



CATÓLICA PORTO
ESCOLA DE DIREITO

Modos de acesso ao Emprego Público

Evolução, Reflexões e Tendências do Emprego Público

Mestrado em Direito Administrativo

Porto
2014

Universidade Católica Portuguesa

Escola de Direito

Mestrado em Direito Administrativo

Dissertação realizada sob a orientação da Senhora Professora Dr.^ª Raquel Carvalho

Andreia Filipa Carvalho Albuquerque

N.º aluna: 340106253

Agradecimentos

Aos meus pais, por todas as oportunidades e por sempre me incentivarem a prosseguir com a minha formação.

À minha orientadora, a Professora Dr.^a Raquel Carvalho pela sua disponibilidade, pela partilha de conhecimentos, pelo interesse e acompanhamento dispensados ao longo deste processo.

Índice

Introdução	5
Capítulo I – Evolução Histórica do Modelo de Relação Jurídica de Emprego Público.....	6
I.I - Função Pública – A proteção constitucional	6
I.II - Função Pública - Noções	8
I.III - Do modelo de carreira para o contrato de trabalho.....	12
I.IV - O Antigo regime de vinculação e a Lei 23/2004, de 22 de Junho	14
I.V - A Função Pública – um olhar geral de comparação.....	18
O Regime Francês.....	18
O Regime Espanhol.....	19
O Regime Italiano	20
I.VI - A Lei 12-A/2008.....	21
I.VII - Alteração dos regimes de vinculação	22
I.VIII - Alteração nas carreiras	22
Capítulo II – Conceito e Modalidades de Vinculação à Administração Pública	25
II.I - O regime vigente – A nova Lei.....	27
II.II - O regime da LGTFP	30
Capítulo III – A Privatização do Emprego Público.....	33
III.I - A CRP de 76	33
III.II - As semelhanças e especificidades entre regimes	37
Conclusão	40
Bibliografia.....	42

Introdução

O objeto da minha dissertação surgiu da vontade de querer saber mais sobre a máquina do Estado, nomeadamente na vertente da função pública. Assim, este trabalho pretende tratar dos modos de acesso à função pública – a sua evolução, reflexões e tendências do emprego público.

A recente revogação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro e da Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, tornam este tema atual e de importância acrescida.

Inicialmente, iremos proceder a uma análise do quadro constitucional à luz do emprego público, fazendo referência à proteção constitucional conferida ao regime da Função Pública e aos princípios legais caracterizadores da Administração.

Seguidamente analisar a evolução histórica e legislativa no âmbito do emprego público, referindo a evolução desde o modelo de carreira até ao contrato de trabalho.

Numa fase posterior, examinamos as formas de acesso ao emprego público, estabelecendo um olhar geral de direito comparado.

Finalmente, reservamos um último capítulo para a privatização do setor público e a superação pela conceção juslaboralista da conceção tradicional de emprego público, analisaremos o que esteve na origem bem como as especificidades que tornam a relação de emprego público tão particular.

De referir que a divisão dos temas não os torna fixos ou individuais, todos os assuntos estão interligados e daí seja frequente avanços e recuos ao longo do texto.

É este estudo que propomos, ainda que seja complexo, torna-se por isso motivador e aliciante.

Capítulo I - Evolução Histórica do modelo da relação jurídica de emprego público

I.1 - Função Pública – A proteção constitucional

Dispõe o art. 266º da Constituição que *“a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos (...) Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.”* O art. 269º/1 refere ainda que *“No exercício das suas funções, os trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da Administração”*. O texto constitucional não se limitou apenas a prever a Função Pública, os artigos apontados demonstram que o legislador optou por um modelo de organização dos recursos humanos da Administração justificado pela prossecução do interesse público, impondo-se uma obrigação de imparcialidade, igualdade, proporcionalidade, boa-fé e justiça.¹ Gomes Canotilho e Vital Moreira, referem que *“o conceito constitucional de função pública pressupõe uma clara dimensão estatutária, traduzida na existência de um estatuto da função pública”*.²

A Constituição estabelece vários aspetos essenciais à função pública, entre eles: o direito à carreira e o direito à promoção (art. 47.º, n.º 2); a proibição de acumulação de empregos ou cargos públicos (art. 269.º, n.º 4); as incompatibilidades (art. 269.º, n.º 5); o regime disciplinar (art. 269.º, n.º 3); o regime de dependência hierárquica (art. 271.º, n.º 2 e n.º 3); e o regime de responsabilidade (art. 22.º e art. 271.º, n.º 1).

Verificamos assim que a Constituição estabelece um estatuto próprio de função pública (protegendo-o), dotado de especificidades em relação ao regime laboral.

Segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira, *“tradicionalmente, função pública opunha-se ao sector privado, sendo a forma específica de emprego no sector público”*, mas atualmente, *“com a crescente fuga da Administração para o direito privado, de que a utilização do contrato de trabalho no sector público é uma expressão - primeiro no sector empresarial público, depois no próprio sector público administrativo -, a função pública passou a ser*

¹ Cláudia Viana, *“O conceito de Funcionário Público – Tempos de Mudança?”*, Revista de Estudos Politécnicos, 2007, vol, V, nº8, pág. 15 e 16.

² *“Constituição da República Portuguesa Anotada”*, vol. I, Coimbra, 2007, pág. 662.

somente uma das modalidades (...) de emprego no sector público”.³ Há contudo que ressaltar as especificidades da Administração Pública para determinadas funções, que impedem a total extinção do estatuto da função pública.

Neste regime, a Constituição permite a contratação privada, “sendo que o funcionário público permanece, enquanto trabalhador que reflete, com a máxima intensidade, um regime jurídico singular, próprio e específico da Administração Pública”.⁴

É de salientar ainda que o art. 165º da Constituição estabelece a reserva relativa da Assembleia da República para legislar sobre as “*bases do regime e âmbito da função pública*”, segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira, Assembleia da República reserva a competência para definir o “*estatuto próprio da função pública como organização e como relação de emprego específica*”, bem como a “*demarcação das áreas em que os organismos e os servidores do Estado estão sujeitos àquele regime*”.⁵

Como expõe Maria Palma Ramalho, “*O Direito Constitucional constitui assim uma disciplina jurídica de referência em matéria laboral, pela importância que a Constituição Portuguesa (...) reconhece ao fenómeno do trabalho em geral e ao fenómeno do trabalho subordinado em particular. Esta importância decorre, evidentemente, do valor económico eminente reconhecido ao trabalho nas sociedades hodiernas, mas evidencia-se, sobretudo, nas preocupações sociais que a Constituição manifesta em relação ao fenómeno do trabalho em sede de direitos fundamentais, reconhecendo os direitos fundamentais dos trabalhadores, como uma categoria específica de direitos fundamentais (quer ao nível dos direitos, liberdades e garantias, quer ao nível dos direitos e deveres económicos, sociais e culturais – respetivamente capítulo III do Título II e capítulo I do título III da Parte I da Lei Fundamental)*”.⁶

Vera Antunes, diz-nos que “a CRP de 1976 consagrou o princípio da igualdade em matéria de direitos, liberdades e garantias entre trabalhadores da administração pública e do sector privado sendo decisiva para o enfraquecimento da fronteira entre emprego público e emprego privado.”⁷

³ Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, vol. I, Coimbra, 2007, pág. 659 e seguintes.

⁴ Cláudia Viana, “O conceito de Funcionário Público – Tempos de Mudança?”, Revista de Estudos Politécnicos, 2007, vol, V, nº8, pág. 17 e seguintes.

⁵ Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, vol. I, Coimbra, 2007, pág. 650 e seguintes.

⁶ Maria Palma Ramalho, “Tratado de Direito do Trabalho Parte I - Dogmática Geral”, 3ª Edição, Almedina, 2012, págs. 132 a 133.

⁷ Vera Lúcia Antunes, “O Contrato de Trabalho na Administração Pública”, Coimbra, 2010, pág. 52.

A Constituição fez do regime da Função Pública um regime autónomo onde os trabalhadores públicos estão sujeitos a um regime específico, que os distingue dos demais trabalhadores nomeadamente através de princípios constitucionais como a Igualdade, Imparcialidade, Proporcionalidade, Justiça, e Boa-fé, na prossecução do interesse público. A sua autonomia impõe-se para que a Administração seja eficaz e adequada na sua atuação.

A Constituição admite assim que a Administração Pública possa recorrer ao direito privado, como referem Gomes Canotilho e Vital Moreira, “tradicionalmente, função pública opunha-se a sector privado, sendo a forma específica de emprego no sector público”, mas hoje em dia, “com a crescente fuga da Administração para o direito privado, de que a utilização do contrato de trabalho no sector público é uma expressão - primeiro no sector empresarial público, depois no próprio sector público administrativo -, a função pública passou a ser somente uma das modalidades (...) de emprego no sector público”.⁸ Contudo, Cláudia Viana adverte dizendo que “ (...) há, no entanto, que ter presente os princípios de reserva de administração pública e de função pública para determinadas atividades, que impedem a total extinção do estatuto da função pública, enquanto regime singular, dotado de uma especificidade institucional e funcional, que o distingue do regime laboral.”⁹

I.II - Função Pública - Noções

A Função Pública “constitui o chamado elemento humano da Administração Pública. É a organização pessoal da Administração encarregada de zelar pelos interesses da coletividade”¹⁰. Podemos assim falar da função pública em dois sentidos. Um de carácter orgânico onde Paulo Veiga e Moura afirma que a Administração Pública é primeiramente “uma estrutura organizatória complexa, composta por órgãos que integram pessoas coletivas e serviços administrativos”, e outro de carácter humano, sendo assim, “um corpo de indivíduos que colocam a sua inteligência e capacidade de trabalho ao serviço da organização para que trabalhem”¹¹ tendo como fim, a prossecução do interesse público. Assim entende João Alfaia¹²

⁸J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “A Constituição da República Portuguesa Anotada”, 4ª Edição, Coimbra, 2007, pág. 659.

⁹ Cláudia Viana, “O Conceito de funcionário público – tempos de mudança”, Revista de Estudos Politécnicos, 2007, vol. V, nº 8, pág. 16 e 17.

¹⁰ Eduardo Sebastião Vaz de Oliveira, A função pública portuguesa: estatuto novo ou nova política?, Lisboa, Centro de Estudos Fiscais da Dir.-Geral das Contribuições e Impostos, Ministério das Finanças, 1969, p. 16.

¹¹ Paulo Veiga e Moura, *Função Pública, Regime Jurídico, Direitos e Deveres dos Funcionários e Agentes*, Coimbra, 1ª vol., 2ª Ed.

¹² João Alfaia, *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*, vol. I, pág. 7

dizendo que a Função Pública é a ...”atividade desenvolvida pelos órgãos e agentes das pessoas coletivas de direito público no sentido de assegurar – direta ou indiretamente – a satisfação de interesses coletivos. A satisfação desses interesses, dessas necessidades públicas, vai ser prosseguida por um conjunto de indivíduos que se colocam ao dispor da comunidade.

Torna-se assim importante aprofundar a questão de saber qual o tipo de regime jurídico a que devem estar submetidos: se ao regime comum dos trabalhadores, se a um regime regido por um estatuto próprio. Esta questão é pertinente se a enquadrarmos num contexto de uma administração do tipo executivo¹³ (como o nosso) onde o aparelho administrativo é fortemente centralizado e a Administração está subordinada ao Direito Administrativo. Submetendo-se por isso, a um conjunto de regras próprias, que por um lado atribuem à administração poderes sobre os cidadãos (pois visam garantir o interesse público e daí ser conveniente poderes de autoridade), e por outro lado, que essas mesmas regras imponham deveres e restrições especiais a que a Administração se deva submeter e que as mesmas não vigorem entre os particulares.

Existem diversas razões que nos levam a concluir que a função pública se deva sujeitar a um estatuto próprio, de carácter público e regulado pelo Direito Administrativo, diferente dos preceitos que regulam a relação laboral do trabalhador comum. Assim, há que ter em conta, como diz Paulo Veiga e Moura¹⁴, que os funcionários públicos não são meros trabalhadores ao serviço de uma entidade patronal, contrariamente, são trabalhadores ao serviço de pessoas coletivas cuja atividade compreende única e exclusivamente a prossecução do interesse público e por isso de interesse de toda a comunidade (e não apenas de um empresário). Embora as pessoas coletivas tenham personalidade e capacidade jurídica, as

¹³É de referir que o sistema de Administração Pública varia consoante o contexto, tendo assumido rumos diferentes no caso de Inglaterra ou França. Costuma-se distinguir o modelo de administração britânico ou judicial e o modelo de administração Francês ou executivo. O que os diferencia é que no caso de sistema britânico, a Administração Pública caracteriza-se por ser fortemente descentralizada (havendo distinção entre a administração central e a administração local sendo que as autarquias locais são encaradas como entidades independentes. Existe portanto, uma subordinação por parte da administração ao direito comum uma vez que se rege pela *common law of the land* aplicável a todos os cidadãos sem exceção. Estando a administração sujeita a este direito comum, não goza de privilégios nem poderes de autoridade, com exceção de alguns poderes de decisão unilateral concedidos por lei especial. Ao contrário deste sistema, no modelo de administração executivo ou francês, a administração subordina-se ao direito administrativo e uma vez que os “órgãos e agentes administrativos não estão na mesma posição que os particulares; exercem funções de interesse público, (...) devem por isso dispor quer de poderes de autoridade, que lhes permitam impor as suas decisões aos particulares, quer de privilégios (...) que os coloquem ao abrigo de perseguições ou más vontades vindas dos interesses feridos”, Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol.I, 3ª Edição, Almedina, 2007, pág. 110 e 111.

¹⁴ Paulo Veiga e Moura, *Função Pública, Regime Jurídico, Direitos e Deveres dos Funcionários e Agentes*, Coimbra, 1º vol., 2ª Ed, pág. 19.

mesmas dependem dos seus funcionários para efetivar esse poder. O funcionário público transforma-se assim num “instrumento” da Administração, pois o interesse público sobrepõe-se a qualquer interesse pessoal criando-se “uma relação especial de sujeição, desprovida de normatividade e vinculada exclusivamente à realização do interesse geral, na qual é visto como um objecto e menos como um sujeito de direitos, na medida em que o seu estatuto é composto por aquelas faculdades que o legislador entende, em homenagem ao bom funcionamento do aparelho administrativo, atribuir-lhe por via legal ou regulamentar.”¹⁵ Como vimos, em sistemas de administração executiva (como o nosso), a Administração Pública tem o seu próprio estatuto diferente do aplicável à maioria dos trabalhadores, por isso, torna-se importante (e tomando como ponto de partida o modelo de administração) fazer referência à evolução do regime da função pública e as consequentes transformações na Administração pública por forma a compreender as alterações sofridas ao longo dos tempos bem como as suas tendências.

Segundo o modelo tradicional (dominante nos países europeus), o Estado é visto como o representante do interesse coletivo sendo o seu funcionário um mero agente incumbido desse mesmo interesse, pelo que essa relação é definida como “(...) inteiramente legal ou regulamentar (...) Quer dizer que o seu regime jurídico é discricionariamente fixado pelas leis e regulamentos e que o regime do contrato não se encontra em parte alguma.”¹⁶, ou seja, a relação estabelecida entre a Administração e o agente é baseada numa dependência hierárquica. O agente está ao serviço do Estado para satisfazer as necessidades públicas, e como já afirmamos, o seu estatuto baseia-se “na sua qualidade de membro da organização administrativa, de que beneficia indiretamente, como objecto ou parte integrante, e não enquanto sujeito de direitos”¹⁷ Citando Fesas Vital, “os poderes e os deveres que entram na competência e no estatuto dos funcionários são poderes e deveres objectivos, gerais e impessoais; as vantagens económicas inerentes ao exercício da função não constituem situações jurídicas subjectivas, poderes individuais e particulares do funcionário, mas implicam unicamente o poder de se tornar credor do património público (...) Deve, é claro, evitar-se tanto quanto possível, ferir muito rigorosamente os interesses, por

¹⁵ Paulo Veiga e Moura, *A Privatização da Função Pública*, Coimbra, 2004, págs. 19 a 32.

¹⁶ Domingos Fesas Vital, *“Estudos de Direito Público, A situação dos funcionários”*, Vol. II, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1914, pág. 155

¹⁷ “O Conceito de funcionário público – tempos de mudança”, *Revista de Estudos Politécnicos*, 2007, vol. V, nº 8, pág. 8 e 9.

vezes os mais legítimos, dos funcionários; esta norma não tem porém carácter jurídico, mas sim político, e não liga juridicamente os governantes.”¹⁸

Com a evolução sobretudo na Europa Ocidental, após a Segunda Grande Guerra, assistimos à queda da conceção clássica¹⁹ que tomaria forma em Portugal com a Constituição de 1976²⁰. Assistimos também à defesa dos direitos dos trabalhadores, a uma modernização dos serviços e da própria Administração Pública - factores condutores da mudança, porém, não podemos esquecer que o modelo da função pública em vigor mantém especificidades distintas do modelo laboral comum à maioria dos trabalhadores, e que apesar de ter normas próprias, agrega em si as condições de trabalho profissional sem esquecer da defesa do interesse público da organização administrativa. É nesse sentido que o que se espera da Administração Pública é que se conduza por um modelo estatutário onde assuma e execute as exigências do órgão sem prejudicar o exercício da função pública com interesses que possam prejudicar a estabilidade da mesma.

Contudo, a máquina administrativa apresenta-se demasiadamente lenta, pesada e muitas vezes incapaz perante as necessidades existentes, sendo que muitos defendem que a alternativa a essa inércia seja “o abandono das tradicionais formas de atuação e a sua substituição por técnicas e instrumentos de gestão privada.”²¹

¹⁸ “Domingos Fesas Vital, *“Estudos de Direito Público, A situação dos funcionários”*, Vol. II, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1914, pág. 155

¹⁹ A conceção clássica esteve entre nós até à entrada em vigor da CRP. Segundo esta perspetiva, o vínculo de emprego público dotava a Administração de supremacia formal em relação ao funcionário. Desta forma, impedia-se que o funcionário se autonomizasse relativamente à Administração, o funcionário deveria prosseguir interesses públicos e nunca interesses próprios. O funcionário era visto como um instrumento da Administração que desempenhava uma determinada função de interesse público e nunca visto como um sujeito de direitos. O vínculo de emprego público era estabelecido através da nomeação (de forma unilateral) rejeitando-se a possibilidade de se estabelecerem vínculos de natureza contratual sob pena de poder representar uma subordinação do interesse público ao interesse privado.

²⁰ Como referem Gomes Canotilho e Vital Moreira, “ O conceito constitucional de função pública pressupõe uma clara dimensão estatutária, traduzida na existência de um estatuto da função pública.”, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4ª Ed. Revista, Coimbra Editora, 2007, p. 662.

²¹ Cláudia Viana, *“O conceito de Funcionário Público – Tempos de Mudança?”*, Revista de Estudos Politécnicos, 2007, vol, V, nº8, pág. 10 e 11, a autora afirma ainda que essa tendência tem-se feito sentir ao nível dos recursos humanos.

A este propósito ver ainda, Maria João Estroninho, *“A fuga para o direito privado – contributo para o estudo da atividade de direito privado da Administração Pública”*, Almedina, Coimbra, 1996.

Embora a privatização possa ocorrer sob várias formas²², a mesma serve para vencer obstáculos (como a rigidez e a complexidade) com o objetivo de transformar a Administração num aparelho mais rápido e eficiente tendo em conta razões de ordem económico-financeira. No nosso caso, a laboralização da função pública tem sido adoptada, ainda que de forma variável, mas o que é importante reter é que atualmente a Administração Pública abrange diferentes tipos de trabalhadores e diferentes regimes jurídicos tendo como base o modelo estatutário.

I.III - Do modelo de carreira para o Contrato de trabalho

Desde o séc. XIX que a função pública estava sujeita, a um modelo específico, destinado a garantir a prossecução isenta do interesse público e o respeito da legalidade.²³

Falamos do modelo de carreira, mais tradicional, caracterizado pela ideia de “emprego para sempre”, criterioso na forma de acesso, com uma forte relevância tanto no desenvolvimento da carreira com na antiguidade estabelecendo de forma vincada diferenças entre o emprego público e privado.

Dos modelos tradicionais de acesso ao emprego público apenas um – a nomeação – concedia a qualidade de funcionário público tendo sido para esta categoria que foram criadas as carreiras de pessoal no regime da função pública. Segundo o Decreto-Lei n.º 248/85, art.º 4/1, a carreira “*é o conjunto hierarquizado de categorias às quais correspondem funções da mesma natureza a que os funcionários terão acesso de acordo com a antiguidade e o mérito evidenciado no desempenho profissional.*”²⁴

²² Pode resultar da transformação de um serviço público numa organização pública ou privada e por consequência, a sujeição ao direito laboral por parte do pessoal, onde a Administração Pública pode admitir pessoal ao abrigo do direito do trabalho, coexistindo paralelamente com o outro regime associado ao funcionalismo público.

²³ Relatório da Comissão de Revisão do sistema de Carreiras e Remunerações, “*Vínculos, Carreiras e Remunerações na Administração Pública, diagnóstico e perspectivas de evolução*”, Setembro 2006.

²⁴ Por contraposição ao modelo de carreiras, o modelo aberto ou de emprego, adotado pelos EUA, aproxima-se da relação laboral privada, o Estado é mais abstencionista e ligado a uma Sociedade Civil com um forte poder de iniciativa. É um modelo onde há uma preocupação acrescida em termos de eficiência e rentabilidade dos recursos humanos no que concerne à contratação (estritamente) necessária de pessoal para um posto de trabalho determinado, não havendo sistema de carreiras com progressões automáticas, mas um acesso mais aberto e uma maior mobilidade tanto no sector privado como no público. Como afirmam Pedro Nunes e Conceição Castro, “*o sistema de emprego é baseado no princípio de recrutamento para habilidades e competências associadas a cargos ou a uma área específica de trabalho. O recrutamento pode ser feito internamente ou externamente, sem garantia de promoções posteriores. De um modo geral, há mais abertura nesse sistema, pois as nomeações são feitas a partir de um amplo número de candidatos.*”, in “*Sistemas de emprego público no séc. XXI: Que significado? Uma sistematização,*” Revista Chilena de Administración Pública, n.º 15-16 (2010).

Uma outra noção provém desta e diz respeito à categoria, que segundo o DL n.º 248/85, no art. 4º/2, “traduz-se na posição que os funcionários ocupavam no âmbito de uma carreira, fixada de acordo com o conteúdo e qualificação da função referida à escala salarial da função pública.”²⁵

As carreiras podiam ser verticais ou horizontais, sendo que a sua distinção tem importância prática no que diz respeito à progressão e à promoção, pois nas carreiras verticais o acesso às categorias²⁶ superiores fazia-se por promoção mediante concurso. A progressão traduzia-se na *“mudança automática e oficiosa de um escalão para outro, ao qual correspondia uma melhor remuneração, após permanência de um determinado período de tempo no escalão imediatamente anterior (...)”*, sendo que *“a promoção consistia na mudança de um funcionário ou agente para a categoria imediatamente superior da carreira, mediante realização de concurso (...)”* de promoção.²⁷

Questão pertinente que podemos colocar é de saber se o *sistema de carreira serve uma administração do tipo executivo*²⁸ ou se, por outro lado, se deveria investir no *regime de emprego*²⁹, apostando numa função pública mais qualificada e mais motivada para a modernização.

A escolha do modelo de *carreira* é, por isso estatutário, visa a preservação da soberania do Estado bem como, a relação jurídica entre o empregador e o empregado evitando injustiças provenientes das diferentes administrações que prejudicariam internamente a mobilidade.

Apesar de durante algum tempo se acreditar que o modelo de *carreira* (fechado) protegia os valores fundamentais da função pública, essa crença foi-se desvanecendo ao longo dos anos por motivos de eficácia exigida aos modelos.

A verdade é que temos assistido a uma prevalência de alternativas de emprego mais flexível em detrimento de um modelo de carreiras mais fechado. Tal se deve, como afirmam Pedro Nunes e Conceição Castro, *“(...) à redefinição do papel do Estado e, por consequência, fez prevalecer, em muitas situações, a ideia de que menos Estado, melhor Estado, ficando este limitado às funções essenciais ou, pelo menos, de soberania. Tal circunstância, muito estudada,*

²⁵ Licínio Lopes Martins, “Trabalho em Funções Públicas em tempos de crise: Que direito(s)?”, Atas das I Jornadas de Direito do Emprego Público, Junho 2012, pág.129 e 130.

²⁶ Segundo o Decreto-Lei n.º 248/85, art.º4/2, *“Categoria é a posição que os funcionários ocupam no âmbito de uma carreira, fixada de acordo com o conteúdo e qualificação da função ou funções, referida à escala salarial da função pública.”*

²⁷ Licínio Lopes Martins, “Trabalho em Funções Públicas em tempo de crise: Que direito(s)?”, Atas das I Jornadas de Direito do emprego Público, Universidade do Minho, Escola de Direito, Junho 2012.

²⁸ Como é o caso, para além do nosso, de países como a França e a Alemanha.

²⁹ À semelhança de países como o Reino Unido e a Holanda.

*vinha ao encontro do sistema de trabalho em sentido amplo, isto é, como nova forma de contratação e alocação de recursos humanos e financeiros até então, impensáveis e incompatíveis com o modelo burocrático de administração.*³⁰

A ideia da segurança no emprego começa a ser questionada à medida que se vai passando de um regime de carreira para um regime de emprego que incluía um conjunto de meios para melhorar a eficácia e a capacidade de adaptação dos recursos humanos da Administração Pública. Segundo Pedro Nunes e Conceição Castro, “A reforma do emprego público começou, assim, a ser um problema real de governação, não se reduzindo a uma solução técnico-jurídica, já que estava em questão a credibilidade da atividade pública e política, que carecia de construir consensos entre os principais atores para definir com transparência as novas regras do jogo.”³¹

I.IV - O Antigo regime de vinculação e a Lei 23/2004, de 22 de Junho

Antes da entrada em vigor da Lei 12- A/2008, a relação jurídica de emprego público constituía-se ou por nomeação ou por contrato de pessoal.³² Analisemos de seguida, algumas questões levantadas no antigo regime que se transportaram até aos dias de hoje.

Tanto o DL n.º 427/89, de 7 de Dezembro como o DL n.º 184/89 de 2 de Julho previam a nomeação e o contrato de pessoal como modalidades de acesso ao emprego público. Segundo o preâmbulo do DL n.º 427/89, a nomeação constituía a modalidade regra e por isso preferencial, correspondendo “à forma estável de prestar serviço à Administração Pública”, onde se prestava “o exercício de funções próprias de serviço público com carácter de permanência”, assumindo assim uma situação de carácter estável.

Sendo um ato administrativo dependente da aceitação do sujeito, várias teorias surgem sobre a sua natureza: unilateral ou contratual. Para parte da doutrina, a nomeação tem carácter unilateral e é o único elemento constitutivo da relação jurídica. É o caso de Ana Fernanda Neves que defende que a nomeação tem carácter unilateral uma vez que o

³⁰ “*Sistemas de emprego público no séc. XXI: Que significado? Uma sistematização,*” Revista Chilena de Administración Pública, n.º 15-16 (2010)

³¹ “*Sistemas de emprego público no séc. XXI: Que significado? Uma sistematização,*” Revista Chilena de Administración Pública, n.º 15-16 (2010)

³² O contrato de pessoal podia revestir-se sob a forma de um contrato administrativo de provimento ou contrato de trabalho.

legislador, “quando pretendeu atribuir natureza contratual ao acto constitutivo da relação, fê-lo através do contrato”.³³

Para outros, o ato de aceitação na nomeação traduz um carácter bilateral, como defende Liberal Fernandes, que baseando-se na doutrina e jurisprudência afirma que a nomeação surge muitas vezes na lei como mero pressuposto de regularidade e que muitas vezes se tem admitido para formação do vínculo “o exercício pacífico, contínuo e público das funções”, considerando assim a aceitação essencial e que esta concorre a par com a nomeação para a formação da relação de emprego, assumindo um “consenso de tipo contratual”.³⁴

Nesse mesmo sentido aponta também a opinião do professor Marcello Caetano, segundo o qual demonstra que existem atos administrativos que dependem da aceitação do destinatário: *“Há que distinguir entre os actos cuja eficácia, por natureza ou por lei, fique dependente da aceitação expressa ou tácita da outra parte, dos que são eficazes independentemente da aceitação. Se o acto é receptício o problema está resolvido, por si, porque a eficácia depende da anuência do destinatário e para isso tem de ser dele conhecido. Um acto que, nomeando certa pessoa para determinado cargo, não passa nunca de segredo de processo onde foi praticado, mesmo quando perfeito, é ineficaz. Pode perguntar-se, porém, se no caso do nomeado ter conhecimento, ainda que particular, do ato que o nomeou não poderá exigir da Administração que lhe confira posse do lugar. Em nossa opinião nestes casos, o ato tem de ser intencionalmente levado ao conhecimento do destinatário pela forma legal para que este se pronuncie, aceitando-o ou não.”*³⁵

No nosso ponto de vista, entendemos que existem atos que dependem, em matéria de eficácia, da aceitação sendo a mesma essencial para um acordo perfeito entre as partes. Assim, tanto a aceitação como a nomeação têm o mesmo peso e medida para a constituição da relação de emprego público – e daí a sua natureza bilateral. O DL n.º 427/89 comprova esta nossa teoria, nomeadamente no art.º 12/1, ao referir que a “aceitação determina o início de funções para todos os efeitos legais (...)”, ou o art.º 13/2, “a recusa da aceitação implica a renúncia ao direito de ocupação do lugar”.

Para além da nomeação, diz o art.º 3 do DL n.º 427/89 e o art.º 5 do DL 184/89 que o vínculo jurídico de emprego público se pode constituir através de contrato pessoal podendo revestir duas formas: o contrato de provimento e o contrato propriamente dito. Segundo o art.º 15/1 do DL 427/89, o “contrato de provimento é o acordo bilateral pelo qual uma pessoa

³³ Ana Fernanda Neves, “Relação Jurídica de Emprego Público”, Coimbra, 1999, pág. 103 e 104.

³⁴ Francisco Liberal Fernandes, “Autonomia Coletiva dos trabalhadores da Administração. Crise do modelo clássico de emprego público, BFD, Coimbra Editora, 1995.

³⁵ Marcello Caetano, “Manual de Direito Administrativo”, Tomo I, 10ª Edição, Almedina, 2001, págs. 519 a 523.

não integrada nos quadros assegura (...) o exercício de funções próprias do serviço público, com sujeição ao regime jurídico da função pública.” Enquanto que a nomeação tinha um carácter duradouro e permanente, o contrato era de carácter provisório, apenas podia ser celebrado conforme os casos expressamente tipificados na lei.

Surgindo num contexto de privatização do emprego público, a Lei n.º 23/2004 de 22 de Junho veio permitir a adaptação das normas gerais contidas no contrato individual de trabalho às especificidades da relação jurídica pública.

Vínhamos de um tempo em que a Administração recorria cada vez mais ao contrato de trabalho e por forma a travar abusos e gerar uma maior estabilidade entre os trabalhadores era necessário que a Lei 23/2004 viesse estabelecer limites e solucionar problemas. Caminhávamos para uma substituição da forma principal de constituição de emprego público – a nomeação, para existirem no sistema duas modalidades - com o contrato de trabalho.

Sobre estas duas modalidades, há quem entenda que a Lei 23/2004 é inconstitucional por violar a garantia da função pública contida no art.º 165/1,f) da CRP, como diz Paulo Veiga e Moura, esse preceito deve ser respeitado “não o podendo eliminar, tornar irreconhecível ou descaracterizar naquilo que é o seu status e essência”. Não concordamos com esta perspetiva, uma vez que, qualquer trabalhador da Administração Pública mesmo estando sujeito ao contrato de trabalho, está também sujeito aos princípios constitucionais, sendo que só poderão haver alterações legislativas que não colidam com esses princípios constitucionais. Por outro lado, o mesmo autor argumenta que poderemos esta a violar o princípio da igualdade contido na Constituição, ao contemplarmos duas modalidades de acesso ao emprego público onde trabalhadores que exerçam exatamente as mesmas funções para a mesma entidade, sejam sujeitos a regimes diferentes.³⁶ Partilhamos desta opinião, de facto, a coexistência de vários trabalhadores na mesma entidade sujeitos a regimes de trabalho diferentes contraria o princípio da igualdade, seria necessário um regime que uniformizasse essa situação.

Segundo o art.º 2/1 da Lei 23/2004, “aos contratos de trabalho celebrados por pessoas coletivas públicas é aplicável o regime do Código do trabalho e respetiva legislação especial, com as especificidades constantes da lei.” Tais especificidades estabeleciam a distinção essencial entre os dois regimes – os trabalhadores da Administração Pública, para além de se submeterem às regras do Código do Trabalho, estavam também sujeitos ao dever especial de prossecução do interesse público, imparcialidade e isenção, art.º 4/1. Para além disso, a contratação destes trabalhadores tinha de ser feita segundo um processo de seleção, não

³⁶ Paulo Veiga e Moura, “A Privatização da Função Pública”, Coimbra Editora, 2004, pág. 394 a 405.

podendo ser feita nos moldes do regime geral do contrato de trabalho, art.º 5 e 9º/4. Entre outras especificidades inovadoras neste regime, apercebemo-nos que a Lei 23/2004 estabelece a distinção entre regimes, sendo que as normas do Código do Trabalho eram aplicáveis em tudo o que não contrariasse as especificidades do regime de contratação pública. Neste sentido, Maria Palma Ramalho refere que esta lei era inovadora permitindo o convívio entre os dois regimes.³⁷

Apesar disso, a convivência não seria assim tão pacífica, havia ainda muitas divergências entre regimes sendo que os trabalhadores com contrato de trabalho estariam em grande desvantagem em relação aos restantes. Entre outras, referimos a diferente aplicação do regime disciplinar, sendo que os trabalhadores detentores de contrato de trabalho não se submetiam ao Estatuto Disciplinar dos Funcionários Públicos e mesmo estando sujeitos à prossecução do interesse público, era-lhes aplicado o regime disciplinar comum. Ainda nesse sentido, referimos a submissão dos litígios deste tipo de relação aos tribunais de trabalho, sendo que os conflitos que surgissem da relação submetida ao regime da função pública seriam apreciados nos tribunais administrativos.

Por estas divergências, somos forçados a partilhar da opinião de Vera Lúcia Antunes no que respeita à violação do princípio da igualdade entre os trabalhadores da Administração Pública, pois continuávamos a ter trabalhadores a desempenhar o mesmo serviço estando submetidos a regimes diferentes, conforme o seu tipo de vínculo (nomeação, contrato de provimento ou contrato individual de trabalho).³⁸

Apesar da evolução, a Lei n.º 23/2004, não conseguiu superar as desigualdades presentes na utilização do contrato de trabalho para funções públicas. Continuava a ser imperioso uma uniformização da relação jurídica de emprego público ou que pelo menos se definisse rigorosamente cada uma das modalidades de vínculo jurídico de emprego público.

Aprovado pela Lei n.º 59/2008 de 11 de Setembro, surge o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas no seguimento da Lei n.º 12-A/2008 que veio estabelecer os novos regimes de vinculação, carreiras e remunerações dos trabalhadores da função pública.

Os estudos preparatórios de ambos os diplomas demonstravam que o novo regime tinha como objetivo “ a subordinação ao serviço público e a princípios de igualdade de acesso ao exercício de funções públicas e de imparcialidade e transparência da gestão dos recursos humanos da Administração Pública”; “aproximação ao regime laboral comum com respeito

³⁷ “O Contrato de trabalho na reforma da Administração Pública: reflexões gerais sobre o regime jurídico instituído pela Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho”, Questões Laborais, Ano IX, n.º 24, Coimbra 2004.

³⁸ “O Contrato de trabalho na Administração Pública, Evolução, reflexos e tendências para o emprego público”, Coimbra, 2010, pág. 114.

pelas especificidades da Administração Pública”; “sujeição ao mesmo regime em domínios fundamentais da relação de emprego público, independentemente do tipo de vínculo”.³⁹

Um outro estudo é apontado neste âmbito, comparando os “Regimes de Emprego Público nos Países Europeus”⁴⁰. Parece-nos por isso, conveniente realizar uma análise dos traços gerais dos regimes consagrados nos diferentes ordenamentos jurídicos europeus.

De uma forma geral, o estudo revela-nos que na maior parte dos países, existe uma dualidade de regimes de emprego público – a nomeação e o contrato individual de trabalho. A nomeação predomina em Espanha e França, enquanto que na Itália e Reino Unido estabelece-se preferência ao contrato individual de trabalho.⁴¹ De uma forma geral, em quase todos os países a nomeação está sujeita a normas de direito público ao passo que o contrato de trabalho é regulado pelo direito privado; apenas na França, prevê-se que o contrato de trabalho seja também regulado pelo direito público, sendo que na Espanha, para além do contrato ser regulado pelo direito privado, é também sujeito a normas comuns a todas as modalidades de emprego público.

I.V - A Função Pública – um olhar geral de comparação

O Regime Francês

Na França, distingue-se a função pública (Função Pública Estatal, Função Pública Territorial e Função Pública Hospitalar) dos outros serviços públicos, sendo os regimes unificados pela Lei n.º 83-634 de 13 de julho de 1983 (Título I - Disposições Gerais), preservando as especificidades de cada setor: o Título II aplicável aos funcionários do Estado, o Título III aplicável aos funcionários territoriais e o Título IV aplicável aos funcionários hospitalares.

Como já referimos, na França os trabalhadores da função pública agrupam-se em duas modalidades: a nomeação, que abrange o grupo de trabalhadores que exercem funções de carácter permanente na administração central e local, onde ainda se enquadram os militares e

³⁹ Vera Lúcia Antunes, “O Contrato de trabalho na Administração Pública, Evolução, reflexos e tendências para o emprego público”, Coimbra, 2010, pág. 119.

⁴⁰ “Estudo Comparado de Regimes de Emprego Público de Países Europeus”, realizado pelo Instituto Nacional de Administração em 2007 (disponível no site <http://www.dgaep.gov.pt/upload/homepage/Relatoriofinal.pdf>).

⁴¹ É a conclusão do “Estudo Comparado de Regimes de Emprego Público de Países Europeus”, realizado pelo Instituto Nacional de Administração em 2007 (disponível no site <http://www.dgaep.gov.pt/upload/homepage/Relatoriofinal.pdf>), pág.5.

o pessoal hospitalar; a outra modalidade diz respeito ao contrato individual de trabalho, onde se inserem os trabalhadores não-titulares.

Uma característica do regime francês é que função pública está organizada em três grupos) ou tipos de funções) dotados de um estatuto próprio: a **função pública do Estado** está organizada em grupos profissionais onde a cada um correspondem certas categorias profissionais estando o emprego público dividido entre o governo central e os serviços estaduais e locais. O regime predominante neste âmbito é o da nomeação, sendo que os trabalhadores neste caso obedecem a um estatuto específico tipificado na Lei n.º 84-16 de 11 de Janeiro de 1984. Na **função pública territorial**, integram o pessoal das autoridades locais, estruturas intermunicipais, as instituições públicas e repartições públicas. Também eles são dotados de um regime específico, a Lei 84-53 de 26 de Janeiro de 1984. A **função pública hospitalar**, está regulada na Lei n.º 86-33, de 9 de Janeiro de 1986, regime esse que não se aplica aos médicos, biólogos, farmacêuticos e odontologistas, sendo que estes estão dotados de regulamentação específica.

Espanha

Podemos afirmar que o estatuto jurídico de emprego público em Espanha enquadra-se num regime de direito público, embora a Administração Pública espanhola admita a negociação coletiva, como nos refere a Resolução de 24 de Novembro de 1998 da Direção Geral do trabalho. A história revela que até 2007, os trabalhadores eram regulados pela Ley de Funcionários Civiles del Estado Decreto 315/1964, de 7 de Fevereiro, bem como a Lei 30/1984 de 2 de Agosto de “medidas para a reforma da função pública” (BOE de 3 de Agosto).

O ano de 2007 configura-se um ano de importância relevante para o regime jurídico da função pública espanhola. Surge a Ley 7/2007 de 12 de Abril que vem estabelecer o *Estatuto Básico del Empleado Público*, alterando algumas disposições legais anteriores, vem dar cumprimento ao previsto no art.º 103.3 da constituição espanhola, referindo que a “...ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio del derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones...”⁴²

Segundo o preâmbulo da Lei *“Por primera vez se establece en nuestra legislación una regulación de los empleados públicos, fundada en principios éticos y reglas de*

⁴² Alberto Palomar Olmeda, “Derecho de la Función Pública, régimen jurídico de los funcionarios públicos, 10ª edição, Dykinson, S.L. 2013, pág. 101.

comportamento, que constituye un auténtico código de conducta.” O Estatuto Básico del Empleado Público, estabelece no artigo 8º, n.º 1, que “*son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales.*”, consagrando o n.º 2 do mesmo artigo que os trabalhadores da Administração Pública estão submetidos a diferentes tipos de relações jurídicas, designadamente podem ser funcionários de carreira, funcionários internos e funcionários laborais⁴³.

Os **funcionários públicos de carreira**, que por nomeação desempenham as suas funções ao abrigo dos *Presupuestos Generales del Estado* (Direito Administrativo); o **pessoal laboral**, que abrange os trabalhadores contratados pela Administração de acordo com a legislação laboral, e por fim **outro pessoal**, que compreende funcionários públicos que exercem funções altamente qualificadas, de confiança ou acessória especial.

Itália

Em 1993 verificou-se em Itália⁴⁴ uma reforma que alterou o regime unilateral público para um regime contratual privado, apesar de “(...) condicionada à sua compatibilidade com a especificidade da relação e com o prosseguimento de interesses gerais”⁴⁵, alterando-se o regime a que estavam sujeitos os trabalhadores públicos para o regime aplicável aos trabalhadores privados. Como refere Paulo Veiga e Moura, a reforma italiana em matéria de emprego público “ (...) teve a vantagem de revelar que a relação de trabalho privada não é incompatível com a natureza pública do sujeito privado e de superar o conceito de emprego publico como uma relação radicalmente diversa do trabalho subordinado”.

O regime relativo ao emprego público encontra-se no DL de 30 de Março de 2001, n.º 165 – “*Norme generali sull’ ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*”. No seu art.º 1 verificamos que a intenção do legislador foi promover a racionalização da organização administrativa, aumentando a eficiência fazendo uma melhor gestão dos recursos humanos da Administração.

O art. 2.º, n.º 3 do Decreto n.º 29/1993 dispõe que as relações de emprego na Administração Pública são reguladas por convenções colectivas e por contratos individuais de trabalho, apesar a Administração Pública encontrar-se muito limitada na celebração de contratos individuais de trabalho, por respeito do princípio da igualdade de tratamento. Assim,

⁴³ Teresa Portero Velascos, “Los derechos de conciliación de vida personal, laboral y familiar en la administración”, in Org. Pilar Contreras Núñez-Cortés, *Nociones Básicas sobre Igualdad en las relaciones laborales*, Madrid, Tecnos, 2009, pág. 135 e 136.

⁴⁴ À semelhança da nossa lei constitucional, no ordenamento italiano também existe reserva de lei em matéria de organização do emprego público.

⁴⁵ Paulo Veiga e Moura, *A Privatização da Função Pública*, Coimbra, Coimbra Editora, 2004, pág. 345.

no modelo italiano, quando falamos de contrato de trabalho em funções públicas, não devemos entendê-lo apenas como privado, havendo que ter em conta que se trata de um contrato que celebrado para constituir um vínculo com a Administração Pública adquire natureza distinta, isto é, adquire uma natureza de carácter público.⁴⁶

No nosso caso, o legislador optou por submeter todas as modalidades de emprego público ao direito público.

I.VI - A Lei 12-A/2008

Em Março de 2005, o XVII Governo Constitucional anunciou no seu Programa, a “Reforma da Administração Pública”, defendendo que *“existiria a necessidade de reformar profundamente o sistema de carreiras e remunerações, reduzindo substancialmente o número de carreiras, bem como limitando drasticamente os elementos de progressão automática até então existentes”*.⁴⁷ Foi perante esta conclusão que o Governo apresentou a Proposta de Lei 152/X que viria originar a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro.

Com a entrada em vigor da Lei 12-A/2008, o regime da nomeação deixou de ser a única forma de constituição da relação jurídica de emprego público, passando a poder constituir-se também quer por contrato em funções públicas quer por comissão de serviço.

O contrato administrativo de provimento é abandonado, sendo o contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado o modo primordial de constituição da relação jurídica de emprego público e de acesso às carreiras de pessoal.⁴⁸

Segundo a exposição dos motivos que consta da proposta da Lei 12-A de 2008, o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP) acompanhou de perto o regime fixado no Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto, e na sua

⁴⁶ II Congresso Internacional do Centro de Estudos Interculturais do ISCAP, “O Contrato de Trabalho na Administração Pública – a realidade jurídica portuguesa, espanhola e italiana”, Maio 2011, consulta no site:<http://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/4316/1/O%20Contrato%20de%20trabalho%20na%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%ABblica%20%20a%20realidade%20portuguesa,%20espanhola%20e%20italiana.pdf>

⁴⁷ Proposta de Lei n.º 152/X.

⁴⁸ Segundo o art.º 39 da Lei 12-A/2008, o regime de carreiras está reservado a trabalhadores de relações de emprego público constituídas por tempo indeterminado. O art.º 40 refere quais os trabalhadores que integram nas carreiras: “trabalhadores nomeados definitivamente e os contratados por tempo indeterminado.

regulamentação que consta da Lei n.º 35/2004, de 29 de Julho, tendo como objetivo aproximar os dois regimes referentes ao trabalho na Administração Pública e ao regime laboral comum. A natureza dos contratos em regime de funções públicas faz com que a aplicação daqueles textos legais seja feita com certos ajustes. Fator determinante também foi a subordinação ao interesse público, bem como certas especificidades decorrentes da entidade empregadora ser um órgão ou serviço da Administração Pública.

Os objetivos desta lei eram bastante ambiciosos e amplos, uma vez que se abandonava o regime da função pública até então vigente através da generalização do contrato na Administração.

Vejamos agora algumas alterações legislativas nesta matéria.

I.VII - Alteração dos regimes de vinculação

Segundo o art.º 9 da Lei 12-A/2008, “a relação jurídica de emprego público constitui-se por nomeação ou por contrato de trabalho em funções públicas, doravante designado por contrato”, sendo que segundo o art.º 20, “são contratados os trabalhadores que não devam ser nomeados e cuja relação jurídica de emprego público não deva ser constituída por comissão de serviço.”

O contrato público assume o regime regra, sendo essa a forma de vinculação por excelência como veremos a diante. Apesar de haver uma aproximação ao regime laboral comum, o contrato de trabalho em funções públicas mantém a sua natureza de contrato administrativo, bem como o seu fim – a salvaguarda do interesse público.

Apesar de considerarmos benéfica a aproximação entre os regimes privado e público, não devemos esquecer que há diferenças entre os trabalhadores em causa e por isso, deve o legislador preservar as especificidades de cada regime.⁴⁹

I.VIII - Alteração nas carreiras

Apesar da Lei 12-A/2008 não referir a noção de carreira, segundo Licínio Lopes Martins, a sua noção segue a já defendida no regime anterior, consistindo “num conjunto hierarquizado de categorias às quais correspondiam funções da mesma natureza a que os funcionários tinham acesso de acordo com a antiguidade e o mérito evidenciado no desempenho profissional (Decreto-Lei n.º248/85, art.º4/1)”.⁵⁰ Embora o regime de carreira se

⁴⁹ Até porque de acordo com o princípio da igualdade “devemos tratar igual o que é juridicamente igual e de modo diferente o que é juridicamente diferente, na medida da diferença.”, Diogo Freitas do Amaral, “Curso de Direito Administrativo”, Vol. II, Almedina, 2001, pág. 125

⁵⁰ Licínio Lopes Martins, “Trabalho em Funções Públicas em Tempos de Crise: Que Direito(s)?”, Atas das I Jornadas de Direito do Emprego Público, Universidade do Minho, Junho 2012, pág. 130 a 133.

mantivesse, a Lei 12-A/2008, estabeleceu uma aproximação ao modelo de emprego através de elementos característicos tais como: a introdução do conceito de posto de trabalho e o ingresso sem qualquer relação jurídica antecedente, bem como a possibilidade de negociação da remuneração. Acontece que, desde a entrada em vigor da Lei 12-A/2008 até aos dias de hoje, a situação económico-financeira que o País tem atravessado implicou restrições a nível da gestão dos recursos humanos da Administração. Segundo o art.º 46 da mesma lei, “tendo em consideração as verbas orçamentais (...)”, o dirigente máximo do órgão ou do serviço decide, em que medida se fazem as mudanças de posições remuneratórias. Isto significa que a posição remuneratória depende de uma decisão de gestão (salvo exceção do art. 47º/6), sendo que o trabalhador deixa de ter qualquer garantia de mudar de posição remuneratória.⁵¹

Ainda neste âmbito, outra alteração diz respeito ao recrutamento. Sempre que o dirigente máximo da entidade empregadora pública decida promover o recrutamento de trabalhadores, findo o concurso, poderá negociar com os candidatos qual o posicionamento remuneratório no qual pretendem ser colocados, art. 55º da Lei 12-A/2008. Esta solução poderá levantar dúvidas quanto à constitucionalidade se a confrontarmos com o art. 47º/2 da CRP, pois introduzir uma fase de negociação no âmbito de um recrutamento, parece algo estranho aos princípios constitucionais da função pública. À semelhança do exposto defende Paulo Veiga e Moura que tal solução viola o princípio da igualdade, e por isso inconstitucional “porque, a verdade é que os que chegam depois de 2009 podem negociar, mas quem lá estava, ainda que quisesse concorrer para a mesma categoria, não podia, logo foi agastado na negociação.” Continua o autor dizendo, para além de violar o princípio da igualdade viola também o mérito, “o mérito que legitima diferenças remuneratórias não é um mérito presumido, é um mérito real e só o mérito real depois de comprovado é que legitimará uma diferença remuneratória entre pessoas que ocupam a mesma posição.”⁵² Mesmo assim, chamado a analisar essa inconstitucionalidade, o Tribunal Constitucional não julgou a norma inconstitucional afirmando que a diferença remuneratória baseia-se na qualidade do trabalho porque tem que ver com o mérito.

Pelo exposto somos levados a concluir que algumas novidades e até mesmo algumas alterações ao regime da função pública levaram a uma certa descaracterização da sua identidade.

⁵¹ Miguel Lucas Pires, “Os regimes de vinculação e a extinção das relações jurídicas dos trabalhadores da Administração Pública – Como e em que termos são lícitos os denominados “Despedimentos na função pública”, Almedina, 2013.

⁵² Paulo Veiga e Moura, “Trabalho em Funções Públicas em Tempos de Crise: Que Direito(s)?”, Atas das I Jornadas de Direito do Emprego Público, Universidade do Minho, Junho 2012, pág.160 a 164.

O desaparecimento do conceito de funcionário, a aplicação de um regime de vinculação próximo ao regime laboral privado, a contemplação de limites económico-financeiros como critérios de decisão de recrutamento ou de progressão de carreiras, conduzem à perda da identidade da função pública.

Capítulo II – Conceito e Modalidades de Vinculação à Administração Pública

A Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, referente ao regime de vinculação, carreiras de remunerações aplicável à função pública, estabeleceu um novo regime da relação de emprego público revogando o anterior referido. A Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações, doravante LVCR, atualizada pelo DL 47/2013 de 5 de março, aplica-se a todos os trabalhadores que exercem a função pública, independente do tipo de vínculo jurídico. O art.º 2/ 1 (âmbito subjetivo) e o art.º3/1 (âmbito objetivo), referem a aplicação a todos os trabalhadores que exercem funções públicas independentemente do vínculo laboral, atendendo a necessárias adaptações para os antigos funcionários públicos e agentes administrativos que exerçam a sua atividade profissional em entidades excluídas do alcance da LVCR.⁵³ Como já foi referido, a alteração mais significativa nesse sentido comparativamente com o regime anterior, diz respeito à forma de vinculação laboral à Administração Pública, que como já foi mencionado, consistia na nomeação com caráter definitivo, enquanto no regime atual é o contrato de trabalho por tempo indeterminado, agora contrato de trabalho em funções públicas, que se torna a forma preferencial de estabelecimento de vínculo jurídico público.⁵⁴

O artigo 9º, n.º 4, al. a) e b) e o artigo 10º, al. a) a f), ambos do LVCR, restringem, de forma taxativa, o âmbito de aplicação do regime da nomeação e comissão de serviço sendo que o artigo 20º define que são contratados todos os trabalhadores que não devem ser nomeados nem providos em comissão de serviços⁵⁵.

Miguel Lucas Pires defende que “esta preferência pela figura do contrato representa, assim, uma nítida aproximação do regime do emprego público ao seu congénere privado”.⁵⁶

⁵³ Como diz Miguel Lucas Pires, “...o regime de emprego público não alcança todos os trabalhadores da Administração Pública, não é menos verdade que o n.º 2 do art.º2 da LVCR determina a aplicação do regime do emprego público, “com as necessárias adaptações, àqueles que, embora exercendo a sua atividade em pessoas coletivas públicas excluídas do âmbito de aplicação dessa mesma lei (...) fossem possuidores, à data da sua entrada em vigor, da qualidade de funcionário público ou de agente administrativo.”, *Os regimes de vinculação e a extinção das relações jurídicas dos trabalhadores da Administração Pública*, 2013, Almedina

⁵⁴ Há autores que consideram inconstitucional a imposição do contrato de trabalho em funções públicas, designadamente Paulo Veiga e Moura que afirma que “só em situações excecionais, devidamente justificadas e alicerçadas na defesa de outros valores e interesses constitucionalmente protegidos, poderá o legislador ordinário afastar o regime-regra de direito público e substituí-lo por um regime assente no direito laboral”, cit. por Miguel Lucas Pires, “*Os regimes de vinculação e a extinção das relações jurídicas dos trabalhadores da Administração Pública*”, Almedina, 2013, pág. 27.

⁵⁵ Paulo Veiga e Moura afirma que “inverte-se a regra vigente até 1 de janeiro de 2009, pois se até aí o meio normal de constituição de relações de emprego público era a nomeação, tendo o contrato administrativo uma feição marcadamente excecional, a partir daquela data a contratação dita administrativa passa a constituir o meio normal e maioritário de constituição das relações de emprego e a nomeação a representar o meio excecional”, cit. por Miguel Lucas Pires, *ob.cit.*, pág. 25.

⁵⁶ Miguel Lucas Pires, *op.cit.*,pág. 26.

Passemos agora à análise das formas de vinculação enunciadas, começando pela nomeação.⁵⁷

Como referem os n.ºs 1 e 4, do art.9º, da LVCR, a “*relação jurídica de emprego público constitui-se por: nomeação, contrato de trabalho em funções públicas⁵⁸ ou comissão de serviço.*”

A nomeação é caracterizada por ser um “acto unilateral da entidade empregadora pública cuja eficácia depende da aceitação do nomeado”, (art.9º/2 da LVCR), em que o trabalhador passa a integrar uma carreira na função pública. Segundo Miguel Lucas Pires, sobre a definição de nomeação, “Esta definição legal pouco ou nada acrescenta relativamente ao conteúdo do vínculo, ocupando-se unicamente da forma de constituição do mesmo, acentuado a sua natureza unilateral, por contraponto com o carácter bilateral do contrato (art.º 9/3).” Acrescentando ainda que o que distingue estas duas modalidades é o facto da nomeação exigir o “consentimento do visado para a produção dos efeitos a que tende, pelo que, em suma, a necessidade de obtenção do acordo das partes é condição necessária para a constituição de uma relação jurídica de emprego público, que se trate de nomeação ou contrato.”⁵⁹

Outra das formas de constituição de relação jurídica de emprego público refere-se ao contrato de trabalho em funções públicas definido como sendo “um acto bilateral celebrado entre uma entidade empregadora pública, com ou sem personalidade jurídica, agindo em nome e em representação do Estado...”, “...e um particular, nos termos do qual se constitui uma relação de trabalho subordinado, de natureza administrativa”, sendo que o objectivo é que sejam exercidas funções técnicas que não se enquadrem no âmbito das actividades de autoridade e soberania públicas, únicas capazes de darem origem ao recurso à figura da nomeação, nem abrangidas pela previsão dos casos em que há recurso à comissão de serviço, art.9/3 e 4 e 20º da LVCR (o contrato passou a ser assim a modalidade-regra da constituição das relações jurídicas de emprego público). Segundo Miguel Lucas Pires, “o exercício de funções não dirigentes de carácter predominantemente técnico (isto é, que não impliquem o exercício de funções de autoridade ou soberania) será, em princípio titulada por um contrato de trabalho em funções públicas”⁶⁰. Isto significa que o vínculo é de cariz privado e que tem

⁵⁷ A figura do contrato de prestação de serviços não será abordada, apenas referida, uma vez que não origina uma relação jurídica de emprego público, atendendo à ausência de subordinação jurídica.

⁵⁸ No seu art.21º especifica que o contrato pode revestir as modalidades de contrato por tempo indeterminado; contrato a termo resolutivo (certo ou incerto).

⁵⁹ Idem, Ibidem.

⁶⁰ Miguel Lucas Pires, *ob.cit.*, pág. 73.

como fontes normativas típicas, além do RCTFP, instrumentos de regulamentação coletiva⁶¹ e o próprio contrato de trabalho⁶².

Por fim, ainda que sob uma breve referência, podemos falar da comissão de serviço que, apesar de ser também uma das modalidades de relação de emprego público, havendo também um acto administrativo unilateral da entidade empregadora pública cuja eficácia depende da aceitação que neste caso dá-se com a posse por parte do trabalhador, art.24º da LVCR (apenas se usa em certos e determinados casos estipulados na lei).

É de realçar ainda que com a entrada em vigor do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas – RCTFP, procedeu-se à revogação da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, fazendo desaparecer a relação jurídica de emprego privado na Administração Pública (por força do art.18º, f) da Lei n.º59/2008, de 11 de Setembro que aprovou o RCTFP), e que por isso a relação jurídica de emprego público passou assim a ser o único padrão de todas as relações de trabalho subordinado na função pública, sujeitando-as a um único ordenamento jurídico de natureza administrativa.

II.I - O regime vigente – A nova lei

Várias eram as fontes normativas que regulavam o contrato de trabalho em funções públicas no quadro legislativo anterior. O seu carácter avulso e as suas constantes alterações, sobretudo pelas leis do Orçamento de Estado, inseridas num contexto histórico de austeridade faziam dele, um regime gerador de incertezas e insegurança na aplicação do direito que prejudicava a Administração Pública e por isso, os seus trabalhadores.

Nesse contexto, surge a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho, entrando em vigor no 1º dia de Agosto que, segundo Carlos José Batalhão, “ quase se *traduz na criação de um verdadeiro* Código de Trabalho da Função Pública, *pois congrega importantes temas do regime jurídico do trabalho em funções*

⁶¹ De referir que os trabalhadores detentores de um contrato de trabalho, contrariamente aos trabalhadores nomeados, regem-se pelo RCTFP e pelo disposto em IRCT, segundo o artigo 1º e artigo 81º, n.º 2 LVCR. O artigo 3º prevê que os IRCT podem assumir a natureza negocial e não negocial, sendo que os primeiros são o acordo coletivo de trabalho, acordo de adesão e a decisão de arbitragem voluntária (artigo 2º, n.º 1 e 2) e os segundos assumem a forma de regulamento de extensão, com a limitação prevista no artigo 3º que consagra a natureza subsidiária dos IRCT não negociais, e de decisão de arbitragem necessária (artigo 2º, n.º 1 e 3).

Para mais aprofundamentos *vide* Miguel Lucas Pires, *ob.cit.*, pág. 74 e seguintes.

⁶² *Ibidem*, pág. 74.

*públicas, que se encontrava disperso por inúmeros diplomas legais, cuja complexidade, proliferação e consecutivas alterações tornavam a percepção do edifício legislativo vigente muito difícil, em detrimento quer da própria Administração Pública quer, em especial, dos seus trabalhadores e dirigentes.*⁶³

Embora a Proposta de Lei n.º 184/XII defendesse a ideia de que não se trata ou não se pretende assumir a natureza de código, a verdade é que o mesmo diploma reúne em si o essencial do regime laboral dos trabalhadores em funções públicas, e à semelhança do que nos diz Carlos Batalhão, parece-nos que a Lei n.º 35/2014 é o "código do trabalho" dos funcionários públicos pretendendo aproximar as regras laborais do Estado às do sector privado, embora mantendo algumas especificidades da função pública.⁶⁴

Menciona-se ainda que se pretende abandonar a perspetiva dualista da Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, que aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP) que se dividia entre regime e regulamentação que inspirou o código de Trabalho de 2003, contudo, este objectivo já nada tem de novo pois já provém do regime anterior que constava na Lei 12-A/2008.

Referindo a Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, sobre a introdução do Contrato de trabalho na Administração Pública alterado pela Lei 12-A/2008, a proposta de lei afirma que a nova Lei acaba em definitivo com o estatuto do funcionalismo público "em estado quase puro que durante décadas esteve vigente na Administração Pública portuguesa".

A Lei Geral assentou assim em três ideias-chave: 1) Pretende-se (tal como no regime anterior) seguir a tendência para a aproximação ao regime laboral comum, "...ressalvando as especificidades exigidas pela função e natureza do empregador e salvaguardando o estatuto constitucional da função pública". 2) A presente Lei regula matérias associadas aos vínculos do emprego público e modalidades, direitos, deveres e garantias, carreiras, mobilidade, duração e horários de trabalho, remunerações, poder disciplinar, reafectação e requalificação dos trabalhadores, extinção do vínculo, negociação e contratação coletiva, como se de um verdadeiro código se tratasse. 3) Aplica-se o Código do Trabalho (e respetiva *legislação*

⁶³ In "*Função Pública: novo regime laboral*", Artigos de Opinião, Porto Editora, para mais informações, consultar: <http://www.portoeditora.pt/sites/funcao-publica-novo-regime-laboral/>

⁶⁴ É o caso do regime de férias. Os funcionários públicos deixam de ter 25 dias úteis com majoração e passam a ter 22 dias úteis (como no privado), mas que podem ser aumentados consoante a antiguidade (mais um dia por cada dez anos de serviço), através da negociação coletiva ou pela avaliação de desempenho.

Além do regime de férias, a LGTFP altera um conjunto de matérias laborais no Estado. A entrada em vigor em Agosto não prejudica outras normas que já estão em vigor, através de diplomas próprios, e que serão depois integradas na lei geral. É o caso do novo sistema de requalificação (mobilidade especial) e do horário das 40 horas, que estiveram a ser avaliados pelo Tribunal Constitucional (TC).

complementar) a título subsidiário, e com as necessárias adaptações em matérias de articulação de fontes, bem como, direitos e deveres dos trabalhadores.

A LGTFP apenas reservou para si aquelas matérias que exigem um tratamento diferenciado do regime privado, como por exemplo o recrutamento de trabalhadores, a cessação do vínculo, o modelo de carreiras, o exercício do poder disciplinar, entre outros.

De referir que a nova lei exclui do seu âmbito os militares das Forças Armadas e Guarda Nacional Republicana por especificidades das respetivas funções, sendo-lhe apenas aplicável, a definição da modalidade do respetivo vínculo de emprego público bem como princípios e disposições para as quais se remetem os seus estatutos.

Com a entrada em vigor da LGTFP aprovada pela Lei 35/2014, pretende-se uma maior valoração profissional e maior desenvolvimento das competências dos trabalhadores, por forma a melhorar a gestão dos recursos humanos contribuindo para a simplificação e modernização administrativa.

Neste sentido, questão pertinente que se levanta, é a de saber qual a atual natureza jurídica do contrato em funções públicas, fruto de todas as mutações sofridas ao longo dos tempos, “na medida em que a tão profanada “fuga da Administração Pública para o direito privado” tem contribuído para o aparecimento de um novo paradigma ou fenómeno, a “publicização ou administrativização do direito privado.”⁶⁵

Como já foi referido anteriormente, o contrato em funções públicas difere do contrato “privado” pelo facto de (entre outros) uma das partes corresponder a uma entidade pública, detentora de poderes públicos e nestes termos o contrato de emprego público é celebrado com o objectivo de a parte prestadora do trabalho exercer funções administrativas estipuladas pela Administração Pública, como já se referia no art.º 9/3 da LVCR, o contrato em funções públicas “constitui uma relação de trabalho subordinado de natureza administrativa.” Este critério não se apresenta como único elemento de distinção, sendo a nosso ver, o critério do interesse público a pedra filosofal diferenciadora dos regimes público e privado, como iremos referir adiante.

Contudo, contrariamente ao defendido até este ponto, identifica-se uma outra origem da natureza do contrato em funções públicas associado ao art.º 10 do Código do trabalho. Esta ideia já vem do preâmbulo da proposta de Lei referente à Lei 59/2008⁶⁶ mantendo-se atualmente na LGTFP que defende que a Administração Pública pode celebrar contratos de acordo com normas do código do trabalho ainda que com as necessárias adaptações e

⁶⁵ Jorge Manuel Meira Costa, “A natureza jurídica do contrato em funções públicas”, Jornadas de Direito, ob.cit.

⁶⁶ Indo de encontro ao tipificado na Lei nº 23/2004, no seu art.º 2/1 e 2.

restrições. Como afirma Jorge Manuel Costa⁶⁷, “chegamos a um ponto em que podemos depreender que o contrato de trabalho em funções públicas – ou contrato de emprego público (...), tem quadros de referência privatísticos mas que carecem de ser representados quando confrontados com uma relação laboral marcadamente administrativa.”

Atualmente a figura do contrato em funções públicas é o reflexo de um quadro penoso da economia e das finanças públicas que levaria a repensar a contratação no contexto das relações jurídicas de emprego público. Como defende Jorge Manuel Costa, chegámos a uma fase do nosso País em que existem mais funcionários públicos (reformados, não reformados e seus dependentes) do que aqueles que trabalham no sector privado, “tornando-se imprescindível adotar novos mecanismos de agilização da Administração Pública, substituindo os processos e métodos administrativos por modelos de gestão empresarial”⁶⁸.

II.II - O regime da LGTFP

A LGTFP define o vínculo de emprego público como sendo aquele através do qual um sujeito presta a sua atividade a uma entidade pública mediante remuneração e subordinação jurídica. Através do art.º 32 da LGTFP, apercebemo-nos que o trabalho em funções públicas pode ser prestado através de um contrato de prestação de serviços, o que se torna uma má opção legislativa na opinião de Cláudia Nunes, uma vez que a LGTFP “...apenas deveria cuidar da disciplina das relações laborais em que há subordinação jurídica.”⁶⁹ A autora defende que apesar de no contrato de prestação de serviços, a entidade empregadora poder impor algumas diretrizes, não há um verdadeiro poder de direção. Partilhamos desta opinião, pois a figura do contrato de prestação de serviços não contempla a subordinação jurídica por parte do trabalhador, assim, não havendo poder de direção nem poder disciplinar, o trabalhador está livre do cumprimento de certas obrigações de daí provenham.

Ainda sobre o contrato de prestação de serviços, torna-se importante estabelecer a distinção entre este e o contrato de trabalho, neste sentido, referimos o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 8 de Fevereiro de 2013, que atendeu a elementos de “integração na estrutura organizativa heterodeterminada” – para aferir indícios de laboralidade. Como comenta Rita Pereira, há efetuar “uma interpretação atualista da subordinação jurídica, tendo

⁶⁷ Idem, *Ibidem*

⁶⁸ Idem, *Ibidem*.

⁶⁹ Cláudia Sofia Henriques Nunes, “O Contrato em Funções Públicas face à lei geral do trabalho”, Coimbra 2014, pág. 15.

presente as novas formas de organização e controlo da prestação do trabalho. A subordinação estrutural é verificável sempre que o trabalhador esteja inserido numa organização cuja forma de funcionamento não domine, resultando desta inserção o facto de não se apresentar no mercado como agente autónomo”.⁷⁰

As modalidades de constituição de vínculo de emprego público presentes na LGTFP são (continuam a ser): o contrato de trabalho em funções públicas, a nomeação e a comissão de serviço. A LGTFP continua a não tipificar que tipo de funções devem estar sujeitas à celebração de contrato de trabalho em funções públicas, já no caso da nomeação diz o art.º 8 da LGTFP que esta se aplica a trabalhadores que exerçam missões genéricas e específicas das Forças Armadas, representação externa do Estado, investigação criminal, segurança pública e inspeção. Já a comissão de serviço aplica-se a cargos de dirigentes bem como funções que exijam formação específica, art.º 9 da LGTFP. Assim somos levados a concluir que uma vez que a maior parte dos trabalhadores em funções públicas exercem funções técnicas, a constituição do vínculo será atribuída através do contrato em funções públicas. Desta forma a LGTFP mantém a forma típica de vinculação dos trabalhadores da Administração Pública, se anteriormente à Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas – LVCR, a nomeação era o meio preferencial de constituição do vínculo, desde a sua entrada em vigor até aos nossos dias, o contrato em funções públicas mantém a sua excelência nas formas de constituição de emprego público.

Segundo Cláudia Nunes, a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas “constitui uma relevante fonte de direito infra-constitucional do contrato de trabalho em funções públicas.”⁷¹ No diploma constam várias normas-base referidas no art. 3º, que definem o regime de emprego público: arts. 6º a 10º, referentes às modalidades de vínculo; arts. 13º a 16º relativo a fontes e participação na legislação do trabalho; arts. 79º a 83 para as disposições sobre estruturação de carreiras; em relação ao poder disciplinar, aplicam-se nos arts. 176º a 240º e os arts. 288º a 313º referentes à extinção do vínculo.

O art.4º da LGTFP estabelecendo uma remissão para o Código de Trabalho, refere o conjunto de matérias em que o mesmo é aplicável de forma primordial ainda que com as devidas adaptações, assumindo assim, um carácter relevante na disciplina do contrato em funções públicas.

Ainda assim, existem matérias que ficam fora do alcance do Código de Trabalho por exigirem um regime próprio, como é o caso da gestão dos recursos humanos na Administração

⁷⁰ “Em busca da subordinação jurídica perdida: nótula ao Acórdão da Relação de Lisboa, de 8 de Fevereiro de 2013”, Vinte Anos de Questões Laborais”, Coimbra, 2013, pág. 653.

⁷¹ Cláudia Sofia Henriques Nunes, “O Contrato em Funções Públicas face à lei geral do trabalho”, Coimbra 2014, pág. 28.

Pública, o seu recrutamento, direitos e deveres do trabalhador público, poder disciplinar, extinção dos vínculos de emprego público, e todas as outras matérias que pelo seu carácter específico, não se submetem a normas do Código de Trabalho.

Capítulo III – A Privatização do Emprego Público

III.1 - A CRP de 76

Focando-nos agora numa questão fortemente discutida na doutrina⁷² como a privatização do setor público e prosseguindo com um enquadramento do tema, importa lembrar mais uma vez que na sua conceção clássica o emprego público exigia um corpo estável de trabalhadores, competente, com um estatuto próprio que tivesse como objetivo garantir o princípio da legalidade e os demais princípios constitucionais.

Foi a partir dos anos 70 que o modelo clássico começou a revelar-se insustentável economicamente e pouco motivador para os trabalhadores, o que se traduziu na ineficiência dos serviços públicos, originando uma importação de determinados aspetos do setor privado para o setor público, impulsionada pela CRP de 1976, que consagrou o princípio da igualdade entre trabalhadores do setor público e do setor privado⁷³. Vera Lúcia Antunes considera que “(...) o direito constitucional do trabalho é aplicável a todos os que detenham a qualidade de trabalhador, independentemente da natureza jurídica da entidade empregadora a quem prestam atividade”⁷⁴.

De facto, as barreiras entre o emprego público e o emprego privado começaram a quebrar-se com a CRP de 76, num “aceso debate” como expõe Vera Lúcia Antunes, referindo a discussão de um primeiro projeto do articulado aquando da aprovação do texto constitucional. Nesse debate, a 5ª Comissão da Assembleia Constituinte propôs que “os trabalhadores da função pública gozam dos direitos laborais e sindicais reconhecidos na Constituição aos trabalhadores, sem prejuízo do regime da função pública.”⁷⁵ Contudo, a proposta do P.S seria a vencedora defendendo que “o desaparecimento da norma tornava claro que os direitos constitucionais laborais pertenciam a todos os trabalhadores, incluindo, naturalmente os da função pública.”⁷⁶

⁷² Nesse sentido, Paulo Veiga e Moura, *op.cit.*, pág. 374 e seguintes.

⁷³ Nesse sentido, Vera Lúcia Santos Antunes, “*O contrato de trabalho na Administração Pública – evolução, reflexos e tendências para o emprego público*”, Coimbra, 2010, pág. 51.

⁷⁴ Vera Lúcia Santos Antunes, “*O contrato de trabalho na Administração Pública – evolução, reflexos e tendências para o emprego público*”, Coimbra, 2010, pág. 53

⁷⁵ Vera Lúcia Antunes, “*O Contrato de trabalho na administração pública, Evolução, reflexos e tendências para o emprego público*”, Coimbra 2010, pág. 52

⁷⁶ Idem, *Ibidem*.

Outra aproximação entre regimes deu-se com a Revisão Constitucional de 1982, que substituiu a expressão “funcionários” contida no art.º 269 pela expressão “trabalhadores da Administração pública”. Segundo Jorge Miranda e Rui Medeiros, esta revisão pretendeu realçar que “a relação de emprego público não pode ser configurada como uma relação especial de poder imune ou impermeável aos direitos fundamentais”.⁷⁷ Há que ter em linha de conta que o direito constitucional do trabalho aplica-se a todos os trabalhadores sem exceção.

À semelhança do setor privado, os trabalhadores do setor público exercem uma atividade por conta de outrem, estão subordinados à entidade empregadora tendo como contrapartida do seu trabalho uma retribuição. A diferença basilar consiste na prossecução do interesse público pelo trabalhador em funções públicas, sendo que o trabalhador laboral prossegue um fim egoístico.

O regime aplicável aos trabalhadores em funções públicas tem que assegurar as garantias de imparcialidade, respeito pelo princípio da legalidade, igualdade, proporcionalidade e justiça e acautelamento da continuidade e regularidade dos serviços público, conforme nos refere o artigo 269º da CRP: *“No exercício das suas funções, os trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da Administração”*, - tal exigência constitucional não é aplicável aos trabalhadores privados⁷⁸.

Este preceito constitucional é crucial para estabelecer limites à aplicação na totalidade do regime privado aos trabalhadores em funções públicas⁷⁹, ainda que se considere que atualmente a conceção juslaboralista do emprego público está absolutamente enraizada.

Partilhando do ponto de vista de Vera Lúcia Antunes⁸⁰, “não podemos confundir o regime laboral com a necessidade de um estatuto disciplinar e determinados deveres específicos do trabalhador em funções públicas”, pelo que entendemos que o regime laboral contido no Código de Trabalho, harmoniza-se com as necessidades específicas da

⁷⁷ Jorge Miranda e Rui Medeiros, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, Tomo III, Coimbra, 2007, pág. 368.

⁷⁸ Os trabalhadores públicos, segundo o artigo 271º da CRP, estão sujeitos a responsabilidade penal, nos termos dos artigos 372º a 386º do Código Penal, relativamente a crimes cometidos no exercício da função pública.

⁷⁹ A reserva de lei da Assembleia da Republica, consagrada no artigo 165º, n.º 1, al. t), no que respeita à definição das bases do regime e âmbito da função pública tem sido entendida como uma das principais razões para a inexistência de um regime igualmente aplicável ao setor público e ao setor privado. Cfr. Paulo Veiga e Moura, *ob.cit.*, pág. 67.

⁸⁰ Vera Lúcia Santos Antunes, “O Contrato de trabalho na administração pública, Evolução, reflexos e tendências para o emprego público”, Coimbra 2010, pág. 55.

Administração Pública e as necessárias adaptações, enquanto máquina estadual que não prossegue o lucro, mas visa a satisfação do interesse público a favor da comunidade.

Mas o que originou realmente a privatização do regime laboral na função pública?

A privatização teve origem nos finais do séc. XX com a falência do Estado de Providência e o conseqüente crescimento do aparelho administrativo que se tornava incapaz perante as necessidades existentes. A solução seria a adoção de técnicas de gestão privada para tornar a administração mais flexível, eficaz e competente. Embora essa solução se apresentasse como ideal, parte da doutrina entendia que isso não seria essencial para alcançar a eficiência do aparelho administrativo. Há quem entenda que a privatização do emprego público teve a sua origem na Constituição de 1976, é o caso de Maria Palma Ramalho referindo que *“o fenómeno da privatização do emprego público tem um fundamento directo na Constituição de 1976 e, designadamente, na consagração dos direitos fundamentais em termos gerais – ou seja, sem distinguir entre a sua inserção no sector privado ou no sector público”*.⁸¹

Paulo Veiga e Moura explica que *“...a melhor forma de abordar a complexa questão da privatização da função pública é a partir do texto constitucional para concluir se é ou não possível substituir a lei pelo contrato enquanto fonte reguladora da relação de emprego público. A Constituição Portuguesa de 1976 conferiu dignidade constitucional à Função Pública, a ela se referindo no capítulo relativo à organização administrativa e em diversos outros preceitos, tendo, inclusive, enunciado que a definição das bases gerais do seu regime e âmbito é matéria da competência relativa da Assembleia da República.”*⁸² O autor continua referindo que *“no domínio da função pública, a constatação de uma certa falência do modelo estatutário”*⁸³, que não satisfaz as aspirações dos funcionários nem permite à Administração assegurar a rentabilidade do seu aparelho organizatório, levou a olhar para o Direito laboral com a renovada esperança de ali se encontrar a milagrosa solução que permitiria pôr a Administração no caminho, que já se julgava perdido, da eficácia. Não é por isso de estranhar que o grande estandarte da privatização da Administração Pública tenha sido inquestionavelmente o da eficácia do aparelho administrativo, argumentando-se que para actuar com flexibilidade e eficácia na satisfação das necessidades públicas era imprescindível que se libertasse dos procedimentos administrativos pouco maleáveis. Em homenagem a esta eficácia do aparelho administrativo, remete-se a Administração para o direito privado,

⁸¹ Maria Palma Ramalho, “Intersecção entre o regime da função pública e o regime laboral – Breves Notas.” Separata da Revista da Ordem dos Advogados, Ano 62, II – Lisboa (2002), cit., p.453

⁸² Paulo Veiga e Moura, ob.cit.

⁸³ Paulo Veiga e Moura, ob. Cit. Pág. 381.

sacrificando-se os procedimentos administrativos de controlo da despesa, qualificados de lentos, ineficazes e inadequados...”.⁸⁴

Neste sentido, Cláudia Viana defende que a privatização “visa suprimir a rigidez e complexidade da aplicação do estatuto da função pública, em nome de uma maior eficiência e eficácia na Administração Pública, a par com razões de ordem económico-financeira, razões essas que, sobretudo nos últimos tempos, têm sido consideradas determinantes para uma adequada gestão de dinheiros públicos no âmbito do cumprimento dos nossos compromissos europeus.”⁸⁵

Para Fernanda das Neves, “a defesa da privatização de emprego público e a recondução do fluxo de influências mútuas “emprego público” “emprego privado” a um movimento de assimilação uniformizante surgem como alternativas a um modelo clássico, ultrapassado.”⁸⁶

Ainda Paulo Veiga e Moura fala-nos de “privatização da função pública”, no sentido de saber “se é possível substituir-se o Direito Administrativo pelo Direito Laboral enquanto fonte disciplinadora da relação de emprego público”.⁸⁷

O fenómeno da privatização já se havia manifestado na Lei n.º 23/2004 de 22 de Junho, no momento em que esta mandava aplicar, ainda que a título subsidiário, o Código de Trabalho, segundo o seu art. 2º.

O ponto alto da privatização do emprego público revelou-se com a reforma da Administração Pública da qual foi responsável a Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro que aprovara o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, sendo até hoje, como já referimos, a modalidade primordial de emprego público, em detrimento da nomeação - aplicável a um grupo restrito de atividades. Assim como realça Vera Lúcia Antunes, “os

⁸⁴ Paulo Veiga e Moura, ob. Cit.

⁸⁵ Cláudia Viana, “O conceito de funcionário público – tempos de mudança?”, Revista de Estudos Politécnicos, 2007, pág. 11.

⁸⁶ Ana Fernanda das Neves, “Relação Jurídica de Emprego Público”, Coimbra, 1999, pág. 54 e 55.

⁸⁷ O autor refere que “A privatização do emprego público nunca conduzirá à aplicação do Direito Laboral no interior da Administração, antes dando lugar a um “tertium genus”, que se situará entre o mundo laboral e o mundo administrativo e procurará assegurar, respeitando as necessidades da organização, um comportamento homogéneo e ajustado aos fins que a Administração deve prosseguir. Embora não refutemos de todo a possibilidade de se configurar um terceiro regime disciplinador da relação de emprego estabelecida com a Administração, não podemos deixar de considerar que nunca a base do mesmo poderá ser fornecida pelo Direito Laboral, uma vez que, quem perfilhe a tese de que a Constituição consagrou uma garantia institucional da Função Pública ou mesmo apenas uma preferência por um regime de direito público, não poderá deixar de salientar que o tronco desse tertius genus terá sempre que ser fornecido pelo Direito Administrativo.”, Paulo Veiga e Moura, “A Privatização da Função Pública, Coimbra, 2004, pág. 407.

trabalhadores públicos estão agora sujeitos a um regime em quase tudo idêntico ao do Código do Trabalho.”⁸⁸

A Lei n.º 35/2014 comprova o que referimos contemplando em alguns momentos disposições do Código do Trabalho. Começando desde já por estabelecer no seu art. 4º uma remissão numa série de matérias, nomeadamente: relação entre a lei e IRCT, direitos de personalidade, igualdade e não discriminação, parentalidade, tempo de trabalho, comissões de trabalhadores, mecanismos de resolução pacífica de conflitos, greve e lock-out, entre outras. Em matéria de regime disciplinar, a nova lei prevê que ao prazo da prescrição da infração disciplinar previsto no art. 177º da LGTFP se aplique o disposto no art. 337º do Código do Trabalho. Nesse mesmo sentido aponta o art. 68º da LGTFP que estabelece uma remissão das modalidades especiais de vínculo de emprego público para o Código do Trabalho (em matéria de trabalho a tempo parcial e de teletrabalho).

É de realçar ainda o art. 4º/3, d) do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAFA), que sujeita à jurisdição dos Tribunais Administrativos ações emergentes dos contratos de trabalho em funções públicas celebrados ao abrigo da LGTFP.⁸⁹ Apesar da aproximação da Administração Pública a um regime laboral quase semelhante ao privado, o legislador conserva a competência dos Tribunais Administrativos, sendo que os conflitos emergentes da relação jurídica de emprego privado mantêm-se na esfera dos Tribunais Judiciais (Tribunais do Trabalho). Resulta do exposto que a relação de emprego público conserva algumas especificidades que justificam a existência de um regime próprio, semeando muitas vezes a dúvida se estaremos perante um contrato de trabalho ou se estamos perante um contrato (ainda que de trabalho) administrativo como resulta da lei.

III.II - As semelhanças e especificidades entre regimes

Apesar das especificidades do vínculo jurídico de emprego público, hoje em dia os dois tipos de vínculo (privado e público), são semelhantes em alguns aspetos. Começamos desde já admitindo que tanto o trabalhador público como o privado, submetem-se à subordinação jurídica perante o seu empregador, prestando a sua atividade mediante retribuição. Apesar de inicialmente a conceção clássica da caracterização do vínculo jurídico defender a diferenciação

⁸⁸ Vera Lúcia Antunes, “O Contrato de trabalho na administração pública, Evolução, reflexos e tendências para o emprego público”, Coimbra 2010, pág. 61.

⁸⁹ O seu art. 12º aponta para esse sentido, tal como a anterior e revogada Lei 59/2008, de 11 de Setembro no seu art. 10º o fazia.

entre vínculos, baseando-se na natureza dos interesses prosseguidos pelas duas relações, a verdade é que atualmente assistimos a uma nova conceção – juslaboralista, que defende o princípio da igualdade entre empregados públicos e privados e a primazia do contrato de trabalho.⁹⁰

Apesar das semelhanças a relação de emprego público mantém características próprias que as distinguem da relação laboral comum. Desde já, a primeira distinção prende-se com a natureza jurídica dos empregadores e dos interesses que cada um deles prossegue. Na relação jurídica de emprego público, o empregador é uma entidade pertencente ao Estado, enquanto que na relação jurídica privada tem natureza privada, tratando-se muitas vezes de um empresário. A Administração Pública está orientada exclusivamente para a prossecução do interesse público e nesse sentido, a Constituição impõe-lhe o respeito pelos princípios constitucionais tais como: a constitucionalidade da administração que impõe à administração o respeito pelos valores constitucionais no uso dos poderes discricionários.⁹¹ A Administração deve também subordinar-se à lei, à Constituição e às normas de direito internacional.

As incompatibilidades acentuam-se em matéria de deveres a que os trabalhadores em funções públicas estão sujeitos: ao contrário dos trabalhadores privados, os trabalhadores públicos são exclusivos, ou seja, não podem acumular funções públicas por forma a garantir a imparcialidade e isenção dos trabalhadores, art. 269º/4 da CRP.

Com o atual regime de vinculação dos trabalhadores que exercem funções públicas, é-nos questionável se estamos ou não perante um direito comum ao regime de trabalho público e privado? Ou podemos ainda garantir e assumir que cada um deles continua a ter um regime específico em certas matérias?

Assim como Cláudia Viana, consideramos que “o modelo de função pública mantém uma especificidade funcional e institucional, que o distingue do modelo laboral, aplicável à generalidade dos trabalhadores por conta de outrem.”⁹² Pela atuação da Administração, verificamos que o modelo de função pública pauta-se pela submissão a um estatuto próprio combinando regras de direito laboral comum com as exigências que resultam da prossecução do interesse público.

Admitimos que o critério da prossecução do interesse público é o ponto essencial de onde derivam todas as outras divergências (estatuto disciplinar próprio, sistema de

⁹⁰ Vera Lúcia Antunes, “O Contrato de trabalho na administração pública, Evolução, reflexos e tendências para o emprego público, Coimbra 2010, pág.69

⁹¹ Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada, 1993, pág. 922.

⁹² Cláudia Viana, “O conceito de funcionário público – tempos de mudança?”, Revista de Estudos Politécnicos, 2007, pág. 9.

incompatibilidades, reserva relativa de competência legislativa, ...) e é por ela que ainda subsiste um regime de trabalho diferente do comum.

Ao analisarmos o art. 165/1º, t) da CRP, verificamos que as bases do regime e âmbito da função pública são da competência exclusiva da Assembleia da República ou do Governo (mediante autorização legislativa), o que prova que a Constituição reconhece a importância e especificidade do emprego público, distinguindo-a em relação a outras categorias laborais.

Partilhamos da opinião de Vera Lúcia Antunes, defendendo que “a relação de emprego público deve ter um regime próprio”, e que “devemos tratar de forma diferente aquilo que é diferente.”⁹³ Apesar de em certos aspetos serem semelhantes, as relações de trabalho públicas e privadas, diferem noutros, pois os fins que prosseguem são diferentes. Apesar disso, não é impeditivo que a Administração recorra ao Direito do Trabalho ainda que com as devidas adaptações.

Concluimos, portanto, que a presença do contrato de trabalho nas relações de emprego público tem conduzido à aproximação entre regimes (privado e público), estabelecendo-se uma equiparação dos trabalhadores públicos aos privados.

As fronteiras entre os dois – público e privado dissolveram-se, os trabalhadores em funções públicas devem usufruir de um regime próprio, que pode (e deve) ser integrado por disposições reguladoras do contrato de trabalho em direito privado, com as devidas adaptações, sem esquecer a salvaguarda no interesse público.

⁹³ Vera Lúcia Antunes, “O Contrato de trabalho na administração pública, Evolução, reflexos e tendências para o emprego público”, Coimbra 2010, pág. 75.

Conclusão

Com este estudo verificamos que à medida que a administração foi crescendo, maior era a necessidade de pessoal que prestasse serviço a seu favor. A crescente assunção de tarefas públicas tornou o Estado demasiadamente lento e incapaz de responder às necessidades públicas. Com o avançar dos tempos, passou-se a exigir uma Administração mais flexível e eficaz. Assim se deu a introdução do contrato individual de trabalho entre as modalidades de emprego público. O contrato de trabalho tem assumido um papel cada vez mais relevante na Administração sendo objeto de constantes evoluções. É neste âmbito que concluímos que a tendência no emprego público aponta para uma aproximação entre o regime laboral privado e o regime da função pública, bem como a equiparação dos trabalhadores públicos aos privados.

As reformas na Administração Pública sobretudo a partir de 2008 revelam grandes transformações no emprego público. Para isso também contribuir a Constituição de 76 que: passou a equiparar os trabalhadores públicos aos trabalhadores privados em matéria de exercício de direitos fundamentais; aproximou os regimes de emprego privado e público (fazendo sentir a privatização do emprego público); revelando ainda a necessidade de se atuar com eficiência e economia dos custos com os trabalhadores públicos.

Assistimos assim ao abandono da conceção clássica de emprego público para privilegiar uma conceção juslaboralista de aproximação entre regimes.

Com a Lei 12-A/2008, a nomeação, antigamente vista como modalidade regra da constituição do vínculo de emprego público, vê-se ultrapassada pelo contrato de trabalho que se torna na forma primordial de emprego público.

A Lei 59/2008 veio harmonizar os limites entre o regime público e o privado, apontando para a privatização do emprego público. Apesar disso, a relação de emprego público mantém especificidades que impedem a total submissão ao direito laboral privado, conduzindo muitas vezes à dúvida se estamos perante um contrato de trabalho ou se estamos perante um contrato administrativo.

A teoria divide-se, para uns, a mudança de regime é inconstitucional por violar a reserva relativa de competência legislativa sobre as bases do regime da função pública, tipificada no art. 165/1º, t) da Constituição. Para nós, entendemos que desde que a alteração

legislativa não contrarie os princípios constitucionais e em especial o interesse público, ela será admissível.

A Lei 35/2014 surge num contexto em se pretende melhorar a gestão dos recursos humanos contribuindo para a simplificação e modernização administrativa. Não procedendo a grandes inovações em relação ao regime anterior, a LGTFP mantém a forma típica de vinculação dos trabalhadores da Administração Pública, uma vez que o contrato em funções públicas conserva a sua excelência nas formas de constituição de emprego público. A LGTFP vem materializar ainda mais a laboralização da relação jurídica de emprego público, concretizando a convergência do regime do vínculo de emprego público ao Código do Trabalho, salvaguardando as especificidades da natureza pública e do regime de emprego público constitucionalmente previsto.

Em suma, podemos considerar que as recentes reformas na Administração Pública aproximaram os trabalhadores públicos aos privados, contudo, ficou provado que ainda assim existem particularidades que impedem a total submissão ao código do trabalho.

Do nosso ponto de vista, não consideramos essa aproximação de regimes prejudicial na medida em que esta não coloque em causa especificidades da relação jurídica de emprego público, nomeadamente os princípios constitucionais da Administração Pública.

Bibliografia

Fontes Bibliográficas

- “Em busca da subordinação jurídica perdida: nótula ao Acórdão da Relação de Lisboa, de 8 de Fevereiro de 2013”, *Vinte Anos de Questões Laborais*, Coimbra, 2013
- Alberto Palomar Olmeda, “Derecho de la Función Pública, régimen jurídico de los funcionarios públicos, 10ª Ed., Dykinson, S.L. 2013
- Ana Fernanda Neves, “Relação Jurídica de Emprego Público”, Coimbra, 1999
- Atas das I Jornadas de Direito do Emprego Público, “Trabalho em Funções Públicas em tempos de crise: Que direito(s)?”, Universidade do Minho, Escola de Direito, Junho 2012
- Cláudia Sofia Henriques Nunes, “O Contrato em Funções Públicas face à lei geral do trabalho”, Coimbra 2014
- Cláudia Viana, “O Conceito de Funcionário Público – Tempos de Mudança?”, *Revista de Estudos Politécnicos*, 2007, vol. V, n.º8
- Diogo Freitas do Amaral, “Curso de Direito Administrativo”, Vol. I, 3ª Ed., Almedina, 2007 / “Curso de Direito Administrativo”, Vol. II, Almedina, 2001
- Domingos Fesas Vital, “Estudos de Direito Público, “A situação dos funcionários”, Vol. II, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1914
- Eduardo Sebastião Vaz de Oliveira, “A função pública portuguesa: estatuto novo ou nova política?”, Lisboa, Centro de Estudos Fiscais da Dir. Geral das Contribuições e Impostos, Ministério das Finanças, 1969
- Francisco Liberal Fernandes, “Autonomia Colectiva dos trabalhadores da Administração. Crise do modelo clássico de emprego público”, Coimbra, 1995
- J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “A Constituição da República Portuguesa Anotada”, vol. I, Coimbra, 2007
- Jorge Miranda e Rui Medeiros, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, Tomo III, Coimbra, 2007
- Marcello Caetano, “Manual de Direito Administrativo”, Tomo I, 10ª Ed., Almedina, 2001
- Maria Palma Ramalho, “Intersecção entre o regime da função pública e o regime laboral – Breves Notas.” *Separata da Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 62, II, Lisboa, 2002 / “Tratado de Direito do Trabalho, Parte I – Dogmática Geral”, 3ª Edição, Almedina, 2012
- Miguel Lucas Pires, “Os regimes de vinculação e a extinção das relações jurídicas dos trabalhadores da Administração Pública – Como e em que termos são lícitos os denominados “Despedimentos na função pública”, Almedina, 2013

- Paulo Veiga e Moura, “Função Pública, regime jurídico, direitos e deveres dos funcionários e agentes”, Coimbra, 1º Vol., 2ª Ed. / “A Privatização da Função Pública”, Coimbra, 2004
- Pedro Nunes e Conceição Castro, “Sistemas de emprego público no séc. XXI: Que significado? Uma sistematização”, Revista Chilena de Administración Pública, n.º 15-16 (2010)
- Questões Laborais, “O Contrato de Trabalho na reforma da Administração Pública: reflexões gerais sobre o regime jurídico instituído pela Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho”, Ano IX, n.º 24, Coimbra, 2004
- Teresa Portero Velascos, “Los derechos de conciliación de vida personal, laboral y familiar en la administración”, in Org. Pilar Contreras Núñez-Cortés, *Nociones Básicas sobre Igualdad en las relaciones laborales*, Madrid, Tecnos, 2009
- Vera Lúcia Antunes, “O Contrato de Trabalho na Administração Pública, Evolução, reflexos e tendências”, Coimbra, 2010

Internet

- <http://www.dgaep.gov.pt/upload/homepage/Relatoriofinal.pdf>
- <http://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/4316/1/O%20Contrato%20de%20trabalho%20na%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%ABlica%20%20a%20realidade%20portuguesa,%20espanhola%20e%20italiana.pdf>
- <http://www.portoeditora.pt/sites/funcao-publica-novo-regime-laboral/>
- <http://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique/statut-et-remunerations-61>

Diplomas Legais

- Constituição da República Portuguesa
- DL n.º 427/89 de 7 de Dezembro
- DL n.º 184/89 de 2 de Julho
- Lei 23/2004 de 22 de Junho
- Lei n.º 59/2008
- Lei n.º 12-A/2008
- Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho
- Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais