

Proposta de Lei n.º 154/XII/2.ª

“Institui e regula o sistema de 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”

I

Introdução

1. A Proposta de Lei em apreciação tem como objetivo principal o de impor o despedimento sem justa causa na Administração Pública, através de um sistema dito de *“requalificação dos trabalhadores em funções públicas”*, que revogaria o já de si gravoso sistema de mobilidade especial. O governo pretende assim dar suporte legal ao despedimento de milhares de trabalhadores na Administração Pública, com o agravamento da instabilidade laboral e social no setor e as inevitáveis consequências negativas na prestação de serviços públicos essenciais às populações; trata-se de um inadmissível retrocesso social e civilizacional.

A eufemística designação de *“requalificação”* não esconde o confronto direto deste objetivo com a Constituição da República, designadamente com o art.º 53.º quando expressamente estatui que são *“...proibidos os despedimentos sem justa causa...”* e com o art.º 58.º n.ºs 1 e 2, alínea a), que consagram o *“direito ao trabalho”* e obrigam o Estado à *“execução de políticas de pleno emprego”*. Mas as **inconstitucionalidades materiais** não se ficam pela violação destes comandos constitucionais, como adiante demonstraremos.

2. Por outro lado, este diploma também está ferido de **inconstitucionalidade formal**, pois:

O art.º 7.º da Lei 23/98, de 26/5, determina que as matérias com incidência orçamental só podem ser discutidas na negociação geral anual (que se iniciará a partir de 1 de setembro). As que não têm essa incidência exigem que as partes acordem na negociação e *“que não tenham sido discutidas na negociação geral anual precedente”* - no caso em apreço houve esta negociação e, para o efeito, não houve acordo entre as partes.

Ora, a matéria em causa foi discutida com o governo no âmbito da negociação geral anual para 2013, como é público e notório com a sua inserção no Orçamento, com base numa proposta do governo, que foi enviada para negociação à FCSAP, em 2012/10/08. E mesmo que, agora, tivesse havido acordo com o governo para negociar - o que a FCSAP repudiou e recusou expressamente, como se prova pelas declarações que fez para as atas das reuniões - continuaria a não ser respeitada a lei, pelo facto de que tal matéria foi discutida na negociação geral anual precedente.

Assim, o governo desrespeitou a Lei 23/98 ao querer impor aos Sindicatos uma negociação - o que tornaria inconstitucional uma Lei aprovada com base nesta PL - e demonstra um arrogante e inadmissível desrespeito pelo direito à negociação coletiva, por parte do governo.

II

Apreciação

1. A proposta de lei em causa é uma revisão total do regime comum de mobilidade entre serviços dos funcionários e agentes da Administração Pública, constante da originária Lei nº53/2006, de 7.12, *"propondo 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"* (é o que se lê na Exposição de Motivos da proposta).

O articulado da proposta com 50 preceitos, cujo discurso, em muitos aspetos, é complexo e de difícil compreensão para um normal destinatário (e para tal complexidade e dificuldade contribui o desenvolvimento de vários artigos da lei por múltiplos números e alíneas, em número até superior a dez), desdobra-se em cinco capítulos, debruçando-se sobre a matéria fixada o seu art.º 1º, nº1, *"o sistema de requalificação de trabalhadores em funções públicas visando a melhor afetação dos recursos humanos da Administração Pública"*. É uma linguagem do legislador fechada, técnica, e muitas vezes inacessível, ficando comprometida a conciliação/conjugação de todo o articulado.

Depois, o sistema confuso da revogação de normas jurídicas ou de regimes legais, obrigando a uma consulta, nada fácil, de vários diplomas (vejam-se as normas dos arts 1º, nº1, e 46º da proposta), e ainda o sistema de remissões, com as fórmulas de *"necessárias adaptações"* ou de *"sem prejuízo"* (at. 24º, 33º e 34º, por exemplo), o que nem sempre é apreensível para o destinatário das normas.

Enfim, um mau exemplo da atividade legisladora do Estado, que não é facilmente acessível para os destinatários normais das normas constantes da proposta de lei, em especial, todo o Capítulo II, regulando os procedimentos aplicáveis aos *“trabalhadores em funções públicas de órgãos e serviços ou subunidades orgânicas que sejam objeto de reorganização e de racionalização de efetivos”*.¹

Curiosamente, a crítica à aplicação prática do regime legal que se pretende agora substituir, e que se lê na Exposição de Motivos da proposta, vale *qua tale* para a previsível aplicação prática do novo regime, pois é a mesma, senão mesmo agravada, a complexidade/dificuldade dos mecanismos aos processos e procedimentos previstos nos dois regimes, o novo e o anterior. Pode até afirmar-se provocatoriamente que, se a lei viesse a entrar em vigor, o decurso da sua aplicação nos próximos anos só introduziria novos problemas na Administração Pública, tão difícil e tão complexa ela é.

2. Passando agora ao plano das (in)constitucionalidades que as normas da proposta de lei suscitam, podem adiantar-se, em síntese, os seguintes casos:²

2.1. A norma do n.º 2 do art.º 18º, quando prevê o ato de cessação do contrato de trabalho, findo o prazo de 12 meses, seguidos ou interpolados, após a colocação do trabalhador na situação da requalificação, o que se traduz, na prática num despedimento sem justa causa, por violação das normas dos art.ºs 53º e 58º, n.º 1 e 2, a), da CRP, garantindo os direitos ao trabalho e à segurança no emprego, verdadeiros direitos fundamentais dos trabalhadores, na linha de direito à dignidade da pessoa humana proclamado no art.º 1º.

2.2. A norma do n.º 3 do art.º 23º, ao estabelecer que o trabalhador em situação de requalificação é opositor obrigatório para ocupação de postos de trabalho, por violação do princípio da liberdade de escolha da profissão, que decorre das normas dos art.ºs 47º e 58º, n.º 2, da CRP.

2.3. A norma do art.º 48º, quando manda aplicar as alterações introduzidas pela lei nova aos trabalhadores em situação de mobilidade especial à data da entrada em vigor da lei, sendo colocados *“no início da situação do requalificação, mantendo a remuneração auferida nessa data”*, por violação dos princípios da confiança e da segurança jurídica, ínsitos na norma do art.º 2, da CRP. Então, as expectativas fundadas desses trabalhadores, que sabiam não estar sujeita a prazo a sua situação de mobilidade especial, saem frustradas, com prejuízo dos seus direitos legitimamente adquiridos em tal situação.

¹ Em palavras simples, pode dizer-se que o legislador pretende que os trabalhadores, em geral, que sejam considerados excedentários e não reafetos (não integrados noutra órgão ou serviço) serão colocados na situação de requalificação, com as consequências da perda parcial da remuneração e da cessação do contrato de trabalho.

² Independentemente do quadro normativo que se pretende aplicar aos docentes (mobilidade e sistema de requalificação – art.ºs 39º, 40º e 44º) e à administração autárquica, nos artigos 41º e 42º.

2.4. A norma do art.º 46º, b), ao revogar expressamente o n.º 4 do art.º 88º, da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, pretendendo aplicar aos trabalhadores contratados, que antes tinham nomeação definitiva, a cessação do contrato de trabalho após 12 meses na situação de requalificação, quando mantêm, por força daquele n.º 4, *“os regimes de cessação da relação jurídica de emprego público e de reorganização de serviços e colocação de pessoal em situação de mobilidade especial próprios da nomeação definitiva e transitam, sem outras formalidades, para a mobilidade de contrato por tempo indeterminado”*, por violação também dos princípios de confiança e da segurança jurídica, ínsitos na norma do art.º 2º da CRP.

É que, por já não manterem, nem salvaguardarem, a aplicação, aos trabalhadores contratados e outros nomeados, dos regimes previstos naquele n.º 4 do art.º 88º, saem frustradas as expectativas fundadas desses trabalhadores, mudando-lhes imprevistamente o seu estatuto, com prejuízo dos seus direitos legitimamente adquiridos na definição do n.º 4 do art.º 88º (vejam-se a propósito, as considerações do Acórdão do Pleno do Tribunal Constitucional n.º 154/2010, de 20 de Abril).³

3. Mas há outras situações, como sejam:

3.1. A das normas dos art.ºs 12º, n.ºs 4 e 5, e 13º, n.ºs 2 e 3, quando se reportam à fixação de *“escalas de valores e formas de cálculo da pontuação final”* ou a *“provas adequadas ao conteúdo funcional da carreira”* (n.ºs 4 e 5, do art.º 12º) ou ainda quando se referem a *“universos e critérios de seleção”* (n.ºs 2 e 3 do art.º 13º), tudo com uma vacuidade que dificulta aos destinatários das normas a sua compreensão. Com o que está a violar-se o princípio da precisão ou determinabilidade dos atos normativos, que se colhe implicitamente da norma do art.º 112º da CRP, e está ínsito na norma do art.º 2º.

3.2. A deslegalização que se extrai das normas dos art.ºs 8º e 24º (portaria), por violação de princípio da tipicidade da lei, constante dos n.ºs 6 e 7 do citado art.º 112º, da CRP. Versando aquelas mesmas matérias que correspondem a uma opção primária do regime jurídico da tramitação do procedimento prévio de recrutamento de trabalhadores em situação de requalificação e da identificação do universo de trabalhadores, a sua regulação apenas pode ser efetuada por ato legislativo ou decreto regulamentar, sujeito a promulgação presidencial e a possibilidade de veto (e não basta falar-se em *“diploma”*, como consta do art.º 8º).

³ Registe-se ainda a norma do n.º 1 do art.º 34º, prevendo o *“direito à proteção no desemprego”*, na situação de cessação de contrato de trabalho em funções públicas, mas só aparentemente assegura essa proteção no desemprego em condições de igualdade com os trabalhadores do sector privado. É que, estes ainda têm expectativa fundada de aceder à reforma, respeitada a lei, mas os trabalhadores do setor público não têm essa expectativa, a expectativa de aceder à aposentação. Fica apenas, cessado o contrato de trabalho, o direito ao pagamento das prestações de desemprego.

Com o que a discriminação entre os dois setores de trabalhadores viola o princípio da igualdade proclamada no art.º 13º da CRP, contrariando o objetivo do legislador de um regime de proteção social convergente.

3.3. A situação das várias normas sobre os poderes do “*dirigente responsável*” ou “*dirigente máximo*”, como sejam, as dos art.ºs 10º, n.º 2, 12º, n.º 7, 13º e 16º, por violação do princípio de proporcionalidade, que se retira das normas dos art.ºs 18º, n.º 2, 266º, n.º2, e 272º, da CRP, na medida em que um leque tão vasto e impreciso de poderes, sem um critério minimamente preciso do uso de tais poderes, excede a aptidão ou idoneidade para a prossecução do fim visando, o que é perturbador, senão mesmo prejudicial, para as legítimas expectativas dos trabalhadores, que, no fundo, podem não saber o que os espera com o uso de tais poderes.

4. Enfim, é todo um quadro da Administração Pública com assento constitucional em título próprio, o Título IX, que é posto em causa pela proposta de lei, pois é mais um passo para a demissão do Estado das tarefas que lhe estão tradicionalmente cometidas, pretendendo-se esvaziar o universo dos seus trabalhadores, e pondo em causa a realização dessas tarefas.⁴

Daí que as soluções previstas na proposta de lei estão feridas de inconstitucionalidade material, por violação, no essencial, das seguintes normas e princípios constitucionais, entre o mais:

a) O art.º 2º, com os princípios da segurança jurídica e da confiança que lhe estão ínsitos, envolvendo uma ideia de previsibilidade da ordem jurídica;

b) O art.º 13.º, consagrando o princípio da igualdade, porque o legislador discrimina trabalhadores, adentro do mesmo universo da Administração Pública;

c) Os arts. 47º e 58º, nº2, a propósito do princípio da liberdade de escolha de profissão;

d) Finalmente, e em geral, o princípio da precisão ou determinabilidade dos atos normativos, o princípio da tipicidade da lei e o princípio da proporcionalidade.

Com o que se justifica a arguição de inconstitucionalidade material do arco normativo da Proposta de Lei nº154/XII/2.ª.

III

Conclusão

A PL 154/XII/2.ª foi elaborada em violação grosseira do regime de negociação coletiva e participação dos trabalhadores da Administração Pública (Lei 23/98, de 26 de maio), pelo que a Lei que daí derivasse estaria ferida de inconstitucionalidade formal.

⁴ Veja-se o entendimento jurisprudencial do Tribunal Constitucional, de que ressalta sempre a sensibilidade para a questão da “*perda da relação do serviço público*”, quer na vertente do rompimento da relação de emprego, quer na vertente da cessação unilateral do estatuto de funcionário público (Acórdãos n.ºs 154/86 e 683/99, nos Acórdãos, vol. 7º e 45º, respetivamente, e ainda n.º 340/92, no D.R., II Série, de 17 de Novembro de 1992).

PARECER - À A.R.

02 DE JULHO DE 2013

Por outro lado, são inúmeras as normas que violam diretamente comandos constitucionais, como se demonstra em II - 2, 3 e 4, pelo que há uma inconstitucionalidade material de todo o arco normativo desta Proposta de Lei.

Com a sua apresentação, o governo pretende consagrar o despedimento sem justa causa na AP e dar suporte legal ao despedimento de milhares de trabalhadores, com o agravamento da instabilidade laboral e social no setor e as inevitáveis consequências negativas na prestação de serviços públicos essenciais às populações; trata-se de um inadmissível retrocesso social e civilizacional.

Assim e em resultado de toda a fundamentação exposta, a FCSAP dá um parecer veementemente negativo à PL 154/XII/2.^a e exorta todos os deputados a que votem contra a sua aprovação.

FCSAP