

Parecer n.º: 2008/67/GSG

Assunto: Transição do pessoal das carreiras docente universitária e docente do ensino superior politécnico e da carreira de investigação científica.

Data: 22-12-2008

Senhor Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior,

Excelência,

Pretende Vossa Excelência o nosso parecer acerca do modo e do momento em que deve efectuar a transição do pessoal da carreira docente universitária, da carreira docente do ensino superior politécnico e da carreira de investigação científica para o novo regime do emprego público constante da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (Lei dos vínculos, carreiras e remunerações — LVCR), tendo em conta o disposto no art. 18.º do Decreto da Assembleia da República n.º 257/X, que aprovou a proposta de Lei do Orçamento para 2009, que veio introduzir uma norma específica sobre essa matéria.

I. Breve identificação da questão subjacente ao parecer

No âmbito da reforma da Administração Pública foi publicada a LVCR, que define e disciplina os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos

trabalhadores que exercem funções públicas, tendo introduzido uma profunda alteração na regulação da relação de emprego público.

De facto, o citado diploma estabelece que a relação jurídica de emprego público constitui-se por nomeação, por contrato de trabalho em funções públicas ou ainda por comissão de serviço e cria, para já, três carreiras gerais - técnico superior, assistente técnico e assistente operacional -, estabelecendo porém, que as carreiras de regime especial e os corpos especiais serão objecto de revisão através de diplomas complementares.

No que se refere às modalidades da relação jurídica de emprego público, a nomeação apenas subsiste para os trabalhadores a quem compete o cumprimento ou a execução de atribuições, competências e actividades descritas no artigo 10.º, a saber: *a) Missões genéricas e específicas das Forças Armadas em quadros permanentes; b) Representação externa do Estado; c) Informações de segurança; d) Investigação criminal; e) Segurança pública, quer em meio livre quer em meio institucional; f) Inspeção.*”

Por sua vez, a modalidade da comissão de serviço também se aplica somente a certas situações específicas, designadamente aos cargos dirigentes.

Nos termos do artigo 20.º, os trabalhadores que não devam ser nomeados e cuja relação jurídica de emprego público não deva ser constituída por comissão de serviço são contratados.

Assim, verifica-se que as relações jurídicas de emprego público passam, em regra e maioritariamente, a constituir-se por contrato de trabalho em funções públicas (CTFP), uma nova figura jurídica de contrato de trabalho de direito administrativo.

As regras aplicáveis às carreiras do regime geral, através das quais se há-de proceder à transição dos trabalhadores do actual para o novo regime de vinculação, de carreiras e de remunerações encontram-se previstas nos artigos 88.º e seguintes da mesma LVCR.

Destarte, no que toca aos actuais trabalhadores nomeados definitivamente que exercem funções em condições diferentes das referidas no citado artigo 10.º (casos de nomeação) mantêm 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 modalidade de CTFP por tempo indeterminado (n.º 4 do artigo 88.º).

A conversão das nomeações provisórias e das comissões de serviço durante o período probatório e das comissões de serviço extraordinárias e de outras comissões de serviço encontram-se previstas nos artigos 89.º e 90.º

Por seu turno a conversão dos actuais "contratos administrativos de provimento" encontra-se disciplinada no artigo 91.º.

Por fim, a conversão dos contratos a termo resolutivo está prevista no artigo 92.º que preceitua que os actuais trabalhadores em contrato a termo resolutivo que não exerçam funções nas condições referidas no artigo 10.º mantêm o contrato, com o conteúdo decorrente da LVCR.

Relativamente à transição para as novas carreiras gerais, estabelece a LVCR, que a mesma ocorre na data de entrada em vigor da Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, que aprova o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP), ou seja, em 1 de Janeiro de 2009 (Cfr. artigo 118.º, n.º 7 da LVCR).

Importa, agora, analisar o **regime de transição aplicável aos corpos especiais**, nos quais se incluem a carreira docente universitária, a carreira do pessoal docente do ensino superior politécnico e a carreira de investigação científica.

O artigo 101.º da LVCR, sob a epígrafe “Revisão das carreiras e corpos especiais”, estatui o seguinte:

“1 — As carreiras de regime especial e os corpos especiais são revistos no prazo de 180 dias por forma que:

a) Sejam convertidos, com respeito pelo disposto na presente lei, em carreiras especiais; ou

b) Sejam absorvidos por carreiras gerais.

2 — Sendo convertidos em carreiras especiais, à sua caracterização é aplicável o disposto no n.º 2 do artigo 49.º

3 — Em qualquer caso, os diplomas de revisão definem as regras de transição dos trabalhadores.” (sublinhado nosso).

Face ao disposto na transcrita norma, a transição dos trabalhadores inseridos nas carreiras docente universitária, do ensino superior politécnico e de investigação científica ocorre nos termos definidos nos respectivos estatutos legais específicos.

De sublinhar que a exigência de aprovação de diplomas próprios que regulem especialmente as mencionadas carreiras decorre não apenas do citado artigo 101.º, mas também, no que se refere às carreiras docentes do ensino superior, dos artigos 9.º, n.º 5, alínea i) conjugado com o n.º 6, e bem assim, artigo 119.º, n.º 3 da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, diploma que estabelece o regime jurídico das instituições do ensino superior (RJIES).

No entanto, verifica-se que os estatutos das identificadas carreiras não foram, ainda, objecto de revisão, nos termos do aludido artigo 101.º, nem se perspectivando que tal venha a ocorrer até 31 de Dezembro de 2008. O mesmo se poderá ter passado com outras carreiras especiais.

Foi certamente para resolver o problema resultante desse facto que o artigo 18.º do referido Decreto da Assembleia da República n.º 257/X, preceito cuja rubrica refere justamente a “Revisão das carreiras, dos corpos especiais e dos níveis remuneratórios das comissões de serviço”, veio estatuir que:

*“1 - Sem prejuízo da revisão que deva ter lugar nos termos legalmente previstos, **mantêm-se as carreiras que ainda não tenham sido objecto de extinção, de revisão ou de decisão de subsistência, designadamente as de regime especial e os corpos especiais, bem como a integração dos respectivos trabalhadores, sendo que:***

*a) Só após tal revisão, tem lugar, relativamente a tais trabalhadores, a execução das transições através da lista nominativa referida no artigo 109.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, **excepto no respeitante à modalidade de constituição da sua relação jurídica de emprego público e às situações de mobilidade geral do, ou no, órgão ou serviço;***

b) Até ao início de vigência da revisão:

i) A portaria referida no n.º 2 do artigo 68.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, fixa a actualização dos montantes pecuniários correspondentes aos índices remuneratórios para vigorar durante o ano de 2009;

*ii) **As carreiras em causa regem-se pelas disposições normativas actualmente aplicáveis, com as alterações decorrentes dos***

artigos 46.º a 48.º, 74.º, 75.º e 113.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro;

iii) O n.º 3 do artigo 110.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, não lhes é aplicável, apenas o vindo a ser relativamente aos concursos pendentes na data do início da referida vigência.

2 - O disposto no número anterior é aplicável, na parte adequada, aos níveis remuneratórios das comissões de serviço.

(...)” (sublinhado nosso).

Assim, esta norma começa por estabelecer que se mantêm as carreiras de regime especial e os corpos especiais, bem como a integração dos respectivos trabalhadores, até que ocorra a revisão legal desses estatutos. Até lá, as carreiras em causa continuam a reger-se pelas normas actualmente aplicáveis.

Contudo, a alínea a) do n.º 1 introduz uma excepção à regra da conservação transitória do actual regime dessas carreiras, prevendo que, independentemente da revisão dos estatutos, se verifique imediatamente (ou seja, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2009) a transição dos respectivos trabalhadores no que concerne, exclusivamente, à modalidade de constituição da sua relação jurídica de emprego público e às situações de mobilidade geral do, ou no, órgão ou serviço.

Em termos concretos, este preceito, que assume particular importância para a questão objecto do presente parecer, estipula que a relação jurídica de emprego público destes trabalhadores deixará de ser desde já, por exemplo, a actual nomeação, a nomeação provisória ou o contrato administrativo de provimento, transitando, em 1 de Janeiro de 2009, para a modalidade do contrato de trabalho em funções públicas.

A este propósito, refira-se o entendimento propugnado pela Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) para a questão em análise.

Através da Circular n.º 12/GDG/2008, relativa aos novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas e à entrada em vigor do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, a DGAEP veio defender que *“as carreiras que, em 1 de Janeiro de 2009, ainda não tenham sido objecto de extinção, de revisão ou de decisão de subsistência (cuja listagem irá ser disponibilizada durante o mês de Dezembro na página da DGAEP www.dgaep.gov.pt) mantêm-se nos seus precisos termos, devendo os nelas integrados transitar para as novas carreiras na data e nos termos definidos nos respectivos diplomas de revisão”* [ponto 10 da referida Circular, que pode ser consultada no sítio da DGAEP]. No entanto, relativamente às identificadas carreiras, a mesma Circular considera que *“os trabalhadores nelas integrados **devem constar da lista nominativa das transições prevista no artigo 109.º da LVCR, apenas para efeitos de transição de modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público** e, sendo o caso, de conversão da situação de mobilidade geral”* (sublinhado nosso).

Em face do enquadramento descrito, importa analisar especificamente os problemas de transição colocados pelos regimes dos corpos especiais do ensino superior e de investigação.

II. Do regime das carreiras docente universitária, do pessoal docente do ensino superior politécnico e da carreira de investigação científica

Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, ainda vigente — pois que o artigo 116.º da LVCR, norma que determina a sua expressa revogação, apenas produzirá efeitos (revogatórios) na data de entrada em vigor do Regime do Contrato de Trabalho em Funções (RCTFP), conforme dispõe o n.º 7 do artigo 118.º do mesmo diploma — consideram-se como “*corpos especiais*” (artigo 16.º, n.º 2) entre outras, genericamente, as “carreiras docentes”, onde se incluem a carreira docente universitária a carreira docente do ensino superior politécnico, bem como a “*carreira de investigação científica*”.

O n.º 2 do artigo 43.º do mesmo diploma estipula que os estatutos próprios dos corpos especiais podem prever adaptações aos princípios gerais nele definidos.

Estas adaptações encontram-se actualmente corporizadas nos regimes específicos das carreiras constantes dos respectivos estatutos: Estatuto da Carreira Docente Universitária (ECDU), Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico (ECPDESP) e Estatuto da Carreira de Investigação Científica (ECIC).

Numa visão global destas carreiras afigura-se-nos que elas são definidas não numa lógica de permanência e de simples progressão, mas numa lógica de percursos, de trajetórias, capazes de serem valorizadas enquanto componentes que definem o reconhecimento das suas especificidades sujeitas a exigências, em diversos aspectos, distintas do regime geral das carreiras.

Ou seja, estas carreiras, enquanto corpos especiais, regem-se por regimes de vinculação e de carreira muito específicos, designadamente quanto às formas de

contratação, nomeação, avaliação, progressão, manifestamente diferentes do legalmente consignado em termos de regime geral de carreiras.

Para melhor enquadramento sistemático da questão, escalpelizemos, resumidamente, cada uma das referidas carreiras.

II. 1 Estatuto da Carreira Docente Universitária:

O Estatuto da Carreira Docente Universitária (ECDU), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 448/79, de 13 de Novembro e alterado, por ratificação, pela Lei n.º 19/80, de 16 de Julho, aplica-se ao pessoal que exerce funções docentes nas universidades.

Nos termos do previsto no seu artigo 2.º constituem categorias da carreira docente universitária as seguintes: professor catedrático, professor associado, professor auxiliar, assistente e assistente estagiário.

O recrutamento para as várias categorias da carreira consta dos artigos 9.º a 13.º do mesmo Estatuto e o respectivo provimento dos artigos 19.º a 29.º

Com excepção dos professores catedráticos e associados que nos termos do estabelecido no respectivo estatuto podem, desde logo, ser nomeados definitivamente, os professores catedráticos são nomeados por um período inicial de dois anos, eventualmente renovável por igual período, e os professores associados por um período de cinco anos, eventualmente renovável por igual período.

Com efeito, durante o período de nomeação inicial, e até noventa dias antes do termo deste período, quer os professores catedráticos, quer os professores

associados devem apresentar relatório pormenorizado das actividades desenvolvidas com base no qual será emitido parecer favorável, ou desfavorável, nos termos do disposto nos artigos 20.º, 21.º e 22.º do ECDU. Em caso de parecer desfavorável aos professores catedráticos e aos professores associados é-lhes facultada, ainda, a possibilidade de serem providos por igual período, dois anos ou cinco anos, respectivamente, no final do qual serão repetidos os procedimentos a que aludem os artigos 20.º, 21.º e 22.º acima referidos.

De acordo com o previsto no artigo 29.º do ECDU, o contrato para assistente estagiário tem a duração anual, podendo ser renovado por três vezes, o que pode perfazer o total de duração máxima de quatro anos.

Por outro lado, os assistentes são providos por contrato com a duração de um sexénio, prorrogável por um biénio (artigo 26.º do ECDU).

No que se reporta aos professores auxiliares constata-se que, nos termos do ECDU, estes são inicialmente providos provisoriamente por um contrato de duração igual a um quinquénio (artigo 25.º do ECDU), findo o qual, proferida que seja deliberação favorável do conselho científico da respectiva instituição, são nomeados definitivamente.

Para além das categorias acima indicadas, o artigo 3.º do ECDU prevê, ainda, a possibilidade de contratação de individualidades, nacionais ou estrangeiras, para a prestação de serviço docente designadas como professores visitantes, no caso de individualidades estrangeiras, professores ou assistentes convidados ou leitores, equiparando-as a uma das categorias da carreira supra referidas.

Com efeito e de acordo com o previsto no artigo 34.º do ECDU “Os *professores auxiliares, os professores visitantes, os professores convidados, os assistentes, os assistentes convidados, os assistentes estagiários e os leitores são contratados além dos quadros, segundo as necessidades da escola, pelas efectivas disponibilidades das dotações para pessoal por força das verbas especialmente inscritas.*”

II. 2 Estatuto da carreira do pessoal docente do ensino superior politécnico:

O Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico (ECPDESP) consta do Decreto-Lei n.º 185/81, de 1 de Julho, com as alterações introduzidas, nomeadamente, pelo Decreto-Lei n.º 69/88, de 3 Março, no qual se encontram previstas e reguladas as formas de ingresso na carreira e as situações de contratação, bem como as respectivas formas de provimento.

Determina o artigo 2.º deste diploma que a carreira do pessoal docente do ensino superior politécnico compreende as categorias de assistente, professor-adjunto e professor-coordenador.

O artigo 4.º do citado Estatuto dispõe que “Os *assistentes são recrutados, mediante concurso documental, de entre habilitados com curso superior adequado, com informação final de Bom, ou com informação inferior desde que disponham de currículo científico, técnico ou profissional relevante, que satisfaçam, em qualquer caso, os demais requisitos constantes do respectivo edital, a publicar no Diário da República.*”

Em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 9.º do mesmo diploma “Os assistentes são providos por contrato trienal, renovável por igual período”, estabelecendo o n.º 2 que “A renovação terá lugar mediante proposta fundamentada do conselho científico, baseada em relatório apresentado pelo professor responsável pela disciplina ou área científica respectiva e formulada até sessenta dias antes do termo do contrato.”

O n.º 3 do mesmo preceito determina que “Os assistentes não poderão permanecer no exercício das suas funções se no termo da renovação não tiverem obtido as habilitações necessárias para o acesso à categoria de professor-adjunto.”

Daqui resulta que a categoria de assistente da carreira docente do ensino superior politécnico apenas pode ser legalmente provida pela via contratual, sob a forma de contrato administrativo, por três anos, renovável por igual período, o que perfaz o total de seis anos.

Quanto aos professores-adjuntos e professores-coordenadores que nos termos do respectivo regime legal não possam, desde logo, ser nomeados definitivamente, estabelece o mesmo ECPDESP que a nomeação inicial se efectua por um período de três anos, eventualmente renovável por igual período de acordo com o regime estabelecido no artigo 11.º do referido estatuto.

Além da contratação prevista para ingresso na carreira na categoria de assistente, o artigo 8.º do ECPDESP prevê, ainda, a contratação de pessoal equiparado a uma das categorias desta carreira cujo provimento se efectiva mediante contrato administrativo de provimento, com duração inicial de um ano, renovável por períodos bienais, de acordo com o previsto no artigo 12.º do mesmo diploma.

II. 3 Estatuto da carreira de investigação científica:

A carreira de investigação científica encontra-se, actualmente, regulada pelo Decreto-Lei n.º 124/99, de 20 de Abril, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 157/99, de 14 de Setembro - Estatuto da Carreira de Investigação Científica (ECIC).

Nos termos do estabelecido no seu artigo 4.º, a carreira compreende três categorias que se desenvolvem da base para o topo no seguintes termos: investigador auxiliar, investigador principal e investigador-coordenador.

O recrutamento para cada uma das categorias encontra-se regulado nos artigos 10.º a 14.º do mesmo estatuto.

No que concerne ao provimento do pessoal desta carreira estabelece o artigo 38.º do ECIC que com excepção dos que devam ser nomeados definitivamente, porquanto já detêm uma nomeação anterior, os investigadores auxiliares, principais e coordenadores são inicialmente nomeados provisoriamente por um período de três anos, eventualmente renovável por igual período nos termos do disposto nos artigos 39.º e 40.º do mesmo Estatuto.

Para além destes, o Estatuto prevê, ainda, a título excepcional a contratação de investigadores convidados, equiparados a uma categoria da carreira, bem como, em determinadas circunstâncias, o recrutamento de assistentes de investigação e de estagiários de investigação, cujo provimento se efectua por contrato administrativo de provimento que pode ir até cinco anos, renovável por iguais períodos de duração, no caso dos investigadores convidados, e para os estagiários e assistentes de investigação o contrato inicial terá a duração de um ano, renovável por dois períodos de dois anos, o que perfaz um total de cinco anos.

Por outro lado, o artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 124/99 estabelece um regime transitório para salvaguarda das situações dos estagiários e assistentes de investigação contratados ou providos numa dessas categorias à data da sua entrada em vigor, determinando que *“É mantido em vigor o regime previsto no Decreto-Lei n.º 219/92, de 15 de Outubro, no que concerne ao modo de progressão na carreira, ao sistema de provas de acesso e sua apreciação, às regras sobre constituição de júris e formas de provimento, relativamente aos estagiários de investigação e assistentes de investigação que se encontrem contratados ou providos numa dessas categorias à data da entrada em vigor do presente diploma....”*

Assim sendo, constata-se que paralelamente ao regime da carreira instituído pelo Decreto-Lei n.º 124/99 vigora um regime anterior que abrange e regula o regime jurídico aplicável às duas categorias — estagiários de investigação e assistentes de investigação — que foram excluídas da carreira com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 124/99.

Com efeito, determina o n.º 1 do artigo 11.º do supra referido Decreto-Lei n.º 219/92 que os estagiários de investigação são providos por contrato anual, renovável por duas vezes, o que perfaz um total máximo de três anos, findo o qual não poderão permanecer em funções se, no termo da segunda renovação, não tiverem requerido as provas para assistente de investigação ou obtido mestrado.

No que se refere aos assistentes de investigação determina o artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 219/92, que estes são providos por contrato sexenal, prorrogável por um biénio, não podendo, no limite, ultrapassar os oito anos.

De referir que estes contratos são contratos administrativos de provimento que duram enquanto perdurarem as situações que lhe estão subjacentes e que o acesso

a qualquer categoria superior da carreira depende não só do tempo mínimo de permanência na categoria anterior, bem como da obtenção de graus académicos ou aprovação em provas públicas.

Assim sendo, e atento o disposto quer no ECDU, quer no ECPDESP, conclui-se que as funções correspondentes às categorias de professores auxiliares, de professores visitantes, de professores convidados, de assistentes, de assistentes convidados, de assistentes estagiários e de leitores nos estabelecimentos de ensino universitário bem como as correspondentes à categoria de assistente e de pessoal especialmente contratado equiparado a uma das categorias da carreira nos estabelecimentos de ensino superior politécnico, são asseguradas em regime de contrato administrativo de provimento, excepto se o interessado possuir uma nomeação definitiva.

Finalmente, no ECIC as funções correspondentes aos estagiários de investigação e aos assistentes de investigação, quer os previstos no Decreto-Lei n.º 124/99, quer no Decreto-Lei n.º 219/92, e aos investigadores convidados são asseguradas em regime de contrato administrativo de provimento.

III. Análise da questão em apreciação

III. 1 Aqui chegados, afigura-se-nos inquestionável que a carreira do pessoal docente universitário, a carreira do pessoal do ensino superior politécnico e a carreira de investigação científica compreendem estrutura e desenvolvimento específicos, de evidente complexidade, e que congregam actualmente diferentes tipos constitutivos de relações jurídicas com alguns conteúdos de natureza atípica.

Com efeito, ao esmiuçarmos descritivamente aquelas carreiras, verificamos que são constituídas por categorias a que correspondem diversas modalidades de relação jurídica, como sejam a **nomeação definitiva**, a **nomeação provisória** (que podem ser por períodos: até 10 anos, no caso do professor associado da carreira docente universitária; até 4 anos, no caso do professor catedrático; até 6 anos, no caso do professor-adjunto e professor-coordenador da carreira de pessoal docente do ensino superior politécnico; até 6 anos, no caso dos investigadores auxiliares, principais e coordenadores da carreira de investigação científica), e, ainda, a celebração de **contratos administrativos de provimento**.

Assim, verificamos, por exemplo, que: (i) na **carreira docente universitária** existem professores auxiliares, assistentes, assistentes estagiários, professores convidados, professores visitantes e leitores com contratos administrativos de provimento de duração variável; (ii) na **carreira do pessoal docente do ensino superior politécnico**, existem assistentes com contratos administrativos de provimento que podem vigorar até 6 anos; professores equiparados com contratos administrativos de provimento, renováveis; (iii) na **carreira de investigação científica** existem, investigadores convidados com contratos administrativos de provimento, renováveis, assistentes e estagiários de investigação — previstos no Decreto-Lei n.º 124/99, de 20 de Abril — com contratos administrativos de provimento que podem vigorar até 5 anos; assistentes e estagiários de investigação - previstos no Decreto-Lei n.º 219/92, de 15 de Outubro - com contratos administrativos de provimento que podem vigorar até 8 anos e 3 anos, respectivamente.

Todos estes trabalhadores desenvolvem actividades com conteúdos funcionais específicos, em diferentes regimes de horário – tempo integral ou tempo parcial – , em regime de dedicação exclusiva (ou não), ao abrigo de contratos com diferentes prazos de duração e diferentes condições de renovação.

Assim sendo, a situação de um professor convidado com contrato administrativo de provimento há, por exemplo, 20 anos, em regime de tempo parcial, dado o seu mérito e a competência científica, pedagógica ou profissional para o exercício das funções (que revestem interesse e inegável necessidade para a instituição), não é comparável à de um assistente da carreira docente universitária, ou assistente do 1.º ou 2.º triénio da carreira docente do ensino superior politécnico, em tempo integral, que tem em vista a eventual futura constituição de uma relação jurídica de emprego com carácter permanente e por tempo indeterminado.

Estamos, claramente, perante situações atípicas que não se reconduzem, de modo algum, às relações jurídicas constituídas por contratos administrativos de provimento que, genericamente, se encontram previstas para outras carreiras da Administração Pública e que, por via de regra, consubstanciam o exercício de funções de carácter probatório ou transitório.

Não estando, por conseguinte, em causa contratos administrativos de provimento de conteúdo geral e uniforme, com características comuns a outros que vigoram na Administração Pública, impõe-se, naturalmente, colocar um olhar particular aos contratos administrativos de provimento tal como se encontram configurados nos estatutos das carreiras do pessoal docente universitária e politécnica e da carreira de investigação científica, tendo em linha de conta os princípios e regras que estão subjacentes ao desenvolvimento daquelas carreiras. Na verdade, não se pode perder do horizonte a perspectiva global, integral e coerente de exercício da actividade dos trabalhadores daquelas carreiras no quadro dos sistemas do ensino superior e da investigação científica.

Com efeito, a heterogeneidade das categorias daquelas carreiras previstas nos actuais estatutos e a diversidade de situações jurídico-funcionais actualmente

existentes nas instituições, exigem uma atenção especial, isto é, uma apurada avaliação e ponderação, no quadro global da política definida para o ensino superior e para a investigação científica, no sentido de delinear a estrutura que se pretende adoptar para aquelas carreiras, sem, obviamente, perder de vista os princípios e normas genericamente estabelecidos para a Administração Pública.

Todos estes aspectos serão, naturalmente, vertidos em sede de revisão de estatutos das referidas carreiras, que constarão de diplomas próprios, nos termos do citado artigo 101.º da LVCR, tendo em conta os contributos dos diferentes intervenientes do sector, como sejam as instituições e os representantes dos seus trabalhadores, em que será densificada a visão assente em matéria de relação jurídica de emprego público dos corpos especiais das áreas do ensino superior e da investigação científica.

III. 2 No âmbito da revisão dos estatutos das referidas carreiras são relevantes as matérias atinentes à transição de pessoal, mormente estando em causa, a eventual modificação e/ou extinção de relações jurídicas de emprego.

Com efeito, a repercussão que têm na situação jurídico-funcional dos trabalhadores, as opções que forem tomadas, e legalmente consagradas, em matéria de regime transitório, exigem uma especial atenção e participação dos respectivos intervenientes.

Assim, as normas de transição devem constar dos respectivos estatutos das carreiras em causa, conforme, aliás, prevê o n.º 3 do artigo 101.º da referenciada LVCR, ao determinar, expressamente, que aqueles corpos especiais serão objecto

de revisão em diploma próprio, no âmbito da qual são definidas as respectivas regras de transição dos seus trabalhadores.

Sobre o citado n.º 3 do artigo 101.º anotam Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar, *in Os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores da Administração Pública, Comentário à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro*, Coimbra Editora, Pág. 193:

*“Ao determinar que os diplomas de revisão de carreiras e corpos especiais definirão as regras de transição dos trabalhadores nelas integrados, o n.º 3 aponta necessariamente para a circunstância de que só nessa data se processará a transição de tais trabalhadores para as modalidades de relação jurídica de emprego público previstas neste diploma [Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro] e para as respectivas carreiras, o que significa que **as regras de transição previstas nos arts. 81.º e segs. não são aplicáveis aos corpos especiais nem às carreiras do regime especial**”* (Sublinhado nosso).

As consequências futuras da modificação da relação jurídica de emprego são substanciais e distintas, exigindo-se uma especial ponderação, não reconduzível a um critério de transição *administrativo* completamente divorciado de uma política global e planificada de estruturação das carreiras em causa.

Como resulta do artigo 18º do Decreto da Assembleia da República nº 257/X, que aprovou a proposta de Lei do Orçamento para 2009, a transição para o novo regime de vínculos, carreiras e remunerações só deverá efectuar-se, indiscutivelmente, aquando da entrada em vigor dos estatutos revistos das respectivas carreiras, pelo até lá se manterão em vigor as normas que actualmente regem essas relações (em

matéria de recrutamento, duração e renovação das relações de emprego, etc.), mesmo para além de 1 de Janeiro de 2009.

Assim, a partir de 1 de Janeiro de 2009, a modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público dos actuais docentes e investigadores passa a ser o contrato de trabalho em funções públicas. Os contratos terão o conteúdo e as características que a relação jurídica de emprego tinha em 31 de Dezembro de 2008, isto é a que se encontra expressamente prevista nos estatutos de carreira em vigor para cada caso concreto.

Na constituição de novas relações jurídicas a partir de 1 de Janeiro de 2009 adoptar-se-á a mesma regra, isto é a modalidade de constituição será o contrato de trabalho em funções públicas com o conteúdo e as características fixados pelos estatutos da carreira para cada caso concreto.

Em tudo o mais, manter-se-á o actual regime, até que ele seja revisto pelos previstos diplomas de adaptação das carreiras especiais.

III. 3 A reflexão sobre estas matérias por parte dos diferentes intervenientes do sector é necessária à definição ou alteração do regime das carreiras do pessoal docente do ensino superior e carreira de investigação científica, que se pretende adequado e que espelhe o justo equilíbrio dos elevados interesses em evidência.

É por estas razões que matérias de “legislação de trabalho” são consideradas, quer constitucional, quer legalmente, de participação – associações representativas do sector e organizações sindicais.

O direito de participação na elaboração da legislação do trabalho, é garantido pelo artigo 56.º, n.º 2, alínea a), da Constituição às associações sindicais, elencado no Capítulo III (Direitos, liberdades e garantias do trabalhadores) do Título II (Direitos, liberdades e garantias), beneficiando do regime próprio previsto no artigo 18.º, n.º 1, pelo que é directamente aplicável, com vinculação das entidades públicas e privadas, quer se trate de "legislação do trabalho" própria dos trabalhadores da Administração Pública, quer dos restantes trabalhadores (cfr. os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs. 31/84, 451/87, 24/92, 93/92 e, bem assim, o Acórdão n.º 146/92, publicado no *Diário da República*, II Série, de 24 de Julho de 1992).

Às associações sindicais representativas dos trabalhadores da Administração Pública é, pois, constitucionalmente reconhecido, tal como às associações sindicais representativas dos restantes trabalhadores, o direito de participarem na elaboração da "legislação do trabalho".

Afirma Jorge Miranda, *in Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, página 554, Coimbra Editora, que, embora o artigo 56.º, n.º 1 se refira à defesa e promoção pelas associações sindicais “dos direitos e interesses dos trabalhadores que representem”, resulta de outras normas constitucionais uma visão ampla quer dos interesses socioprofissionais que cabe aos sindicatos defender e promover, quer dos trabalhadores que são por eles representados.

Reforça essa ideia o disposto na alínea g) do artigo 80.º da Constituição, o qual atribui o direito de participação das organizações representativas dos trabalhadores e das organizações representativas das actividades económicas na definição das principais medidas económicas e sociais.

Com efeito, em face, designadamente, do direito constitucional das associações sindicais de se pronunciarem sobre os planos económico-sociais (artigo 56.º, n.º 2, alínea c)) e de participarem na definição das principais medidas económico-financeiras (artigo 80.º, alínea g)), torna-se claro que, não só as associações sindicais são chamadas a defender e a promover as condições sócio-económicas em geral dos trabalhadores, como também têm o direito de participar no procedimento de elaboração de medidas que, atendendo ao âmbito subjectivo, objectivo e geográfico definido estatutariamente, interessam directamente ao grupo ou categoria de trabalhadores potencialmente por elas abrangido (v. Bernardo Xavier, I, págs 142 e segs, 171 e segs, e 187 e segs, op. cit.; Pedro Romano Martinez, Direito do Trabalho, pág. 925 e segs).

Numa palavra, conforme sublinha o Tribunal Constitucional, o papel relevante que a Constituição atribui às associações sindicais na elaboração da legislação do trabalho, na gestão das instituições de segurança social, na elaboração e acompanhamento da execução dos planos económico-sociais, na concertação social, na reestruturação das empresas, revela que a Constituição não configura as associações sindicais numa perspectiva estritamente representativa dos interesses juslaborais dos seus associados (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 306/03).

Pelo que, a legislação que se insira nesta matéria é, sempre, e sob pena de inconstitucionalidade, objecto de negociação com as respectivas associações sindicais.

Prosseguindo no mesmo sentido, importa trazer à colação o disposto na Lei n.º 23/98, de 26 de Maio, que estabelece o regime de negociação colectiva e a participação dos trabalhadores da Administração Pública.

A Lei n.º 23/98, regula as condições do exercício dos direitos de negociação colectiva e de participação dos trabalhadores da Administração Pública em regime de direito público (n.º 1), estabelecendo que os direitos de negociação colectiva e de participação têm por objecto a fixação ou alteração do estatuto dos trabalhadores da Administração Pública, bem como o acompanhamento da sua execução (n.º 2).

São objecto de negociação as matérias relativas à fixação ou alteração da constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego (alínea d) do artigo 6.º), e das carreiras de regime geral e especial e das integradas em corpos especiais, incluindo as respectivas escalas salariais (alínea e) do artigo 6.º).

Conforme se pronunciou o Tribunal Constitucional: “As normas que na Lei n.º 23/98, de 26 de Maio, fixam os procedimentos de negociação colectiva e de audição das associações sindicais no que respeita à regulação daquelas matérias assumem, face às normas legais que introduzem alterações nos respectivos regimes jurídicos, o carácter de leis ordinárias reforçadas, na medida em que, no fundo, aquelas outras normas legislativas dispõem sobre o modo de produção de actos legislativos que, dessa forma, lhes ficam procedimentalmente subordinados. Isto é assim, não apenas, genericamente, por força do princípio do Estado de Direito consagrado no artigo 2.º da Constituição, que, numa lógica de autolimitação jurídica dos poderes do Estado, obriga os poderes constituídos à observância das leis por eles mesmo emitidas enquanto essas leis estiverem em vigor, mas também, especificamente, por força do princípio do artigo 112.º, n.º 3, in fine, da Constituição, que, concretizando aquele princípio, expressamente eleva à categoria de leis ordinárias reforçadas todas aquelas que por outras devam ser respeitadas. Nesses termos, a inobservância dos procedimentos que na Lei n.º 23/98, de 26 de Maio, regulam a produção de outros actos legislativos configura-se como inconstitucionalidade por violação indirecta do artigo 2.º e do artigo 112.º, n.º 3, da Constituição, mas, como se

inhere do disposto no artigo 280.º, n.º 2, alínea a), e do disposto no artigo 281.º, n.º 1, alínea b), também se configura como vício autónomo de ilegalidade por violação de lei com valor reforçado.” (cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 360/2003, publicado no *Diário da República*, I Série A, n.º 232, de 7 de Outubro de 2003)”.

Nesta medida, configura-se que a “constituição, modificação e extinção da relação de emprego”, bem como “as matérias relativas à fixação ou alteração das carreiras de regime geral e especial e das integradas em corpos especiais, incluindo as respectivas escalas salariais”, enquadram-se no objecto de negociação colectiva, segundo o disposto nas alíneas d) e e) do artigo 6.º da Lei n.º 23/98, de 26 de Maio, por, indiscutivelmente, serem matérias relacionadas com o direito dos sindicatos participarem na elaboração de medidas (aqui entendidas como revisão dos estatutos das carreiras docentes do ensino superior e de investigação que devem conter as respectivas normas de transição de pessoal) que versam directamente sobre os direitos juslaborais dos trabalhadores a elas adstritos.

Se bem que para a transição para o novo regime, no que concerne às carreiras do regime geral, operada pela LVCR, tenham sido ouvidas as associações sindicais respectivas, a verdade é que, no que concerne aos corpos especiais (nas quais se inserem as carreiras docentes do ensino superior e de investigação científica) a mesma Lei, nos termos do artigo 101.º, relegou para momento posterior a revisão destas carreiras e, conseqüentemente, a regulação da matéria relativa à transição do seu pessoal (*vide* n.º 3).

Ora, conforme foi supra explicitado, a revisão das carreiras aqui em apreço não pode efectuar-se sem a referida negociação sindical, por força das alíneas d) e e) do artigo 6.º da Lei n.º 23/98, de 26 de Maio, por se tratar de matéria relativa à constituição, modificação e extinção da relação de emprego, bem como à fixação ou

alteração das carreiras de regime geral e especial e das integradas em corpos especiais, incluindo as respectivas escalas salariais, procedimento que, voltamos a insistir, se encontra constitucionalmente protegido e que, por tal, prevalece sobre quaisquer normas que disponham em contrário, ou tão-somente detenham com a Constituição uma relação de desconformidade.

Em face destas normas, o regime das carreiras em apreço quando vier a ser alterado, e porque introduzirá modificações nas relações jurídicas de emprego devem constar dos respectivos estatutos e ser, obrigatoriamente, objecto de negociação sindical, sob pena de desconformidade com a Constituição e com o disposto na citada Lei n.º 23/98 (lei ordinária de valor reforçado).

IV. Conclusão

IV. 1 Face ao supra enunciado extraímos as seguintes conclusões:

1.ª) A carreira do pessoal docente universitário, a carreira do pessoal do ensino superior politécnico e a carreira de investigação científica constituem, actualmente, corpos especiais, que compreendem uma estrutura e desenvolvimento específicos, de evidente complexidade, e que congregam actualmente diferentes tipos constitutivos de relações jurídicas com alguns conteúdos de natureza atípica;

2.ª) Dada a heterogeneidade das categorias daquelas carreiras previstas nos actuais estatutos e a diversidade de situações jurídico-funcionais actualmente existentes nas instituições a adaptação do seu regime à LVCR exige uma atenção especial, isto é, uma apurada avaliação e ponderação, no quadro global da política definida para o ensino superior e para a investigação científica, no sentido de delinear a estrutura

que se pretende adoptar para aquelas carreiras, sem, obviamente, perder de vista os princípios e normas genericamente estabelecidos para a Administração Pública;

3.ª) Todos os aspectos relevantes atinentes às carreiras em causa serão considerados em sede de revisão de estatutos das referidas carreiras, que constarão de diplomas próprios, nos termos do artigo 101.º da LVCR, de 27 de Fevereiro, tendo em conta os contributos dos diferentes intervenientes do sector, como sejam as instituições e os representantes dos seus trabalhadores, e que densificarão a visão assente em matéria de relação jurídica de emprego público dos corpos especiais das áreas do ensino superior e da investigação científica;

4.ª) As normas de transição devem constar dos respectivos estatutos das carreiras em causa, conforme, aliás, previu desde logo o n.º 3 do artigo 101.º da referenciada LVCR, ao determinar, expressamente, que aqueles corpos especiais serão objecto de revisão em diploma próprio, no âmbito da qual são definidas as respectivas regras de transição dos seus trabalhadores;

5.ª) O direito de participação na elaboração da legislação do trabalho é garantido pelo artigo 56.º, n.º 2, alínea a), da Constituição às associações sindicais, elencado no Capítulo III (Direitos, liberdades e garantias do trabalhadores) do Título II (Direitos, liberdades e garantias), beneficiando do regime próprio previsto no artigo 18.º, n.º 1, pelo que é directamente aplicável, com vinculação das entidades públicas e privadas, quer se trate de "legislação do trabalho" própria dos trabalhadores da Administração Pública, quer dos restantes trabalhadores;

6.ª) A Lei n.º 23/98, de 26 de Maio, regula as condições do exercício dos direitos de negociação colectiva e de participação dos trabalhadores da Administração Pública em regime de direito público, estabelecendo que os direitos de negociação colectiva

e de participação têm por objecto, a fixação ou alteração do estatuto dos trabalhadores da Administração Pública, bem como o acompanhamento da sua execução, sendo objecto de negociação as matérias relativas à fixação ou alteração da constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego (alínea d) do artigo 6.º), e das carreiras de regime geral e especial e das integradas em corpos especiais, incluindo as respectivas escalas salariais (alínea e) do artigo 6.º);

7.ª) Se bem que para a transição para o novo regime, no que concerne às carreiras do regime geral, operada pela LVCR, tenham sido ouvidas as associações sindicais respectivas, a verdade é que, no que concerne aos corpos especiais (nas quais se inserem as carreiras docentes do ensino superior e de investigação científica) a mesma Lei, nos termos do artigo 101.º, relegou para momento posterior a revisão destas carreiras e, conseqüentemente, a regulação da matéria relativa à transição do seu pessoal (*vide* n.º 3);

8.ª) A revisão das carreiras aqui em apreço não pode efectuar-se sem a referida negociação sindical, por força das alíneas d) e e) do artigo 6.º da Lei n.º 23/98, de 26 de Maio, por se tratar de matéria relativa à constituição, modificação e extinção da relação de emprego, bem como à fixação ou alteração das carreiras de regime geral e especial e das integradas em corpos especiais, incluindo as respectivas escalas salariais, procedimento que, voltamos a insistir, se encontra constitucionalmente protegido e que, por tal, prevalece sobre quaisquer normas que disponham em contrário, ou tão-somente detenham com a Constituição uma relação de desconformidade;

9.ª) Em consonância com o que consta do artigo 18.º do Decreto da Assembleia da República n.º 257/X, a DGAEP veio defender que *“As carreiras que, em 1 de Janeiro de 2009, ainda não tenham sido objecto de extinção, de revisão ou de decisão de*

subsistência (cuja listagem irá ser disponibilizada durante o mês de Dezembro na página da DGAEP www.dgaep.gov.pt) mantêm-se nos seus precisos termos, devendo os nelas integrados transitar para as novas carreiras na data e nos termos definidos nos respectivos diplomas de revisão”, considerando, porém, que relativamente às identificadas carreiras “os trabalhadores nelas integrados devem constar da lista nominativa das transições prevista no artigo 109.º da LVCR, apenas para efeitos de transição de modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público e, sendo o caso, de conversão da situação de mobilidade geral.”;

10.ª) No caso concreto dos corpos especiais em apreço, o sentido a extrair do artigo 18.º do Decreto da Assembleia da República n.º 257/X deve ser conformado com a obrigatoriedade de revisão dos estatutos, no que concerne à transição dos docentes e investigadores;

11.ª) A transição para o novo regime de vínculos, carreiras e remunerações far-se-á, indiscutivelmente, somente aquando da entrada em vigor dos estatutos revistos das respectivas carreiras, mantendo-se até lá em vigor as normas que actualmente regem tais carreiras;

12.ª) Entretanto, porém, a partir de 1 de Janeiro de 2009, exclusivamente para efeitos de modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público, afigura-se-nos ser de aplicar, pelas razões aduzidas, o regime do contrato de trabalho em funções públicas, com o conteúdo e as características expressamente previstos nos actuais estatutos daqueles corpos especiais (por exemplo, duração, renovação, etc.).

Assim, a partir de 1 de Janeiro de 2009, a modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público dos actuais docentes do ensino superior e investigadores passa a ser o contrato de trabalho em funções públicas. Os contratos terão o conteúdo e as características que a relação jurídica de emprego tinha em 31 de Dezembro de 2008, isto é a que se encontra expressamente prevista nos estatutos de carreira em vigor para cada caso concreto.

Na constituição de novas relações jurídicas a partir de 1 de Janeiro de 2009 adoptar-se-á a mesma regra, isto é a modalidade de constituição será o contrato de trabalho em funções públicas com o conteúdo e as características fixados pelos estatutos da carreira para cada caso concreto.

IV. 2 Em síntese, é nosso entendimento que o momento e os termos em que deve ser efectuada a transição dos trabalhadores das carreiras docente universitária e do pessoal docente do ensino superior politécnico, e bem assim, da carreira de investigação científica no quadro da reforma da Administração Pública, corporizada na LVCR, deverão ser definidos, exclusivamente, em sede de revisão de estatutos, e após a observação do cumprimento dos procedimentos previstos na Lei n.º 23/98, de 26 de Maio.

À consideração superior de Vossa Excelência.

O Secretário-Geral do Ministério,

(António Raúl Capaz Coelho)