

Princípios gerais da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas

LUÍS MANUEL TELES DE MENEZES LEITÃO *

1. Introdução.

Na sua configuração tradicional, o Direito do Trabalho não abrangia o trabalho regulado pelo Direito Administrativo, pelo que tradicionalmente o estatuto da função pública não era objecto do Direito do Trabalho. Hoje em dia, no entanto, o regime do contrato de trabalho em funções públicas tem vindo a aproximar-se cada vez mais do regime laboral comum, como resulta claramente da Lei 35/2014, de 20 de Junho, que aprova uma Lei Geral do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, em termos muito próximos do Código do Trabalho. Iremos examinar em que termos se processou essa evolução para depois nos ocuparmos dos princípios gerais que regem essa lei.

2. A evolução histórica sofrida pelo Direito da Função Pública.

Embora tradicionalmente o regime da função pública não fosse inserido no Direito do Trabalho, na medida em que era abrangido pelo Direito Administrativo, a verdade é que paulatinamente surgiu a tendência para a privatização da relação de emprego público, levando a que a mesma cada vez se aproximasse mais do Direito do Trabalho.¹

JURISMAT, Portimão, n.º 7, pp. 95-102.

* Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

¹ A aproximação do contrato de trabalho em funções públicas ao regime laboral comum foi, no entanto, quebrada em matéria de competência jurisdicional, uma vez que o art. 4º, nº3, d) do

O CT 2003 deu um passo importante nesse sentido ao prever a sua aplicação “ao trabalhador de pessoa colectiva pública que não seja funcionário ou agente da Administração Pública (...), nos termos previstos em legislação especial, sem prejuízo dos princípios gerais em matéria de interesse público” (art. 6º da Lei 99/2003). Posteriormente, essa legislação especial viria a constituir a Lei 23/2004, de 22 de Junho, que aprovou o regime jurídico do contrato de trabalho da Administração Pública, criando assim um regime laboral especial para essa situação.²

A privatização da relação de emprego público veio, no entanto, a ser determinada através da Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, que estabeleceu os regimes de vinculação, de carreiras e de remuneração dos trabalhadores que exercem funções públicas. A Lei 12-A/2008 remetia grande parte do regime deste contrato para um Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP), a aprovar por lei (art. 87º da Lei 12-A/2008). Esse RCTFP viria a ser efectivamente aprovado pela Lei 59/2008, de 11 de Setembro, que teve a originalidade de aprovar igualmente através do mesmo diploma um Regulamento a esse mesmo RCTFP (art. 1º da Lei 59/2008). O RCTFP e o respectivo Regulamento foram, por outro lado, em parte declarados aplicáveis aos trabalhadores que exercem funções públicas na modalidade de nomeação (art. 8º da Lei 59/2008), confirmando a tendência existente de sujeitar todos os trabalhadores que exercem funções públicas a um regime laboral comum.

Para além disso, o RCTFP praticamente replicou o regime do CT 2003, numa altura em que este já estava em ampla revisão, solução extremamente questionável. Efectivamente a aprovação da revisão do Código do Trabalho pela Lei 7/2009, de 12 de Fevereiro, viria a afastar-se do padrão legislativo do Código de 2003, e consequentemente do RCTFP e respectivo Regulamento.

Entretanto, o regime dos trabalhadores em funções públicas viria a ser ainda mais aproximado do regime laboral comum pela Lei 66/2012, de 31 de Dezembro, e especialmente pela Lei 68/2013, de 29 de Agosto, que colocou o período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas em termos idênticos aos que vigoram para a generalidade dos trabalhadores.³

Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pela Lei 13/2002, de 19 de Fevereiro, com sucessivas alterações, continua a sujeitar à jurisdição administrativa os litígios emergentes do contrato de trabalho em funções públicas, e o mesmo faz o art. 12º da LTFP.

² Cfr., sobre este diploma, MARIA DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO / PEDRO MADEIRA DE BRITO, *Contrato de Trabalho na Administração Pública. Anotação à Lei 23/2004, de 22 de Junho*, 2ª ed., Coimbra, Almedina, 2005, e ROSÁRIO RAMALHO, *Direito do Trabalho, II-Situações Laborais Individuais*, 3ª ed., Coimbra, Almedina, 2010, pp. 394 e ss.

³ Esta lei foi objecto de fiscalização da constitucionalidade pelo Tribunal Constitucional que no Ac. 794/2013 (PEDRO MACHETE), de 21 de Novembro de 2013, concluiu pela sua conformidade com a Constituição.

Surge posteriormente, através da Lei 35/2014, de 20 de Junho uma nova Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), a qual desta vez se aproxima bastante do CT2009, praticamente o replicando em muitas matérias. Face a este seguidismo sucessivo dos vários diplomas sobre o trabalho em funções públicas em relação ao regime geral do Código do Trabalho, questionamo-nos se não seria mais simples mandar aplicar pura e simplesmente esse regime, estabelecendo no diploma apenas as normas especiais, em lugar de reproduzir sistematicamente as disposições gerais do Código. De certa forma, esta solução já é de certa forma ensaiada no art. 4º LTFP, ainda que não de forma plena.

3. Os princípios gerais em matéria de Direito do Trabalho em Funções Pública.

3.1. Generalidades.

Falar em princípios gerais de um ramo de Direito corresponde a descobrir as traves mestras que presentemente caracterizam esse ramo do Direito. Hoje o Direito do Trabalho em Funções Públicas obedece essencialmente às seguintes ideias gerais:

- a) Privatização da relação de emprego público.
- b) Limitação do elenco das fontes laborais.
- c) Estatuto menos favorável dos trabalhadores em relação ao regime laboral comum.

3.2. Privatização da relação de emprego público.

O primeiro princípio a examinar é o da privatização da relação de emprego público. Efectivamente, o contrato de trabalho em funções públicas constitui assim hoje um contrato de trabalho de regime especial, ficando conseqüentemente sujeito às regras gerais do Código do Trabalho que sejam compatíveis com a sua especificidade (art. 9º CT).⁴ O art. 4º LTFP vai, no entanto, ainda mais longe ao estabelecer que "é aplicável ao vínculo de emprego público, sem prejuízo do disposto na presente lei e com as necessárias adaptações, o disposto no Código do Trabalho e respetiva legislação complementar, com as excepções legalmente previstas", tendo o cuidado de indicar uma série de matérias em que essa aplicação ocorre. A imposição da aplicação do Código do Trabalho leva ainda o legislador a explicar qual o organismo que substitui, no âmbito da Função Pública, a Autoridade para as Condições de Trabalho (art. 4º, nº2), e que as referências no Código a empresa ou estabelecimento passam a ser entendidas como referentes a órgão ou serviço (art. 4º, nº3).

⁴ Cfr. ROSÁRIO RAMALHO, *Tratado*, II, pp. 391 e ss., e LEAL AMADO, *Contrato de trabalho*, 3ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2011, pp. 86 e ss.

Nos termos do art. 6º, nº1, LTFP, o trabalho em funções públicas pode ser prestado mediante vínculo de emprego público ou contrato de prestação de serviços, sendo o vínculo de emprego público obrigatório nas relações de trabalho subordinado com um empregador público (arts. 6º, nº2, e 10º, nºs 3 e 4, LTFP). Nos termos do art. 6º, nº3, LTFP o vínculo de emprego público reveste as seguintes modalidades:

- a) Contrato de trabalho em funções públicas;
- b) Nomeação;
- c) Comissão de serviço.

O contrato de trabalho em funções públicas constitui a regra geral (art. 7º LTFP). A nomeação passou a ser restrita a certas atribuições, competências e actividades relativas a certas funções do Estado, taxativamente referidas no art. 8º, nº1, LTFP, e que correspondem a carreiras especiais da função pública (art. 8º, nº2, LTFP). Já a comissão de serviço apenas se pode aplicar relativamente a cargos não inseridos em carreiras, designadamente cargos dirigentes, ou funções exercidas com vista à aquisição de formação específica, habilitação académica ou título profissional por trabalhador com vínculo por tempo indeterminado (art. 9º, nº1, LTFP).

Em consequência do carácter restrito da nomeação e da comissão de serviço, a generalidade dos trabalhadores do Estado com vínculo de emprego público é abrangida pelo contrato de trabalho em funções públicas, o qual pode ser constituído por tempo indeterminado ou a termo resolutivo (art. 6º, nº4, LTFP).

3.3. Limitação do elenco de fontes laborais.

O art. 13º indica-nos as fontes específicas do contrato de trabalho em funções públicas. Ao contrário do que fazia a Lei das Carreiras, Vínculos e Remunerações (Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, que no art. 80º indicava igualmente as fontes normativas aplicáveis aos trabalhadores em regime de nomeação, a LTFP não contém qualquer norma com idêntica referência. É, no entanto, de concluir por argumento *a contrario* do art. 13º que as fontes específicas do contrato de trabalho em funções públicas não são aplicáveis aos funcionários públicos em regime de nomeação.⁵

O contrato de trabalho em funções públicas tem um regime especial em relação às fontes específicas do Direito do Trabalho, uma vez que ao contrário do que sucede no regime geral, em que os usos laborais são colocados ao mesmo nível do que os IRC, em matéria de contrato de trabalho em funções públicas, os usos só são atendíveis desde que não contrariem tanto as normas legais como os IRC e sejam conformes com os princípios da boa fé (art. 13º, nº2, LTFP). Em relação aos IRC, estes também se afastam do regime laboral comum, sendo IRC negociais o acordo colec-

⁵ Neste sentido, cfr. MIGUEL LUCAS PIRES, *Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*, Coimbra, Almedina, 2014, p. 61.

tivo de trabalho, o acordo de adesão e a decisão de arbitragem voluntária (art. 13º, nº3, LTFP), enquanto que é apenas IRC não negocial a decisão de arbitragem necessária (art. 13º, nº4, LTFP), não estando assim previstas a portaria de extensão e a portaria de condições de trabalho. Na verdade, acabam por não ser necessários, face à derrogação expressa do princípio da filiação no art. 370º, nºs e ss. LTFP.

Por sua vez, nos termos do art. 13º, nºs 5, 6, e 7, LTFP, os acordos colectivos de trabalho abrangem apenas duas modalidades: a) os *acordos colectivos de carreira*, aplicáveis a uma carreira ou a um conjunto de carreiras, independentemente do órgãos ou serviço onde os trabalhadores nele integrados exerçam funções; e b) os *acordos colectivos de entidade empregadora pública*, aplicáveis no âmbito do órgão ou serviço onde o trabalhador exerça funções.

3.4. Estatuto menos favorável dos trabalhadores em relação ao regime laboral comum.

3.4.1. Generalidades.

Um aspecto muito importante do regime jurídico do trabalho em funções públicas é um estatuto menos favorável dos trabalhadores em relação ao regime laboral comum. Há vários aspectos de onde resulta esse regime. Iremos apenas salientar alguns.

3.4.2. Proibição do pluriemprego.

Ao contrário do que se verifica no Direito do Trabalho em geral, em que o pluriemprego é em princípio admitido, a Função Pública rege-se, pelo contrário, por um princípio de exclusividade de funções, uma vez que a acumulação de funções é em princípio proibida por força dos arts. 21º e 22º LTFP.

3.4.3. Contratação a termo.

O contrato de trabalho em funções públicas pode, conforme se salientou, ser celebrado por tempo indeterminado ou com termo resolutivo, certo ou incerto (arts. 56º e ss. LTFP), sendo a sua celebração apenas admissível nas situações taxativamente indicadas no art. 57º, nº1, LTFP.

O contrato a termo resolutivo é, no entanto, sujeito a um desvio importante em relação ao regime laboral comum, que é o facto de a lei não permitir, em caso algum, a sua conversão em contrato por tempo indeterminado. O contrato de trabalho a termo certo caduca assim obrigatoriamente no termo do prazo máximo de duração de três anos ou após a segunda renovação, sem prejuízo do disposto em lei especial (art. 60º, nº1, LTFP). Já o contrato de trabalho a termo incerto caduca quando deixe de se

verificar a situação que justificou a sua celebração (art. 60º, nº2, LTFP). Mesmo no contrato de trabalho a termo certo, a lei não prevê a sua renovação automática (art. 61º, nº1, LTFP), estando a renovação sujeita às mesmas exigências legais de celebração assim como à forma escrita (art. 61º, nº2, LTFP).

Por outro lado, a celebração ou a renovação de contratos a termo em violação da lei não acarreta a sua conversão em contratos sem termo, prevendo antes a lei a sua nulidade, com responsabilidade civil, disciplinar e financeira dos dirigentes máximos dos órgãos ou serviços que os tenham celebrado ou renovado (art. 63º, nº1, LTFP). De salientar ainda que o regime do contrato de trabalho a termo não pode ser afastado por IRC (art. 56º, nº3, LTFP).

Relativamente ao regime da duração de trabalho, os arts. 101º e ss. LTFP aproximam-se bastante do regime laboral comum, tendo sido quebrado o regime tradicional de estabelecer uma menor duração de trabalho em relação aos trabalhadores que exercem funções públicas.⁶

3.4.4. Limitação à contratação colectiva.

Outro aspecto importante da relação de emprego público consiste na limitação do direito à contratação colectiva, já que enquanto o art. 478º CT apenas estabelece limites negativos aos instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho, o art. 355º LTFP vai estabelecer uma limitação taxativa das matérias que podem ser reguladas por IRC, o que nos parece de constitucionalidade muito duvidosa. Salienta-se, no entanto, que o elenco não é assim tão reduzido atenta a necessidade de conjugar esta norma com o que se dispõe no art. 350º LTFP. No entanto, a própria lei exclui expressamente várias matérias do âmbito dos IRC (cfr. art. 56º, nº3, 134º, nº5, LTFP), sendo de salientar que essa exclusão abrange expressamente a matéria das remunerações (art. 144º, nº1, LTFP).

Esta limitação legal torna algo platónica a remissão do art. 4º a) LTFP para o regime do Código do Trabalho relativamente à relação entre a lei e os instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho ou entre aquelas fontes e o contrato de trabalho em funções públicas. O art. 9º, nº2, da Lei 35/2014 parece confirmá-lo, ao estabelecer a substituição automática do IRC pela norma legal da LTFP que o contrarie. Não concordamos, por isso, com Miguel Lucas Pires quando afirma que "dessa alteração resulta, desde logo, uma mutação de paradigma, uma vez que, em face da importação do citado preceito do Código do Trabalho, as normas da LTFP passam a assumir

⁶ Cfr. sobre o regime anterior FRANCISCO LIBERAL FERNANDES, "Notas sobre o tempo de trabalho no contrato de trabalho em funções públicas", em *QL* ano XVII, nºs 35-36 (Janeiro/Dezembro 2010), pp. 1-22.

uma natureza supletiva ou dispositiva face aos instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho".⁷

Para além disso, o facto de o art. 370º, nºs 3 e 4, derrogar expressamente o princípio da filiação, admitindo a aplicação do IRC a trabalhadores não sindicalizados e até inscritos em sindicatos diferentes, se não houver oposição em curtíssimo prazo por parte do próprio trabalhador e do sindicato constitui uma fortíssima restrição à contratação colectiva, que também me levanta sérias dúvidas de constitucionalidade. Essa situação é, aliás, agravada pela norma transitória do art. 10º da Lei 35/2014, que, além de determinar a caducidade de todos os regulamentos de extensão publicados antes da entrada em vigor desta lei (art. 10º, nº3) obriga os trabalhadores e os sindicatos a exercerem o direito de oposição relativamente a acordos colectivos de trabalho anteriores, no prazo de 60 dias após a entrada em vigor da lei (art. 10º, nº2).

Para além disso, o art. 14º da LTFP obriga à articulação dos acordos colectivos, devendo o acordo colectivo de carreira indicar as matérias que podem ser reguladas pelos acordos colectivos de empregador público, acrescentando ainda o nº2 que "na falta de acordo coletivo de carreira ou da indicação referida no número anterior, o acordo coletivo do empregador público apenas pode regular as matérias relativas à segurança e saúde no trabalho e duração e organização do tempo de trabalho, excluindo as respeitantes a suplementos remuneratórios". Fica assim ainda mais limitada a negociação colectiva no âmbito de empregador público.⁸

3.4.5. Aplicação do despedimento por causas objectivas.

O único aspecto em que tradicionalmente se considerava que os funcionários públicos beneficiavam de um regime mais favorável em relação ao regime laboral comum consistia na dificuldade de sujeitar os trabalhadores que exercem funções públicas ao despedimento por causas objectivas. Actualmente, no entanto, apenas os trabalhadores nomeados e os que beneficiam da cláusula de salvaguarda prevista no nº4, do art. 88º da LCVR, não poderão ver o seu vínculo extinto no âmbito de uma redução de postos de trabalho resultante da alteração dos mapas de pessoal, podendo permanecer indefinidamente em requalificação (art. 259º, nº1). Em relação aos restantes trabalhadores, caso se verifique alteração do mapa de pessoal em caso de reorganização do serviço (arts. 29º, nº7 e 245º), finda a primeira fase do processo de requali-

⁷ Cfr. MIGUEL LUCAS PIRES, *Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*, p. 51.

⁸ Uma vez que, no entanto, esses acordos abrangem a duração e organização do tempo de trabalho, são legais os acordos celebrados com empregadores públicos que, após a elevação pela Lei 68/2013, de 29 de Agosto, do período normal de trabalho diário e semanal respectivamente para 8 e 40 horas, estabeleceram uma redução deste último para 35 horas. Neste sentido, MIGUEL LUCAS PIRES, *Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*, p. 62.

ficação, são sujeitos ao despedimento na sequência de processo de reorganização de serviços e racionalização de efectivos (art. 259º, nº2, e 311º e ss.).

4. Conclusão.

Depois de ter permanecido durante tanto tempo afastado do Direito do Trabalho e integrado no Direito Administrativo, o Direito da Função Pública neste momento não passa de um parente pobre do Direito do Trabalho. Efectivamente, a relação de emprego público encontra-se privatizada, mas o elenco das fontes laborais é muito mais restrito e o estatuto dos trabalhadores em funções públicas é muito menos favorável do que ocorre com o regime laboral comum. Não se vê qualquer razão para esta diferenciação, pelo que a pretendida privatização da função pública deveria ter igualmente conduzido à aplicação aos seus trabalhadores do regime laboral comum.