

Filipa Matias Magalhães

LEI GERAL DO TRABALHO EM FUNÇÕES PÚBLICAS

Guia prático

VidaEconómica

ÍNDICE

Introdução	5
1. Âmbito de aplicação da lei, remissão para o Código do Trabalho e legislação complementar	9
2. Planeamento e gestão de RH: modalidades de trabalho em FP	15
3. Recrutamento, regras quanto à celebração do contrato e período experimental	33
4. Modalidades especiais de vínculo de emprego público	49
5. Dos direitos e deveres do empregador público e do trabalhador	61
6. Do regime de carreiras e mobilidade	71
7. Modalidades de organização do tempo de trabalho	89
8. O novo regime de férias e faltas	115
9. Do direito à remuneração, suas componentes, suplementos remuneratórios e prémios de desempenho	143
10. Do exercício do poder disciplinar	171
11. Vicissitudes modificativas do contrato de trabalho em funções públicas	223

INTRODUÇÃO

Com a entrada em vigor da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, entrámos para uma nova etapa da história do regime jurídico da Função Pública.

Garantida que está a aproximação do Regime Jurídico da Função Pública ao Regime do Direito Privado, para a qual foi determinante a reforma operada em 2008 com a Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações – Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro – e complementada com o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas e respetivo Regulamento – Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro –, somos agora brindados com mais um diploma que pretende associar a este caminho um novo dado em que o Código do Trabalho é assumido como diploma subsidiário do Regime Jurídico da Função Pública.

Efetivamente, no passado dia 1 de janeiro de 2009, assistimos a um marco importantíssimo na reforma do regime da função pública, com efeitos práticos muito significativos, na medida em que os trabalhadores “adormeceram” no dia 31 de dezembro de 2008 com o estatuto jurídico de funcionários públicos e “acordaram”, no dia 1 de janeiro de 2009, como trabalhadores em funções públicas, com um contrato de trabalho em funções públicas, por mera aplicação da lei. Desta forma, resulta como grande objetivo desta reforma o estabelecimento do contrato de trabalho em funções públicas como a modalidade-regra de constituição de vínculos de emprego público.

A reforma agora operada pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas partiu, assim, deste grande passo dado em 2009 e tem como objetivos essenciais tornar ainda maior a convergência entre o regime dos trabalhadores públicos e privados, para a qual é determinante a norma genérica remissiva do artigo 4.º, sem pôr em causa as especificidades do estatuto constitucional da função pública, e reunir num único diploma as alterações legislativas operadas desde a última grande reforma e que subsistiam como diplomas avulsos.

E se é verdade que, quanto ao primeiro objetivo, podemos afirmar que o legislador foi bem sucedido, na medida em que, além de fazer uma remissão genérica para o Código do Trabalho (cfr. art. 4.º), refere-se, ao longo de todo o diploma,

ao Código do Trabalho, como regime subsidiário. Desta forma, podemos afirmar que, pelo menos, passámos a ter dois diplomas essenciais a regular o regime da função pública: a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas e o Código do Trabalho, para o qual aquela remete. De facto, o legislador optou por reservar a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas para regular as matérias que, devido às especificidades do estatuto constitucional da função pública, não podem ser reguladas por remissão para o Código do Trabalho, como sucede com o recrutamento de trabalhadores, a cessação do vínculo de trabalho em funções públicas, o regime de carreiras, a mobilidade, a cedência de interesse público, o estatuto remuneratório, o exercício do poder disciplinar, os direitos e deveres do empregador público e do trabalhador e as garantias de imparcialidade dos trabalhadores em funções públicas. Quanto às demais matérias, optou por fazer uma remissão genérica para o Código do Trabalho, salvaguardando sempre as especificidades do estatuto da função pública, como sucede com o regime do Contrato a Termo, entre outros.

Todavia, apesar do vasto conjunto de matérias reguladas por estes dois diplomas, não serão os únicos diplomas a conter o regime jurídico da função pública, na medida em que, além dos arts. 88.º a 115.º da LVCR, mantidos em vigor por força do art. 42.º, n.º 1, c), com o objetivo de salvaguardar a segurança no emprego dos antigos funcionários públicos, o art. 5.º da Lei refere a seguinte legislação complementar: sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública, o regime de acidentes de trabalho e doenças profissionais dos trabalhadores que exercem funções públicas, o regime de formação profissional dos trabalhadores que exercem funções públicas e os estatutos do pessoal dirigente da Administração Pública, sem prejuízo de demais legislação avulsa.

À semelhança do que sucede com qualquer reforma legislativa, muitas são as dúvidas que surgem a todos os que com ela lidam diariamente, dúvidas para as quais as respostas se afiguram pouco claras, até que as entidades com poderes para definir soluções interpretativas sobre elas se pronunciem de forma clara e isenta de dúvidas. Por outro lado, a novidade desta reforma ainda não permitiu à jurisprudência e à doutrina disporem do tempo necessário para sobre ela se pronunciarem, pelo que, neste momento, a única análise que poderíamos fazer com alguma segurança seria uma análise comparativa, para a qual já deram importantes contributos ilustres autores nesta temática.

Cientes de que este diploma não se destina a ser aplicado apenas por juristas e advogados, mas sim por todos aqueles que têm responsabilidades ou funções ao nível da gestão de recursos humanos e cargos de chefia, sendo diversas as habilitações literárias e áreas científicas daqueles que têm necessidade de conhecer e aplicar a lei e para os quais a linguagem jurídica é, muitas vezes, hermética e de difícil compreensão, quisemos fazer das suas dúvidas e inquietações a nossa maior motivação para fazer uma análise prática e esquemática que possa ser um instrumento auxiliar à aplicação da lei. Desafiámo-nos, assim, a elaborar um conjunto de quadros e esquemas destinados a simplificar uma leitura da lei e assim facilitar a sua aplicação, sem prejuízo da necessidade de ser complementada com um estudo mais profundo.

Somos diariamente confrontadas com muitas dúvidas e dificuldades em compreender a estrutura, os princípios e fundamentos da Lei, para as quais ainda não existem todas as respostas, mas para as quais pretendemos dar o modesto contributo com esta leitura esquemática da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, que é apenas o ponto de partida para a aplicação da Lei e dos diplomas para os quais esta remete ou com os quais tem de ser articulada.

Não poderíamos ainda deixar de fazer a ressalva da relevância determinante e incontornável que a Lei do Orçamento de Estado assume anualmente, revogando, alterando, aditando, suspendendo a vigência de normas e condicionando a aplicação de outras, pelo que nenhuma questão poderá ser corretamente resolvida sem que se faça uma análise conjunta dos regimes legais em vigor com a Lei do Orçamento de Estado.

Esperamos, assim, com este livro, contribuir para a formação de um esquema mental de aplicação desta lei que permita o seu conhecimento sistemático e a compreensão do âmbito da sua aplicação, da sua estrutura, das remissões e necessidade de articulação com outros diplomas. Muito nos honraria saber que este, não sendo um manual com todas as respostas para as vossas questões, vos auxiliou a olhar para a lei e a “descomplicar” a sua aplicação, a qual trará certamente dúvidas para as quais a reflexão e a partilha de conhecimento serão, concerteza, o melhor dos caminhos.

Aveiro, 26 de dezembro de 2014

1. ÂMBITO DE APLICAÇÃO DA LEI, REMISSÃO PARA O CÓDIGO DO TRABALHO E LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR

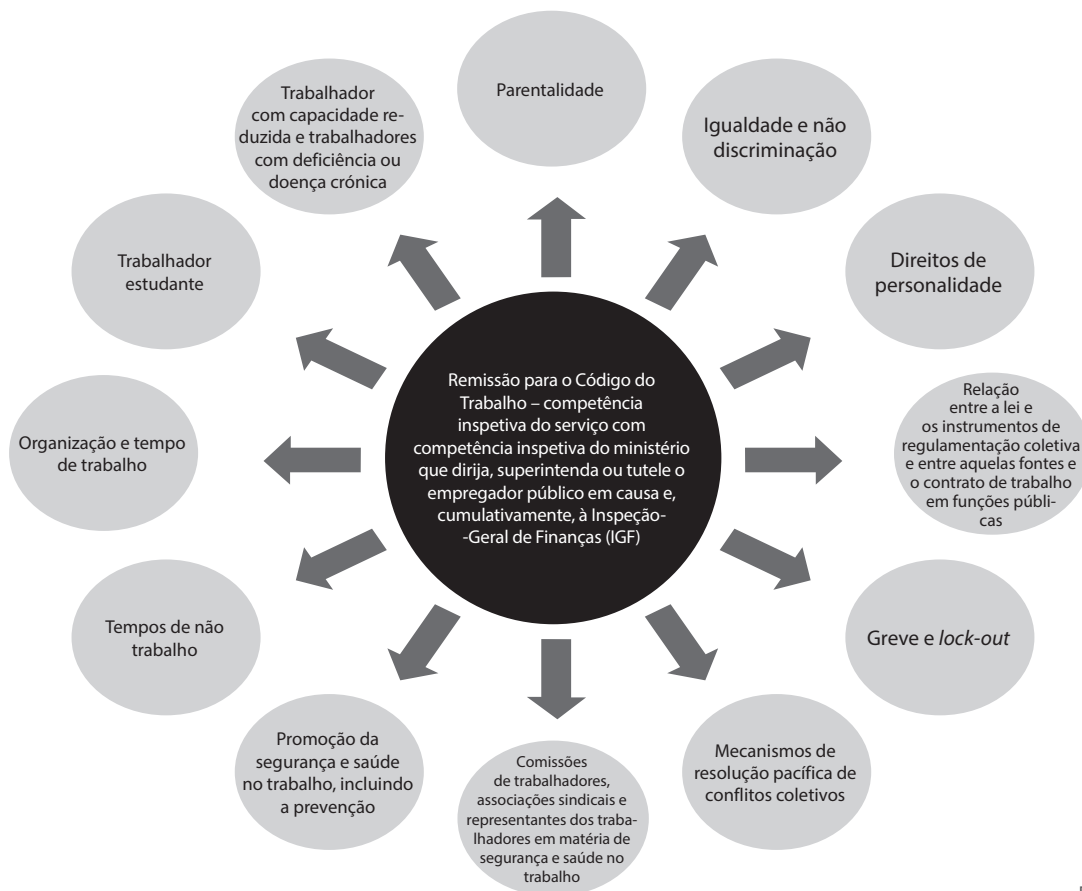
Aplicação da LTFP

Aplica-se:

- à administração direta e indireta do Estado e, com as adaptações em matéria de competências dos respetivos órgãos próprios, à administração regional autónoma e autárquica;
- aos órgãos e serviços de apoio do Presidente da República, dos tribunais, Ministério Público e respetivos órgãos de gestão e outros órgãos independentes, e ao pessoal dos serviços periféricos externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, com respeito pelas normas e princípios de direito internacional que disponham de modo diferente, das normas imperativas de direito local e dos instrumentos e normativos especiais previstos em diploma próprio;
- aos órgãos e serviços de apoio à Assembleia da República, sem prejuízo de regimes especiais e com as adaptações impostas pela observância das correspondentes competências.

Não se aplica:

- aos membros dos gabinetes dos titulares dos órgãos referidos nos n.ºs 2 a 4 do artigo 1.º, às entidades públicas empresariais, às entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica e ao Banco de Portugal;
- aos militares das Forças Armadas, aos militares da Guarda Nacional Republicana e ao pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública, sem prejuízo de deverem ser observados os princípios aplicáveis ao vínculo de serviço público constantes do seu artigo 2.º.

ENQUADRAMENTO LEGAL

Art. 4.º LTFP remissão para arts. 1.º, 2.º, 3.º e 4.º do Código do Trabalho (CT) – relação entre a lei e os instrumentos de regulamentação coletiva e entre estes e o contrato de trabalho em funções públicas; arts.14.º e segs CT – direitos de personalidade; arts. 23.º e segs CT – igualdade e não discriminação; arts. 33.º e segs CT – parentalidade; arts. 84.º e segs – trabalhador com capacidade reduzida e trabalhadores com deficiência ou doença crónica; arts. 89.º e segs. CT – trabalhador estudante; arts. 197.º e segs CT – organização e tempo de trabalho; arts. 232.º e segs CT – tempos de não trabalho; arts. 282.º e segs. CT – promoção da segurança e saúde no trabalho, incluindo a prevenção; arts. 415.º e segs. CT – comissões de trabalhadores, associações sindicais e representantes dos trabalhadores em matéria de segurança e saúde no trabalho; arts. 522.º e segs. CT – mecanismos de resolução pacífica de conflitos coletivos, e arts. 530.º e segs. CT – greve e *lock-out*

Necessidade de articulação com diplomas complementares

O sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública

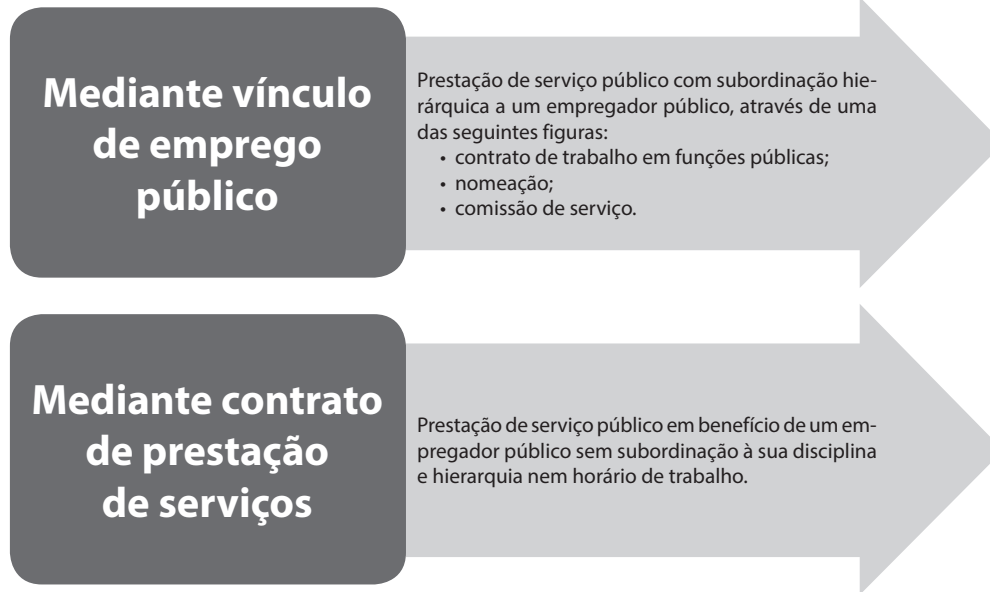
O regime de acidentes de trabalho e doenças profissionais dos trabalhadores que exercem funções públicas

O regime de formação profissional dos trabalhadores que exercem funções públicas

Os estatutos do pessoal dirigente da Administração Pública

2. PLANEAMENTO E GESTÃO DE RH: MODALIDADES DE TRABALHO EM FP

O trabalho em funções públicas pode ser prestado em duas modalidades:



Modalidades de vínculo de emprego público (cfr. arts. 6.º e segs. da LTFP)

Nomeação

(cfr. art. 8.º) - funções que se desenvolvem no âmbito de carreiras especiais

Regime regra

Contrato de trabalho em funções públicas (art. 7.º)

Comissão de serviço
(art. 9.º)

- missões genéricas e específicas das Forças Armadas;
- representação externa do Estado;
- informações de segurança;
- investigação criminal; segurança pública, em meio livre ou institucional;
- inspeção.

Contrato por tempo indeterminado - celebrado por tempo indeterminado

Contrato a termo resolutivo certo ou incerto
(cfr. arts. 56.º e segs.)

- cargos não inseridos em carreiras, designadamente cargos dirigentes;
- funções exercidas com vista à aquisição de formação específica, habilitação académica ou título profissional por trabalhador com vínculo de emprego público por tempo indeterminado.

Contratos de prestação de serviços (cfr. art. 10.º) – vínculo sem sujeição à disciplina e direção características do contrato de trabalho e sem horário de trabalho

Contrato de tarefa

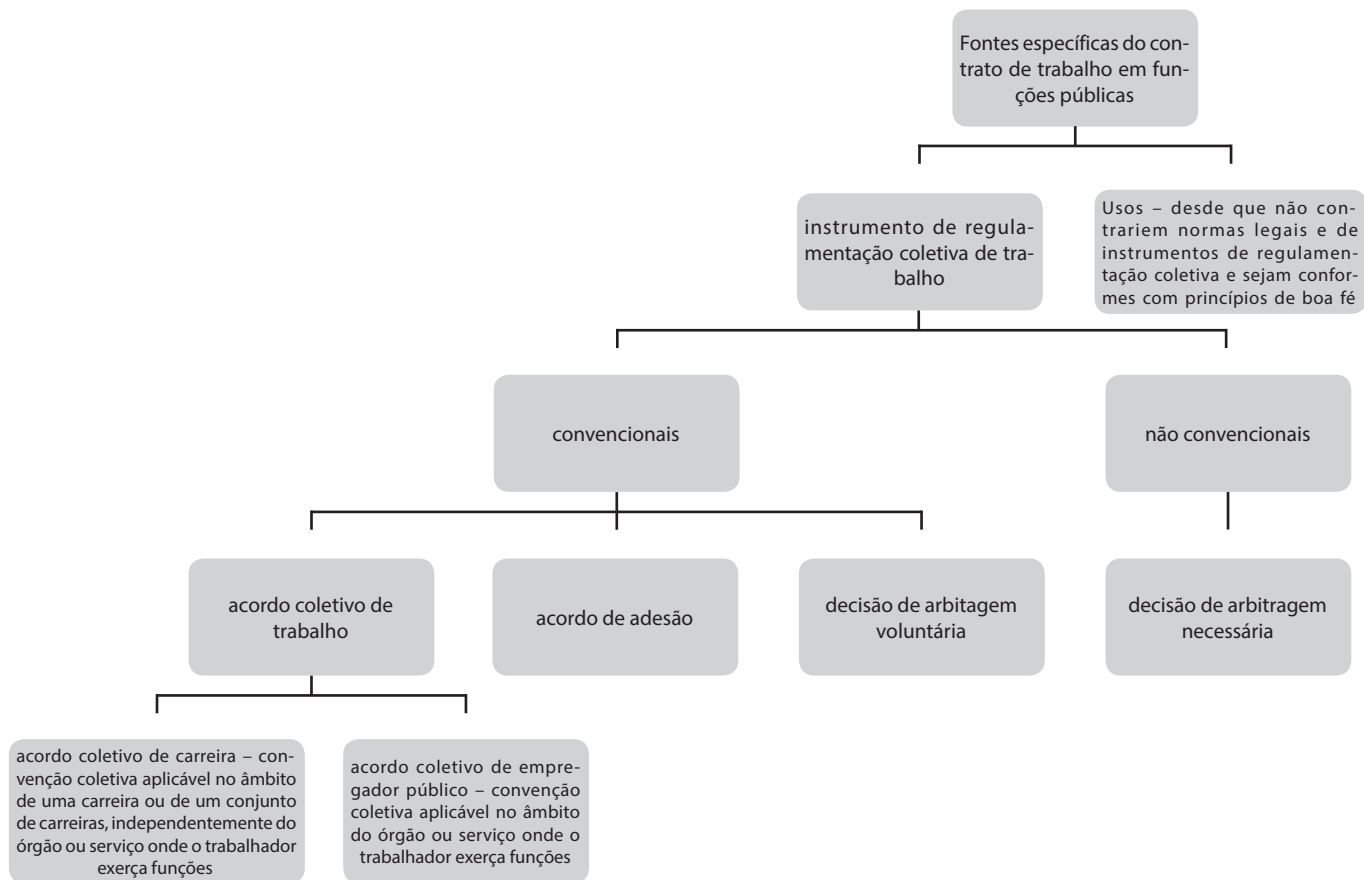
Objeto: execução de trabalhos excecionais – não podendo exceder o prazo contratualmente previsto nem ser renovado

Contrato de avença

Objeto: execução de prestações sucessivas no exercício de profissional liberal, com retribuição certa mensal – pode cessar a todo o tempo, por desejo de qualquer uma das partes, mesmo que seja celebrado com uma cláusula de prorrogação tácita, com aviso prévio de 60 dias e sem obrigação de indemnizar.

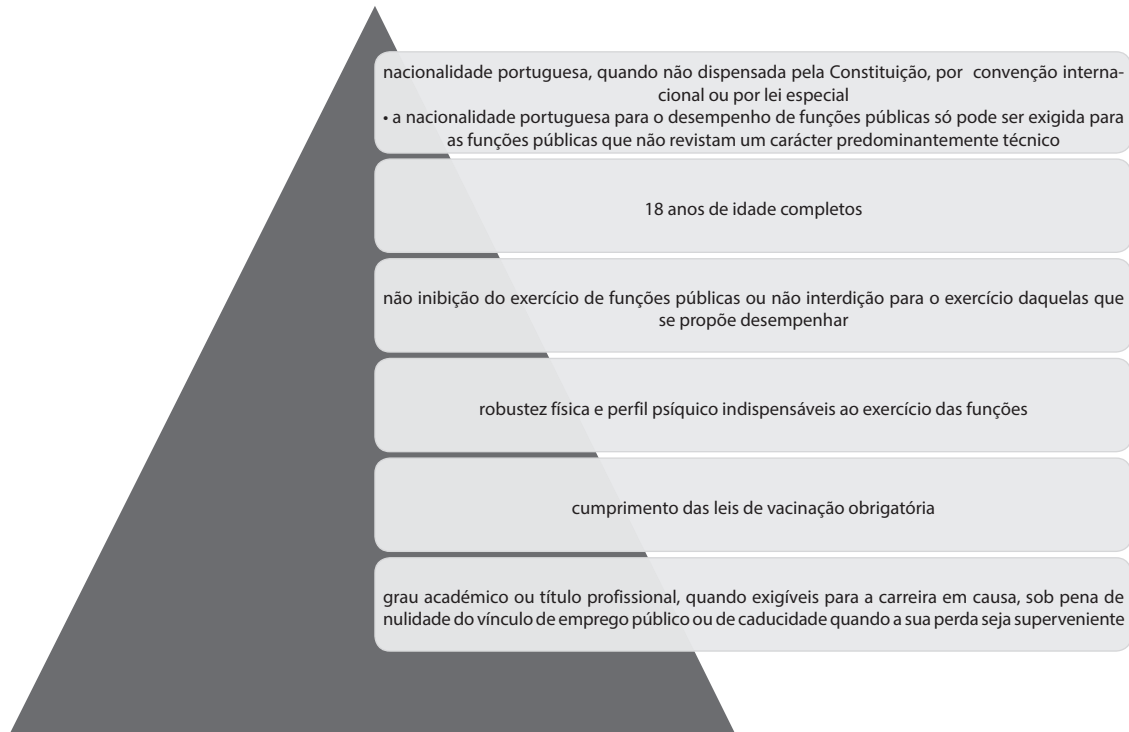
O exercício de funções ao abrigo de qualquer modalidade de vínculo de emprego público, em qualquer dos órgãos ou serviços a que a LTFP é aplicável, releva como exercício de funções públicas na carreira, na categoria ou na posição remuneratória, conforme os casos, quando os trabalhadores, mantendo aquele exercício de funções, mudem definitivamente de órgão ou serviço.

Tribunais competentes para dirimir os litígios emergentes do vínculo de emprego público – tribunais administrativos e fiscais.



Vínculo de emprego público

Requisitos relativos ao trabalhador para a constituição do vínculo de emprego público



Exercício de funções em acumulação

Em regra, as funções públicas são exercidas em regime de exclusividade, todavia, excepcionalmente, existe a possibilidade de acumulação

Possibilidade de acumulação com funções públicas

Possibilidade de acumulação com outras funções públicas:

- não remuneradas;
- que se revistam de interesse público.

Funções públicas remuneradas, desde que a acumulação revista manifesto interesse público e apenas nos seguintes casos:

- Participação em comissões ou grupos de trabalho;
- Participação em conselhos consultivos e em comissões de fiscalização ou outros órgãos colegiais de fiscalização ou controlo de dinheiros públicos;
- Atividades docentes ou de investigação de duração não superior à fixada em despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da Administração Pública e da educação e que, sem prejuízo do cumprimento da duração semanal do trabalho, não se sobreponha em mais de um quarto ao horário inerente à função principal;
- Realização de conferências, palestras, ações de formação de curta duração e outras atividades de idêntica natureza.

Acumulação com funções ou atividades privadas

Funções ou atividades privadas que:

- Não sejam legalmente consideradas incompatíveis com as funções públicas;
- Não sejam desenvolvidas em horário sobreposto, ainda que parcialmente, ao das funções públicas;
- Não comprometam a isenção e a imparcialidade exigidas pelo desempenho das funções públicas;
- Não provoquem prejuízo para o interesse público ou para os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

No exercício das funções ou atividades privadas autorizadas, os trabalhadores da Administração Pública não podem praticar quaisquer atos contrários aos interesses do serviço a que pertencem ou com eles conflitantes.

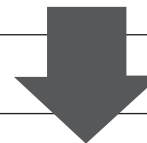
A acumulação de funções **depende de prévia autorização da entidade competente, devendo ser solicitada pelo trabalhador, mediante requerimento com as seguintes indicações:**

- Local do exercício da função ou atividade a acumular;
- Horário em que ela se deve exercer, quando aplicável;
- Remuneração a auferir, quando aplicável;
- Natureza autónoma ou subordinada do trabalho a desenvolver e respetivo conteúdo;
- Justificação do manifesto interesse público na acumulação, quando aplicável;
- Justificação da inexistência de conflito com as funções públicas, quando aplicável;
- Compromisso de cessação imediata da função ou atividade acumulada, no caso de ocorrência superveniente de conflito.

Compete aos titulares de cargos dirigentes, sob pena de cessação da respetiva comissão de serviço, verificar da existência de situações de acumulação de funções não autorizadas e fiscalizar o cumprimento das garantias de imparcialidade no desempenho de funções públicas.

Proibições específicas

Os trabalhadores não podem prestar trabalho a terceiros, por si ou por interposta pessoa, em regime de trabalho autónomo ou subordinado, serviços no âmbito do estudo, preparação ou financiamento de projetos, candidaturas ou requerimentos que devam ser submetidos à sua apreciação ou decisão ou à de órgãos ou serviços colocados sob a sua direta influência.

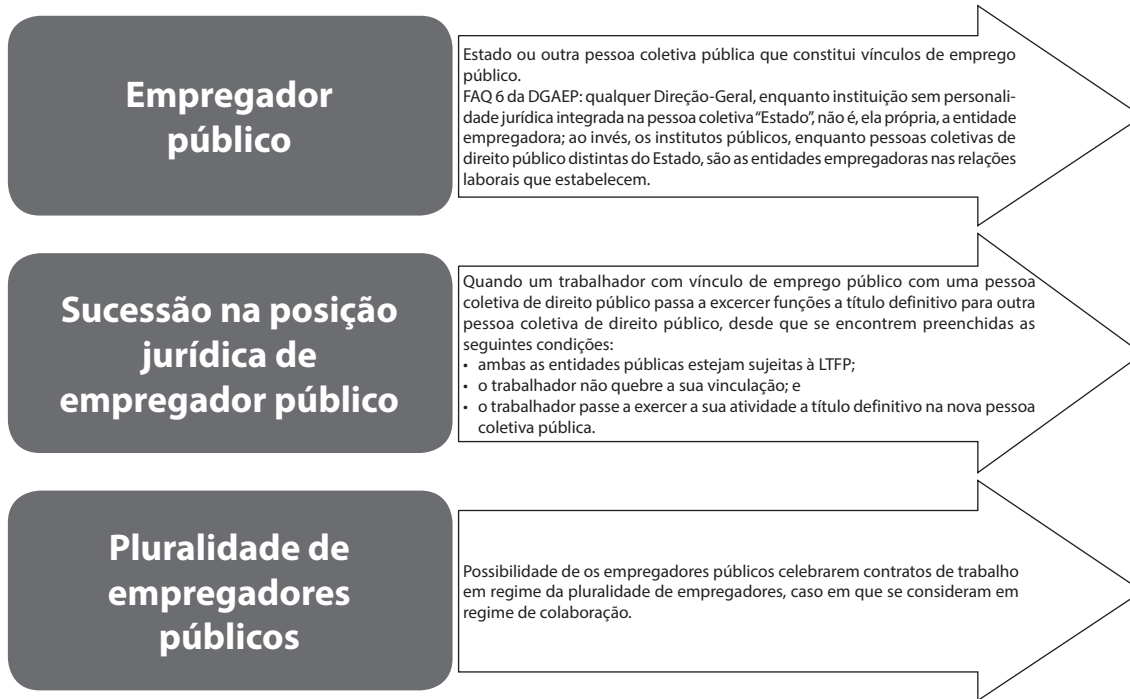


Os trabalhadores não podem beneficiar, pessoal e indevidamente, de atos ou tomar parte em contratos em cujo processo de formação intervenham órgãos ou unidades orgânicas colocados sob sua direta influência.



Consideram-se colocados sob direta influência do trabalhador os órgãos ou serviços que:

- Estejam sujeitos ao seu poder de direção, superintendência ou tutela;
- Exerçam poderes por ele delegados ou subdelegados;
- Tenham sido por ele instituídos, ou relativamente a cujo titular tenha intervindo como representante do empregador público, para o fim específico de intervir nos procedimentos em causa;
- Sejam integrados, no todo ou em parte, por trabalhadores por ele designados;
- Cujo titular ou trabalhadores neles integrados tenham, há menos de um ano, sido beneficiados por qualquer vantagem remuneratória, ou obtido menção relativa à avaliação do seu desempenho, em cujo procedimento ele tenha tido intervenção;
- Com ele colaborem, em situação de paridade hierárquica, no âmbito do mesmo órgão ou serviço



LEI GERAL DO TRABALHO EM FUNÇÕES PÚBLICAS

Com o presente Guia pretendemos criar um instrumento auxiliar na leitura da Lei do Trabalho em Funções Públicas que permita ao seu leitor uma análise mais fácil da Lei, a compreensão da sua estrutura e a fácil identificação do enquadramento legal para as várias questões. Aqui pode encontrar quadros e esquemas que traduzem a Lei do Trabalho em Funções Públicas para uma linguagem esquemática e simples com o objetivo de permitir ao leitor a compreensão dos seus principais regimes e artigos bem como a eventual necessidade de estabelecer conexões entre este diploma e o Código de Trabalho ou outros diplomas cuja leitura conjunta com a Lei se imponha.

Não se trata de um manual teórico, no qual cada artigo é analisado exaustivamente, mas sim de um instrumento de trabalho, muito prático, auxiliar na análise e compreensão da Lei e no enquadramento legal das questões nela reguladas, mais permitindo a compreensão das soluções por ela propugnadas e as suas consequências práticas.

Desejamos-lhe uma boa leitura e esperamos que o presente Guia constitua um instrumento auxiliar de trabalho na análise e aplicação desta Lei.

Visite-nos em
livraria.vidaeconomica.pt

www.vidaeconomica.pt

ISBN: 978-989-768-080-9



Filipa Matias Magalhães

Licenciada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Pós-Graduada em Ciências Jurídico-Políticas e Mestre em Direito (pré-Bolonha), pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, na vertente de Ciências Jurídico-Políticas.

Doutoranda em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Assistente Convidada da Universidade de Aveiro.

Foi, durante 8 anos, jurista nos Serviços Municipalizados de Aveiro, onde exerceu as funções de jurista e, nos últimos 2 anos, de responsável pelos Recursos Humanos.

Advogada com a especialidade de Direito Administrativo, Direito do Trabalho em Funções Públicas e Direito do Trabalho.

Formadora em ações e oradora em seminários promovidos pela Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, com a qual tem colaborado na elaboração de manuais do Direito do Trabalho, pela UNAVE, CEFA, entre outras entidades.

Voluntária da associação de apoio jurídico PRO-BONO Portugal e da Cruz Vermelha Portuguesa no domínio da Igualdade de Género e da sensibilização para o Bullying e a Violência Doméstica.