regulamentam a organização e funcionamento do Parlamento e a atividade nele desenvolvida, fazendo prevalecer as mesmas, consubstanciadas especialmente no Estatuto dos Funcionários Parlamentares (EFP) e na Lei da Organização e Funcionamento da Assembleia da República (LOFAR), sobre o regime que se pretende aprovar, o qual apenas se aplicará subsidiariamente.
8. Desta determinação normativa não nos restam quaisquer dúvidas. Até porque outra qualquer solução ou interpretação seriam inadmissíveis.
9. Contudo, temos fundadas dúvidas de que os termos escolhidos para esta ressalva sejam os mais adequados ou ajustados, parecendo-nos preferível que os órgãos e serviços da Assembleia da República - assim como os da Presidência da República - constassem do artigo 2.º que se refere à exclusão do âmbito de aplicação, o qual contempla entidades administrativas independentes, Banco de Portugal, entidades públicas empresariais e militares das Forças Armadas e da GNR cujos regimes também constam de lei especial.
10. Com efeito, conforme decorre da Constituição e da lei, a Assembleia da República é um órgão de soberania, dotado de competências e poderes próprios.
11. Como referem, na CRP Anotada, Jorge Miranda e Rui Medeiros: *“a Assembleia goza de autonomia organizativa, administrativa e financeira. Tem administração*

própria, não sujeita aos poderes de direção, superintendência e tutela do Governo [artigo 199.º alínea d)]. Nem se entenderia como, sendo o Governo responsável perante o Presidente e perante o Parlamento, os serviços de um e outro órgão dependessem do Governo. É ao Presidente da Assembleia, assistido por um Conselho de Administração (do qual fazem parte representantes dos grupos parlamentares), que cabe dirigir a administração da Assembleia”.

12. Por sua vez, a LOFAR determina que a Assembleia da República é dotada de autonomia administrativa e financeira e receitas e património próprios, tendo um orçamento próprio e um regime financeiro privativo.
13. Ora, dos preceitos constitucionais e das normas da LOFAR claramente decorre que, em respeito dos princípios enformadores da sua independência e autonomia e no cumprimento dos mesmos, a Assembleia da República tem poder de autorregulação e quaisquer alterações no domínio do regime de trabalho dos funcionários parlamentares têm de ser determinadas pelo próprio Presidente da Assembleia da República, sob proposta do Conselho de Administração.
14. Tal aliás tem tradução no disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 37.º da LOFAR que determinam que *“o pessoal permanente da Assembleia da República tem regime especial de trabalho, decorrente da natureza e das condições de funcionamento próprias da Assembleia da República”* e que *“este regime é fixado pelo Presidente da Assembleia da República, mediante proposta do Conselho de Administração”*.
15. Concomitantemente, o artigo 30.º da LOFAR estabelece o seguinte: *“o pessoal da Assembleia da República rege-se por estatuto próprio, nos termos da presente lei e das resoluções e regulamentos da Assembleia da República, tomados sob proposta do Conselho de Administração”*.

16. E estas normas da LOFAR que remetem para um regime jurídico-laboral específico, traduzido em estatuto próprio, encontram o seu fundamento na própria Constituição da República, que, no artigo 181.º, sob a epígrafe *“Funcionários e especialistas ao serviço da Assembleia”*, estabelece que *“Os trabalhos da Assembleia e os das comissões serão coadjuvados por um corpo permanente de funcionários (...) no número que o Presidente considerar necessário.”*
17. Em anotação a este artigo da CRP, escrevem Gomes Canotilho e Vital Moreira: *“A existência de um corpo permanente de funcionários técnicos e administrativos é uma das garantias de autonomia e de eficácia da Assembleia da República. (...) A fim de garantir a sua autonomia e independência face ao Governo e à Administração, natural é que a Assembleia da República goze de autonomia administrativa e financeira e de serviços e quadros de pessoal próprios. Assim dispõe a respetiva Lei Orgânica.”*
18. Para além desta norma da CRP e do que vem previsto na LOFAR desde 1993, o n.º 1 do artigo 1.º da Resolução da Assembleia da República n.º 39/96 (Carreiras e quadro de pessoal dos serviços da Assembleia da República) afirma de forma clara que *“As carreiras do pessoal da Assembleia da República são carreiras de regime especial.”*
19. É pois à luz e por força deste enquadramento constitucional e legal - LOFAR, Resolução da Assembleia da República n.º 39/96, e também da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (LVCR), que veio obrigar à revisão das carreiras de regime especial e corpos especiais (artigo 101.º) – que, após longos anos de negociações, é aprovado o EFP.
20. O EFP – imperativo legal das supracitadas normas - estabelece um regime jurídico-laboral próprio com regras exigentes, resultante do apoio aos trabalhos parlamentares, caracterizado pelo exercício de funções específicas em disponibilidade permanente, rigorosas incompatibilidades e reforçados deveres,

em enquadramento não equiparável às funções exercidas em nenhum outro órgão do Estado.

21. Aliás, este regime permite inclusive a harmonização com os demais países da União Europeia - de que são exemplo a Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Holanda, Itália, Luxemburgo, Polónia, Reino Unido - onde os funcionários parlamentares também têm um estatuto próprio, diferenciado e autónomo;
22. Em face do exposto, cumpre pois ao legislador enquadrar no artigo 2.º da LGTFP, relativo à exclusão do âmbito de aplicação, os órgãos e serviços da Assembleia da República.
23. Não foi esta a opção do proponente desta iniciativa legislativa que, ao invés, antes escolheu uma solução em que se prevê a aplicação do diploma em apreciação como legislação subsidiária.
24. Ora, conforme *supra* salientamos, fazer com que a lei a aprovar se autodetermine como lei subsidiária não constitui uma solução adequada. Nem do ponto de vista material, nem do ponto de vista da técnica legislativa.
25. Com efeito, cada diploma legal é que tem de definir quais as fontes subsidiárias para preencher as lacunas que dele eventualmente decorrerem.
26. Não podem ser as respetivas fontes subsidiárias a autodefinirem-se como legislação a aplicar subsidiariamente no caso de lacunas relativas a diplomas legais terceiros.
27. E, no caso particular das normas relativas ao regime jurídico-laboral dos funcionários parlamentares e dos eventuais casos omissos, quer a LOFAR quer o EFP são claros ao determinar quais as regras que se aplicam subsidiariamente.

28. Estabelece o n.º 2 do artigo 30.º da LOFAR que *“a legislação referente aos funcionários da administração central do Estado é aplicável subsidiariamente”* .
29. Já o EFP é mais clarificador ao limitar os regimes de aplicação subsidiária aos casos previstos no artigo 88.º¹, sendo certo que, de acordo com os princípios gerais do Direito e o estabelecido na LOFAR, as lacunas do EFP serão preenchidas pela aplicação, com as devidas e necessárias adaptações, da legislação aplicável à administração central do Estado.
30. Ora, decorre do exposto que a referida legislação é aplicável aos funcionários parlamentares por indicação expressa do EFP e da LOFAR, não sendo admissível qualquer aplicação subsidiária de outra legislação que não a identificada e nos termos definidos.
31. Em suma, parece-nos como opção mais adequada a inclusão dos órgãos e serviços da Assembleia da República no artigo 2.º da LGTFP. No entanto, afiguram-se nos acautelados os poderes e competências próprias da Assembleia da República, bem como o regime jurídico-laboral dos funcionários parlamentares, consagrado no EFP, os quais não são, nem podem ser, afastados pelo presente diploma, o qual se aplicará apenas como legislação subsidiária.

¹ **Artigo 88.º**

Legislação subsidiária

1 - O Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores Que Exercem Funções Públicas é aplicável aos funcionários e trabalhadores parlamentares.

2 - Ao pessoal abrangido pelo presente Estatuto são também aplicáveis, com as necessárias adaptações, as seguintes disposições do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas e do respetivo Regulamento:

a) Artigos 6.º a 12.º do Regime e 1.º a 3.º do Regulamento, sobre direitos de personalidade;

b) Artigos 13.º a 20.º, 22.º e 23.º do Regime e 4.º a 14.º do Regulamento, sobre igualdade e não discriminação;

c) Artigos 21.º do Regime e 15.º a 39.º do Regulamento, sobre proteção do património genético;

d) Artigos 52.º a 58.º do Regime e 87.º a 96.º do Regulamento, sobre estatuto de trabalhador-estudante;

e) Artigos 221.º a 229.º do Regime e 132.º a 204.º do Regulamento, sobre segurança, higiene e saúde no trabalho;

f) Artigos 298.º a 307.º do Regime e 205.º a 239.º do Regulamento, sobre constituição de comissões de trabalhadores;

g) Artigos 308.º a 339.º do Regime e 240.º a 253.º do Regulamento, sobre liberdade sindical;

h) Artigos 392.º a 407.º do Regime, sobre direito à greve.

3 - São ainda aplicáveis ao pessoal abrangido pelo presente Estatuto os regimes de proteção social e de proteção na parentalidade dos trabalhadores que exercem funções públicas.

32. Ainda no que concerne ao regime da LGTFP, cumpre fazer referência ao facto de a alínea a) do n.º 1 do artigo 97.º prever que “a mobilidade tem a duração máxima de 18 meses, exceto quando estejam em causa órgãos e serviços da Assembleia da República e os serviços de apoio aos grupos parlamentares”.
33. Ora, embora a proposta de lei em apreciação, assim como a legislação que se encontra em vigor, estabeleça um regime de mobilidade, é necessário ter presente que, por estar em causa um corpo especial, o EFP apenas admite a “mobilidade interna” – ou seja, entre serviços da Assembleia da República -, conforme previsto no seu artigo 15.º, definindo como “cedência de interesse público” as situações em que um trabalhador ou funcionário de uma entidade pública ou privada deva exercer funções na Assembleia da República e, inversamente, quando um funcionário parlamentar deva exercer funções em entidade diferente da Assembleia da República, conforme decorre do n.º 1 do artigo 14.º
34. Assim, não obstante o conceito de mobilidade estar definido e determinado na LGTFP, de modo a não haver colisão com as normas do EFP e o regime jurídico previsto para as situações em que um trabalhador ou funcionário de uma entidade pública esteja a exercer funções na Assembleia da República, propomos a autonomização das situações previstas na alínea a) e b) do n.º 1 do artigo 97.º. Assim, sugerimos a seguinte redação para os n.ºs 1 e 2 deste artigo, renumerando-se os n.ºs 2 e 3 como 3 e 4, respetivamente:
1. A mobilidade tem a duração máxima de 18 meses, exceto quando esteja em causa órgão ou serviço, designadamente temporário, que não possa constituir vínculos de emprego público por tempo indeterminado.
 2. O prazo previsto no número anterior não se aplica nos casos em que haja celebração de acordo de cedência de interesse público para os órgãos e serviços da Assembleia da República, bem como quando estejam em causa os serviços de apoio aos grupos parlamentares.
 3. (anterior n.º 2)
 4. (anterior n.º 3)».

III. CONCLUSÕES

Em face do exposto, o Sindicato dos Funcionários Parlamentares entende, em suma, que:

- i. Dos preceitos constitucionais e das normas da LOFAR claramente decorre que, em respeito dos princípios enformadores da sua independência e autonomia e no cumprimento dos mesmos, a Assembleia da República tem poder de autorregulação e quaisquer alterações no domínio do regime de trabalho dos funcionários parlamentares têm de ser determinadas pelo próprio Presidente da Assembleia da República, sob proposta do Conselho de Administração;
- ii. O EFP – imperativo constitucional e legal - estabelece um regime jurídico-laboral próprio para os funcionários parlamentares, na decorrência da atividade específica exigida no apoio aos trabalhos parlamentares, caracterizado pelo exercício de funções exclusivas em disponibilidade permanente e rigorosas incompatibilidades e deveres, em enquadramento não equiparável às funções exercidas em nenhum outro órgão do Estado;
- iii. Este regime permite inclusive a harmonização com os Estados membros da União Europeia, onde os funcionários parlamentares também têm um estatuto próprio, diferenciado e autónomo;
- iv. Partindo destas premissas a proposta de lei em análise, acolhe a especificidade do trabalho parlamentar e acautela a prevalência das normas previstas no EFP

e demais legislação especial aplicável aos funcionários parlamentares, bem como as competências próprias da Assembleia da República;

- v. Não obstante se nos afigurarem acautelados os poderes e competências próprias da Assembleia da República, bem como o regime jurídico-laboral dos funcionários parlamentares, consagrado no EFP, os quais não são – nem podem ser - afastados pelo presente diploma - o qual apenas poder servir e ser aplicado como legislação subsidiária - a solução encontrada pelo proponente da presente iniciativa não se mostra como a solução adequada nem do ponto de vista material nem do ponto de vista da técnica legislativa;
- vi. Não pode ser o diploma fonte de direito subsidiário a autodefinir-se como legislação a aplicar subsidiariamente no caso de lacunas relativas a diplomas legais terceiros, sendo forçoso que aconteça precisamente o contrário, ou seja, que cada diploma legal defina qual a legislação subsidiária a aplicar no caso de lacunas que o mesmo apresente;
- vii. Quer a LOFAR, quer o EFP são claros ao determinar quais as regras que se aplicam subsidiariamente relativas ao regime jurídico-laboral dos funcionários parlamentares em eventuais casos omissos;
- viii. A legislação aplicável à administração central do Estado é aplicável aos funcionários parlamentares por indicação expressa do EFP e da LOFAR e nos termos consagrados neste diploma, não sendo admissível qualquer aplicação subsidiária de outra legislação que não a identificada e nos termos concretizados;
- ix. Pelos argumentos aduzidos, a opção correta seria a de enquadrar no artigo 2.º da LGTFP - relativo à exclusão do âmbito de aplicação - os órgãos e serviços da Assembleia da República;

x. Relativamente à alínea a) do n.º 1 do artigo 97.º, que prevê que “a mobilidade tem a duração máxima de 18 meses, exceto quando estejam em causa órgãos e serviços da Assembleia da República e os serviços de apoio aos grupos parlamentares”, tendo em conta que o EFP apenas admite a “mobilidade interna” – ou seja, entre serviços da Assembleia da República, definindo como “cedência de interesse público” as situações em que um trabalhador ou funcionário de uma entidade pública ou privada deva exercer funções na Assembleia da República e, inversamente, quando um funcionário parlamentar deva exercer funções em entidade diferente da Assembleia da República, por forma a evitar a colisão entre esta norma e o disposto no EFP, no respeito das competências e poder de autorregulamentação da Assembleia a República, este artigo deve passar a ter a seguinte redação:

- 1- *A mobilidade tem a duração máxima de 18 meses, exceto quando esteja em causa órgão ou serviço, designadamente temporário, que não possa constituir vínculos de emprego público por tempo indeterminado.*
- 2- *O prazo previsto no número anterior não se aplica nos casos em que haja celebração de acordo de cedência de interesse público para os órgãos e serviços da Assembleia da República, bem como quando estejam em causa os serviços de apoio aos grupos parlamentares.*
- 3- *(anterior n.º 2)*
- 4- *(anterior n.º3).*

O PRESIDENTE,

