

À Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local

Contributo, no quadro da apreciação pública dos **Projetos de Lei n.º 455/XIV e 467/XIV**

Os Projetos de Lei n.ºs 455 e 467/XIV, relativos ao regime de integração de trabalhadores de entidade cedente em entidade cessionária (na mesma linha dos Projetos de Lei n.ºs 414/XIV e 448/XIV), vem tentar resolver um problema - a árvore – num quadro maior de problemas - a floresta - que são as relações jurídicas ou cadeia de relações jurídicas em que uma das partes é entidade pública.

Tomemos alguns casos em concreto:

As Redes Municipais de Distribuição de Eletricidade de Baixa Tensão

O quadro legal das concessões das redes de baixa tensão já hoje apresenta um detalhe relevante: em caso de denúncia ou resgate, serão acompanhadas pela “*Absorção dos trabalhadores da EDP ligados à exploração em causa, com salvaguarda dos direitos daqueles*” (alínea c) do n.º 1 do Artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 344-B/82, de 1 de setembro).

Logo e na hipótese da reversão da concessão, mas com continuação da atividade, então a assunção da respetiva “unidade económica”, competirá aos respetivos municípios, diretamente pelos seus serviços.

O Centro de Conferência de Faturas do SNS

O exemplo do Centro de Conferência de Faturas do SNS apresenta uma diferença substancial relativamente à concessão de uma cantina ou lavandaria (como no caso seguinte): a não afetação de recursos materiais ou de pessoal da entidade cedente/cessionária.

A sua criação e implementação traduziu-se num assumir de funções anteriormente exercidas através das sub-regiões de Saúde (estruturas das Administrações Regionais de Saúde), mas sem que nenhum dos trabalhadores afetos a tais funções tenham passado para a entidade concessionária, como resulta da Portaria n.º 711/2007, de 11 de junho, e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 96/2007, de 23 de julho.

Logo e na hipótese da reversão da concessão, mas com continuação da atividade, então a assunção da respetiva “unidade económica”, competirá à Administração Central do Sistema de Saúde, I. P..

A Cantina do Instituto Superior Técnico

(caso também referido no quadro da consultada pública sobre o Projeto de Lei 414/XIV)

No caso da cantina do Instituto Superior Técnico (IST) e conforme informação constante em Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 11 de setembro de 2019 (Relator Conselheiro Ferreira Pinto (e objeto de recurso para o Tribunal Constitucional), os trabalhadores da anterior concessionária/cedente da cantina deverão ver os respetivos contratos individuais de trabalho transitar para o concedente/cessionário (os Serviços de Ação Social da Universidade de Lisboa).

O acórdão recorrido dá plena expressão à Diretiva 2001/23/CE (relativa ao transmissão de empresa ou estabelecimento), à jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) e é coincidente com os objetivos dos Projetos de Lei n.ºs 455 e 467/XIV, visto não estarem em causa postos ou funções associadas a “prerrogativas do poder público”.

Mas, nestas histórias, há sempre um “mas”, que no caso é um acórdão do Tribunal Constitucional (TC), a saber o Acórdão n.º 368/2000 (Relator Conselheiro Mota Pinto), o qual veio fixar jurisprudência no sentido de que as entidades públicas só podem estabelecer relações de trabalho por tempo indeterminado quando precedidas de concurso público.

O Hospital Amadora-Sintra

A concessão da gestão do Hospital Doutor Fernando da Fonseca, vulgarmente conhecido por Hospital Amadora-Sintra constituiu um dos primeiros casos de concessão de estabelecimento público, tendo um detalhe relevante: a entidade concessionária (privada) assumiu a direção e o pagamento do pessoal com estatuto de funcionário público (Artigo 50.º da Portaria n.º 704/94, de 29 de julho).

A respetiva concessão veio a terminar a 31 de dezembro de 2008, mas o regime jurídico do cedente original (entidade pública Hospital Doutor Fernando da Fonseca) veio a ser transformado, de pessoa coletiva de direito público para entidade pública empresarial (Decreto-Lei n.º 203/2008, de 10 de outubro), ficando assim afastado o cenário que os projetos de lei em consulta visam regular, a saber, a conversão dos contratos individuais de trabalho existentes em contratos de trabalho em funções públicas.

O Instituto Superior Miguel Torga

O Instituto Superior Miguel Torga apresenta-se como um caso sui generis no contexto do setor público português, visto ser uma instituição de ensino superior privada, ainda que sendo propriedade de uma entidade pública.

Até 2015, o mesmo instituto tinha como entidade titular ou proprietária a entidade pública “Assembleia Distrital de Coimbra”. Por força da Lei n.º 36/2014, de 26 de julho, as assembleias distritais foram esvaziadas de responsabilidades com incidência patrimonial, tendo o mesmo instituto transitado para a esfera patrimonial da Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra (Despacho n.º 3778/2015, de 16 de abril).

Tal transição de entidade titular, ainda que sempre pública, não se traduziu em qualquer alteração da situação jurídica das relações de trabalho existentes, visto os seus docentes não terem transitado para o Estatuto da Carreira Docente Universitária.

A EPUL - Empresa Pública de Urbanização de Lisboa

(caso também referido no quadro da consultada pública sobre o Projeto de Lei 414/XIV)

Por deliberação da Assembleia Municipal de Lisboa, de 28 de maio de 2012, foi determinada a dissolução da EPUL – Empresa Pública de Urbanização de Lisboa, dissolução esta acompanhada pela internalização da respetiva atividade nos próprios serviços do Município de Lisboa.

Tal deliberação foi fundada em norma legal do regime jurídico da atividade empresarial local – Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto – regime jurídico este que define, nomeadamente:

- o procedimento de transição para os contratos individuais de trabalho por tempo indeterminado existentes com a entidade a dissolver;
- os mecanismos de mobilidade a adotar;
- os procedimentos concursais a abrir;
- e o mecanismo de integração nos quadros do município.

As empresas do Grupo Parque Expo 98

Contrariamente ao caso da EPUL, as empresas do Grupo Parque Expo, nomeadamente a “Parque Expo 98, S. A.”, e a “Parque Expo - Gestão Urbana do Parque das Nações, S. A.” foram objeto de dissolução sem qualquer transferência de pessoal.

Nem o regime legal aplicável à “Parque Expo - Gestão Urbana do Parque das Nações, S. A.” (Decreto-Lei n.º 241/2012, de 6 de novembro), nem o regime legal aplicável à “Parque Expo 98, S. A.” (Decreto-Lei n.º 67/2018, de 17 de agosto), incluem quaisquer normas de transferência de trabalhadores das entidades públicas a dissolver, mas somente normas sobre as “posições contratuais em contratos de concessão” em que as mesmas eram parte, posições estas transferidas para o Município de Lisboa.

Ao contrário do regime legal das empresas públicas municipais (Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto), nem o regime geral das empresas públicas (Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro), nem os regimes das empresas públicas em cada uma das regiões autónomas, (Decreto Legislativos Regional n.º 7/2008/A e Decreto Legislativos Regional n.º 13/2010/M), preveem quaisquer normas legais de transição de pessoal ou de internalização de atividades.

Conclusões:

1— Os Projetos de Lei n.ºs 455 e 467/XIV são bastante similares, mas optam por um modelo de conversão direta dos contratos individuais de trabalho (perante a entidade concessionária privada) em contratos de trabalho em funções públicas (perante a entidade pública concessionária). Tal opção pode apresentar problemas de constitucionalidade, tal como já refere a nota técnica ao Projeto de Lei 455/XIV, particularmente face ao Acórdão n.º 368/2000, do Tribunal Constitucional.

Tal situação poderá ser resolvida através da adoção do mecanismo já existentes na Lei, e aplicáveis às situações de internalização de atividades de empresas municipais nos próprios municípios, conforme n.ºs 5 a 13 do Artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

2— A alteração ao regime de mobilidade especial previsto na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas deverá ainda ser aproveitada para:

- a) Remeter para os conceitos previstos no Artigo n.º 285.º do Código do Trabalho;
- b) Estabelecer o regime geral de internalização de entidade participada em entidade participante pública, a fim de estabelecer um quadro legal para as situações envolvendo empresas públicas, quer do Estado, quer das Regiões Autónomas, quer das Autarquias Locais.

Assim, apresento as seguintes sugestões:

- 1— Para o **Artigo 244.º** da Lei Geral do Trabalho de Funções Pública, a redação deverá, somente, elencar as situações de modalidade especial:

Constituem casos especiais de cedência de interesse público:

- a) O exercício de funções em parceiro social;*
- b) O exercício de funções em entidade concessionária;*
- c) O exercício de funções em entidade cessionária;*
- b) O exercício de funções em entidade participante dominante.*

- 2— Um novo artigo **244-A** deverá ser introduzido, dedicado, somente, à situação de “*exercício de funções em parceiro social*”, tendo como corpo os atuais n.ºs 1 e 2 do Artigo 244.º da Lei Geral do Trabalho de Funções Pública.

- 3— Um novo artigo **244-B** deverá ser introduzido, dedicado, somente, à situação de “*exercício de funções em entidade concessionária*”, com o seguinte corpo:

A cedência para exercício de funções em entidade concessionária aplica-se aos casos em que um empregador não sujeito à presente Lei passa a ser responsável por trabalhador ou conjunto de trabalhadores sujeitos à presente Lei, designadamente em situações de concessão de serviço público.

- 4— Um novo artigo **244-C** deverá ser introduzido, dedicado, somente, à situação de “*exercício de funções em entidade cessionária*”, com o seguinte corpo:

1— A cedência para exercício de funções em entidade cessionária aplica-se aos casos em que um empregador público passe a ser responsável por trabalhador ou conjunto de trabalhadores, sujeitos ao Código do Trabalho, designadamente em situações de reversão de concessão de serviço público.

6/9
AAbrau

- 2— *As entidades concessionárias em processo de fim de concessão podem ceder às entidades públicas cessionárias os seus trabalhadores sujeitos ao Código do Trabalho, na exata medida em que estes se encontrem afetos e sejam necessários ao cumprimento das atividades objeto de reversão.*
- 3— *Os acordos referidos no presente artigo devem ser celebrados no prazo de seis meses após a deliberação de reversão da concessão.*
- 5— Um novo artigo 244-D deverá ser introduzido, dedicado, somente, à situação de “*exercício de funções em entidade participante dominante*”, com o seguinte corpo:
- 1— *A cedência para exercício de funções em entidade participante dominante aplica-se aos casos em que um empregador público passe a ser responsável por trabalhador ou conjunto de trabalhadores, sujeitos à presente Lei ou ao Código do Trabalho, designadamente em situações de comissão de serviço ou de dissolução ou integração de entidade pública participada, acompanhada de internalização de atividades.*
- 2— *As entidades públicas participadas em processo de integração ou liquidação, podem ceder às entidades públicas participantes os seus trabalhadores sujeitos ao Código do Trabalho, na exata medida em que estes se encontrem afetos e sejam necessários ao cumprimento das atividades objeto de integração ou internalização.*
- 3— *Os acordos referidos no presente artigo devem ser celebrados no prazo de seis meses após a deliberação de integração ou de internalização.*

6— Um novo artigo 244-E deverá ser introduzido, dedicado, somente, à situação de “*procedimentos especiais de transição*” (por reprodução da solução do regime legal do setor empresarial local), com o seguinte corpo:

1— *Na pendência dos procedimentos reversão de concessão ou de integração de entidade participada, os trabalhadores sujeitos ao Código do Trabalho e com contrato por tempo indeterminado que se encontrem nas situações previstas nos Artigos 244-C ou 244-D, podem candidatar-se aos procedimentos concursais exclusivamente destinados a quem seja titular de uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente estabelecida, prevista na presente Lei e que sejam abertos pelas entidades públicas às quais se encontrem cedidos.*

2— *O direito de candidatura a que se refere o número anterior aplica-se apenas aos procedimentos concursais para a ocupação de postos de trabalho correspondentes às funções ou atividade que o trabalhador cedido se encontra a executar, na exata medida do âmbito da reversão de concessão, de integração ou de internalização e que sejam abertos no período máximo de 12 meses a contar da data do acordo de cedência de interesse público a que se referem os Artigos 244-C ou 244-D, independentemente da duração máxima deste poder vir a ser excecionalmente superior.*

3— *O disposto nos n.ºs anteriores não prejudica a exigência de verificação dos demais requisitos legais para a constituição da relação jurídica de emprego público.*

4— *Para efeitos de candidatura aos procedimentos concursais referidos no número anterior, os trabalhadores cedidos ao abrigo dos Artigos 244-C ou 244-D, são equiparados a candidatos com relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente estabelecida.*

- 5— *O disposto nos n.ºs anteriores aplica-se apenas aos trabalhadores detentores de contrato de trabalho por tempo indeterminado que tenham sido admitidos pelo menos um ano antes da data da decisão de reversão de concessão ou de integração de entidade participada, aos quais, no caso de constituição de relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado, não é devida qualquer compensação pela extinção do anterior posto de trabalho.*
- 6— *Os trabalhadores que foram ou venham a ser integrados no mapa de pessoal de entidade pública na base da carreira, na sequência de procedimento concursal, têm direito à contagem do tempo de serviço prestado por tempo indeterminado ao serviço de entidade concessionária ou de entidade integrada, para efeitos de antiguidade e de alteração do posicionamento remuneratório, aplicando-se, com as devidas adaptações, a conversão estabelecida no artigo 113.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro ou legislação subsequente.*

Saint Laurent d'Aigouze (França)

15 de agosto de 2020

Alexandre José Ferreira de Abreu

Alexandre José Ferreira de Abreu