

Direito do Emprego Público Local, Volume I –
leitura guiada

01.06.2020, ANeves

Estrutura

5 Partes e 15 Capítulos

Delimitação e caracterização do Direito do Emprego Público local; fontes

Delimitação e caracterização das relações jurídicas de emprego na Administração local

Sujeitos e aos respectivos direitos e deveres

O recrutamento e a formação da relação jurídica de emprego público na Administração local

O conteúdo da relação jurídica de emprego público na Administração local

Abrangência:

- Relações de emprego nas autarquias locais
- Relações de emprego nas entidades intermunicipais (v.g., pp. 25, 29, 31, 32, 56 e 57)
- Relações de emprego nas empresas locais: v.g., pp. 25-26; 146-147; 324-325, 364, 526

*

Volume I *versus* volume II: v.g., os direitos fundamentais como limite ao exercício do poder disciplinar (pp. 270-292 / p. 597 – ponto 2.3); cessação da comissão de serviço (p. 100, 340 e 341 / p. 598 - § 4)

*

Algumas das opções no
tratamento das matérias

- **i)** Consideração das normas jurídicas provenientes de várias fontes (v.g., Código do Trabalho – v.g., artigo 4.º, n.º 1, da LTFP; Direito Europeu – DUE/Conselho da Europa – Carta Europeia de Autonomia Local).
- **ii)** Análise das questões jurídicas, atendendo ao concreto teor das normas vigentes, mas procurando tratá-las para além delas.
- **iii)** É de salientar a multidisciplinaridade jurídica da disciplina.

A relevância do Direito Europeu

Direito da União Europeia, v.g., pp. 565-571; 590-593

- Múltiplos atos legislativos da União Europeia que se aplicam às relações jurídicas de emprego público: ver remissão do artigo 4.º para o Código do Trabalho e artigo 2.º da Lei n.º 7/2009, de 12.02 (que aprova o Código do Trabalho).

Direito do Conselho da Europa: v.g., pp. 564-565; 581-582

- Jurisprudência do TEDH
- Recomendações do Comité de Ministros e da Assembleia Parlamentar
- Carta Europeia de Autonomia Local (pp. 19, nota 37; 28; 34, nota 115; 348, nota 33, 514, nota 535).

A relevância decisiva do Direito da União Europeia
Lei n.º 50/2018, de 16.08 (v.g., p. 475), e aplicação da Diretiva
2001/23/CE (v.g., p. 526, nota 605)

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 6 de Setembro de 2011 (pedido de decisão prejudicial do Tribunale Ordinario di Vene - Itália) - Ivana Scattolon / Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, C-108/10):

A retoma, por parte de uma autoridade pública de um Estado-Membro, do pessoal empregado por outra autoridade pública e encarregue de fornecer, a escolas, serviços auxiliares, que incluem, nomeadamente, tarefas de manutenção e de assistência administrativa, constitui uma transferência de empresa abrangida pela Diretiva 77/187/CEE do Conselho, de 14 de Fevereiro de 1977 [substituída pela Diretiva 2001/23/CE], relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à manutenção dos direitos dos trabalhadores em caso de transferência de empresas, estabelecimentos ou partes de estabelecimentos, quando o referido pessoal seja constituído por um conjunto estruturado de empregados que são protegidos enquanto trabalhadores pelo direito interno desse Estado-Membro.

A relevância decisiva do Direito da União Europeia
Artigo 62.º, n.ºs 5 a 13.º e n.º 18 da Lei n.º 50/2012, de 31.08
versus Diretiva 2001/23/CE - DEP Local: pp. 362-364

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Oitava Secção) de 13 de junho de 2019 (pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Tribunal Judicial da Comarca de Faro – Portugal) – Cátia Correia Moreira/Município de Portimão, (Processo C-317/18) [p. 363]:

1) A Diretiva 2001/23/CE do Conselho, de 12 de março de 2001, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à manutenção dos direitos dos trabalhadores em caso de transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou de estabelecimentos, nomeadamente o seu artigo 2.º, n.º 1, alínea d), deve ser interpretada no sentido de que uma pessoa que celebrou com o cedente um contrato de comissão de serviço, na aceção da legislação nacional em causa no processo principal, pode ser considerada «trabalhador» e beneficiar, assim, da proteção que esta diretiva concede, desde que, todavia, esteja protegida como trabalhador por essa legislação e beneficie de um contrato de trabalho à data da transferência, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

2) A Diretiva 2001/23, em conjugação com o artigo 4.º, n.º 2, TUE, deve ser interpretada no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que prevê que, em caso de transferência, na aceção desta diretiva, e por o cessionário ser um município, os trabalhadores em causa devem, por um lado, submeter-se a um processo de concurso público e, por outro, sujeitar-se a um novo vínculo com o cessionário.

A relevância da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e da jurisprudência do TEDH

- Acórdão *Demir and Baykara v. Turquia*, queixa n.º 34503/97: o direito à negociação/contratação coletiva como “um dos elementos essenciais *do direito de constituir sindicatos e de filiação em sindicatos para a defesa dos seus interesses* (artigo 11.º da CEDH) – v.g., p. 53.
- Artigo 56.º, n.ºs 3 e 4, da CRP (v.g., p. 59).
- Artigo 13.º da LTFP (v.g., pp. 59-60).

A relevância da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e da jurisprudência do TEDH para a aplicação correta das disposições constitucionais

- Exemplo: liberdade de expressão – v.g., Acórdão de 12.02.2008, queixa n.º 14277/04, Guja contra Moldávia
- DEP Local, p. 168: “Em relação às entidades públicas, releva o conhecimento e a discussão públicos de quanto respeita à administração pública e à gestão dos fundos públicos, a salvaguarda do pluralismo democrático e a proteção da legalidade democrática.
- Assim, mesmo em relação aos cargos de livre escolha, o exercício da liberdade de expressão não pode ser motivo para pôr termo à respetiva relação jurídica de emprego, salvo demonstração do não cumprimento pelo trabalhador da respetiva prestação funcional.”

Destaque de alguns aspetos do
Direito do Emprego Público
Local em ligação com o OE para
2020

- Lei n.º 2/2020, de 31 de março: LOE 2020: artigos 16.º a 34.º e 51.º.
- A apresentação PowerPoint faz, no essencial, a ligação entre o OE 2020 e o tratamento de certas matérias no DEP Local.

“Autonomia em matéria de pessoal” (artigo 243.º da
CRP) como uma dimensão da autonomia das autarquias
locais

- AcTC 494/2015: “A autonomia em matéria de pessoal é um dos «*elementos*» constitutivos da autonomia local consagrada na Constituição”.
- DEP local: p. 65, 144-146; 258-259.
- Exemplo (v.g., p. 65): artigo 364.º, n.º 4, da LTFP: “Na administração autárquica, têm legitimidade para celebrar acordos coletivos de empregador público as associações sindicais, a que se refere a alínea a) do número anterior, e o empregador público autárquico, nos termos do n.º 2 do artigo 27.º.”
- A independência dos órgãos das autarquias locais. Ver artigos 26.º, n.º 2, e 31.º, n.º 1, do RJAL [anexo à Lei n.º 75/2013, de 12.09] (existência nas assembleias municipais de um “núcleo de apoio próprio”) – DEP Local, v.g., pp. 348-349.

“Autonomia em matéria de pessoal” (artigo 243.º da CRP) como uma dimensão da autonomia das autarquias locais

- **Exemplo contrário: artigo 12.º, n.º 3, da Lei n.º 50/2012, de 31.08** (introduzido pela LOE de 2020): “O mandato dos membros do conselho de administração é de três anos e a remuneração é estabelecida por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas autarquias locais e pelas finanças.”
- Uma coisa é estabelecer limites legais à remuneração que pode ser estabelecida, outra é ser o Governo, por portaria, a fixar esse valor.
- DEP Local: v.g., p. 101.

“Autonomia em matéria de pessoal” (artigo 243.º da CRP) como uma dimensão da autonomia das autarquias locais

Artigo 18.º, n.º 4, da LOE 2020

- “Nas autarquias locais, o parecer a que se refere o número anterior [prorrogação de cedência de interesse público] é da competência do presidente do órgão executivo.”

Artigo 24.º da LOE 2020

Incentivos à inovação na gestão pública

- “...incentivos e outros mecanismos de estímulo de práticas inovadoras de
- gestão pública,
 - quer na dimensão interna: de melhoria da eficiência, da qualidade na gestão,
 - quer na dimensão externa: de maior eficácia e qualidade dos serviços públicos na resposta aos desafios da transição digital, da demografia, das desigualdades e da ação climática” (n.º 1).
- “Os sistemas de incentivos criados pelo Governo ao abrigo do número anterior **podem**
- **ser aplicados** à administração regional e local, mediante deliberação dos respetivos órgãos executivos.” (n.º 2)

Recrutamento: planeamento e capacitação técnica dos recursos humanos

Autarquias locais e artigo 16.º da LOE 2020:

- “Durante o ano de 2020, o Governo apresenta, após negociação com as associações representativas dos trabalhadores, um programa plurianual, a executar ao longo da legislatura,
- alinhado com os objetivos de valorização e rejuvenescimento dos trabalhadores da Administração Pública.

*

- rejuvenescimento dos mapas de pessoal e suprimento planeado de necessidades,
- a promoção de programas de mobilidade transversal.

Recrutamento: planeamento e capacitação técnica dos recursos humanos

Autarquias locais e artigo 23.º, n.º I, da LOE 2020:

- O Governo elabora e divulga uma previsão plurianual das entradas e saídas de trabalhadores
- na Administração Pública, realizadas com base nos dados recolhidos no âmbito do Sistema de Informação da Organização do Estado.

Autarquias locais e artigo 23.º, n.º I, da LOE 2020:

- e programa as medidas necessárias ao suprimento das necessidades identificadas,
- nomeadamente com a atribuição de uma maior celeridade e com a antecipação do início dos procedimentos contratuais com vista à contratação dos trabalhadores.

Recrutamento: planeamento e capacitação técnica dos recursos humanos

- “...o Governo conclui o processo de constituição da bolsa de recrutamento de 1000 trabalhadores qualificados com formação superior para
- rejuvenescer e capacitar a Administração Pública, de modo a reforçar os centros de competências, as áreas estratégicas, designadamente, nas funções de planeamento e de formulação de políticas públicas e da transformação digital da Administração Pública. (artigo 23.º, n.º 2, da LOE 2020)

Artigo 39.º-A da LTFP (LOE 2020) e as autarquias locais
Procedimento de recrutamento centralizado para constituição de
reservas na carreira e categoria de técnico superior - Aviso
(extrato) n.º 11257-A/2019

- **Referência A:** Jurídica;
- **Referência B:** Económico-financeira;
- **Referência C:** Planeamento, controlo e avaliação;
- **Referência D:** Relações internacionais e ciência política;
- **Referência E:** Estatística.

Planeamento e profissionalização do recrutamento nas
autarquias locais - DEP local: pp. 344-355

- A importância central dos mapas de pessoal.
- A definição prospetiva dos recrutamentos.
- A exteriorização da função recrutamento.

O problema do recrutamento nos municípios em situação de saneamento ou rutura

- Artigo 51.º da LOE 2020. Destaca-se a manutenção, neste caso, da precedência de recrutamento (se autorizado pela AM) de trabalhadores com vínculo de emprego público por tempo indeterminado.
- DEP Local: v.g., pp. 373-374

Recrutamento e procedimento de seleção

- Requisitos do artigo 17.º da LTFP: DEP Local – pp. 42; 153 e ss.
- Impacto do RGPDP nos procedimentos de recrutamento – DEP Local – v.g., p. 172. Ver também artigo 5.º, n.º 1, alínea c), do RGPDP.
- Responsabilidade pré-contratual: pp. 312 e 313.
- Regime de invalidez: pp. 392-397.

Tipo de vínculos, em especial o contrato de trabalho a termo

- DEP Local, pp. 119 e ss.
- O dever de indemnização a duplo título no caso de contratação a termo ilegal: pp. 127-129.
- Ver artigo 54.º, n.ºs 2 e 3, e artigos 300.º e 301.º da LTFP.

○ contrato de trabalho em regime de pluralidade de empregadores

- DEP Local: pp. 263-264.
- Artigo 26.º da LTFP.

A prorrogação (não) excecional das situações de mobilidade existentes à data da entrada em vigor da LOE em cada ano

Artigo 18.º da LOE 2020 (Duração da mobilidade)

- 1 - As situações de mobilidade existentes à data de entrada em vigor da presente lei cujo limite de duração máxima ocorra durante o ano de 2020 podem, por acordo entre as partes, ser excecionalmente prorrogadas até 31 de dezembro de 2020.
- 2 - A prorrogação excecional prevista no número anterior é aplicável às situações de mobilidade cujo termo ocorre até à data da entrada em vigor da presente lei, nos termos do acordo previsto no número anterior.

DEP Local, p. 464: “93. As sucessivas leis do Orçamento do Estado têm, a título invocadamente excecional, prorrogado as situações de mobilidade cujo termo ocorre no final do ano anterior e, bem assim, as vigentes à data da respetiva entrada em vigor, permitindo a sua manutenção até ao termo do ano.”

- “Da articulação necessária com o regime constante da LTFP – que as sucessivas leis do orçamento não revogaram e que configura, de acordo com a Constituição, a mobilidade, em regra, como temporária – resulta que a prorrogação a que as normas orçamentais se referem (**desde 2009**) consubstancia necessariamente uma prorrogação por uma única vez de uma situação de mobilidade, pelo que aquelas que tiverem sido anteriormente prorrogadas ao abrigo de lei do orçamento anterior já não passíveis de prorrogação.”

- “Para além de ser esta a interpretação que é conforme à Constituição, é a única
- que é compatível com a sucessiva reafirmação do regime da LTFP pelas leis orçamentais
- e pela reiteração da prorrogação como excecional.”

Mobilidade como forma de ocupação de empregos ou postos de trabalho

A relevância da publicidade

- Artigo 97.º-A // Publicitação da mobilidade da LTFP
- DEP Local: pp. 470-471.
- Consequências jurídicas da falta da publicidade.
- Garantias associadas à publicidade.

A relevância da fundamentação e *culpa in eligendo* no caso da mobilidade funcional

- Artigo 92.º: "1 - Quando haja conveniência para o interesse público, designadamente quando a economia, a eficácia e a eficiência dos órgãos ou serviços o imponham, os trabalhadores podem ser sujeitos a mobilidade. // 2 - A mobilidade é devidamente fundamentada..."
- DEP Local: v.g., pp. 269, 402, 415, 461 e ss.

Promoção da segurança e saúde no trabalho: DEP Local – pp. 299-305; 315-317

Artigo 16.º, n.º 2, da LOE: “a promoção de **bons ambientes de trabalho, saúde e segurança**”

Artigo 22.º da LOE 2020

- “Com o objetivo de promover a melhoria das condições de trabalho dos trabalhadores em funções públicas,
- o Governo, em articulação com as estruturas representativas dos trabalhadores,
- dinamiza a aplicação do regime jurídico da promoção da segurança e saúde no trabalho nos
- órgãos e serviços da Administração Pública central, nomeadamente através do desenvolvimento
- de projetos e da partilha de boas práticas neste domínio.”

Artigo 16.º-A da LTFP

- “...o regime jurídico da promoção da segurança e saúde no trabalho, constante da Lei n.º 102/2009, de 10 de setembro, é aplicável aos empregadores públicos”.
- Serviços de segurança e saúde no trabalho / trabalhadores com funções específicas no domínio da segurança e da saúde no trabalho nas autarquias locais.
- Responsabilidade contraordenacional dos empregadores públicos.

Promoção da segurança e saúde no trabalho: DEP Local – pp. 299-305; 315-317

Artigo 25.º, n.º 1, alínea a), da LOE 2020

Os serviços públicos inscrevem no respetivo Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR) para 2020:

- a) Objetivos de boa gestão dos trabalhadores, designadamente nos domínios da segurança e da saúde no trabalho, ...

Artigo 16.º, n.º 2, da LOE 2020

- “...o programa [do Governo/das autarquias locais] compreende, designadamente, a valorização e qualificação dos trabalhadores, a promoção de bons ambientes de trabalho, saúde e segurança, ...”.
- Artigo 22.º da LOE 2020.

Constituição da relação jurídica de emprego e deveres de informação do empregador público – órgãos que agem pelos empregadores públicos autárquicos (artigo 27.º, n.º 2, da LTFP)

Diretiva 2019/1152, do PE e do Conselho, de 20.06.2019, relativa a condições de trabalho transparentes e previsíveis na EU – data limite de transposição: 01.08.2022

Artigo 3.º (Prestação de informação)

- O empregador deve fornecer por escrito a cada trabalhador a informação prevista na presente diretiva. A informação deve ser comunicada e transmitida em suporte papel ou em formato eletrónico, se o trabalhador tiver acesso à informação por esse meio e a puder guardar e imprimir e o empregador conservar prova da sua transmissão ou receção.
- Parte das informações: entre o primeiro dia de trabalho e, o mais tardar, o sétimo dia de calendário.

Artigo 4.º, n.º 1, da LTFP e Diretiva do Conselho n.º 91/533/CEE, de 14.10; e artigo 40.º da LTFP

Artigo 40.º/2 da LTFP: “Do contrato devem ainda constar, pelo menos, as seguintes indicações...”

- Necessidade de adaptar o artigo 40.º à Diretiva de 1991; e à Diretiva de 2019 citada e de as aplicar a esta a todos os tipos de vínculo.
- DEP Local: v.g., pp. 294-296.

Dever de assegurar formação profissional ao trabalhador

Diretiva 2019/1152, do PE e do Conselho, de 20.06.2019, relativa a condições de trabalho transparentes e previsíveis na UE

- O empregador é obrigado “a ministrar formação a um trabalhador
- para o desempenho das funções para as quais foi contratado, essa formação deve
- ser ministrada sem custos para o trabalhador, deve contar como tempo de trabalho e,
- se possível, decorrer durante o horário de trabalho” (artigo 13.º).

Artigo 71.º, n.º 1, alínea d), e 72.º, n.º 2 da LTFP

- DEP Local: v.g., pp. 190-191, 220, 253 (nota 615).
- Necessidade de aplicar o Decreto-Lei n.º 173/2019, de 13.12 (que adapta o regime de formação profissional à Administração Local) de harmonia com a Diretiva, *maxime* a partir de 18.2022 (data limite para a transposição daquela).

“...conciliação da vida profissional com a vida pessoal e familiar” –
artigo 25.º, n.º I, alínea a), do OE 2020

Diretiva (UE) 2019/1158 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019 relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores: 02.08.2029 – DEP Local: pp. 484 e 494.

- Licença de paternidade
- Licença paternal
- Licença de cuidador
- Faltas ao trabalho por motivo de força maior
- Previsão de pagamento de remuneração/subsídio
- Regimes de trabalho flexíveis

DEP Local: conciliação da vida
profissional com a vida familiar

- Regimes de trabalho flexíveis: p. 494;
- Trabalho a tempo parcial: p. 132
- Mobilidade geográfica: p. 456
- Sistemas de controlo do tempo de trabalho fidedignos para garantia do direito ao descanso: p. 484;
- Definição e alteração dos horários de trabalho: p. 493.

Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública

Artigo 16.º, n.º 2, da LOE 2020

- “...simplificação do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública”.

DEP Local: pp. 429-450

- A) O problema da falta da predeterminação dos fatores/competências relevantes antes do período avaliativo relevante; predeterminação da fórmula avaliativa no caso de ponderação curricular;
- B) A falta de objetividade/mensurabilidade na fixação dos mesmos;
- C) A sobreposição de intervenção das mesmas pessoas no conselho coordenador de avaliação (v.g., p. 446).

Prémios de desempenho

Artigo 33.º, n.º 1, da LOE 2020

- “Em 2020 podem ser atribuídos prémios de desempenho até ao montante legalmente estabelecido e o equivalente a até uma remuneração base mensal do trabalhador, dentro da dotação inicial aprovada para o efeito, sem prejuízo do disposto em instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho...”

DEP Local, pp. 521-523

- Requisitos e critérios de elegibilidade.
- Necessidade de garantir a predeterminação e fundamentação dos critérios de elegibilidade.
- V.g., p. 522: “A definição em causa deve ocorrer no prazo de 15 dias após o início da execução do orçamento. É importante que este prazo seja respeitado, mas o essencial é a sua fundamentação, para garantir que não há afeiçoamento às avaliações de desempenho efetuadas.

Normal desenvolvimento das carreiras

- Artigo 17.º: “1 - A partir do ano de 2020 é retomado o normal desenvolvimento das carreiras, no que se refere a alterações de posicionamento remuneratório, progressões e mudanças de nível ou escalão, passando o pagamento dos acréscimos remuneratórios a que o trabalhador tenha direito a ser feito na sua totalidade. // 2 - Para efeitos do número anterior, são considerados os pontos ainda não utilizados que o trabalhador tenha acumulado durante o período de proibição de valorizações remuneratórias. (...)”
- DEP Local: v.g., pp. 422-426.

Exercício de funções de gestão ou administração nas empresas locais

Artigo 62.º, n.º 1, da LOE 2020

- I - Nas empresas públicas, os contratos de gestão celebrados com os gestores, que prevejam metas objetivas, quantificadas e mensuráveis para o ano de 2020, que representem uma melhoria do serviço público, operacional e financeira, nos principais indicadores de gestão das respetivas empresas, devem permitir a avaliação dos gestores públicos e o pagamento de remunerações variáveis de desempenho, em 2021, exceto nas empresas que, no final de 2020, registem um agravamento dos pagamentos em atraso ou não tenham o respetivo plano de atividades e orçamento aprovado durante o primeiro semestre de 2020,

Artigo 30.º da Lei n.º 50/2012, de 31.08

- DEP Local, v.g.,
- pp. 147-148
 - pp. 432-433.

Mobilidade e remuneração

Artigo 19.º DA LOE 2020 // Remuneração na consolidação da mobilidade intercarreiras

- “Para efeitos de aplicação do artigo 99.º - A da LTFP, nas situações de consolidação da mobilidade
- intercarreiras, na carreira geral de técnico superior e na carreira especial de inspeção,
- são aplicáveis as regras mínimas de posicionamento remuneratório resultante de procedimento concursal.”

DEP Local

V.g.:

- pp. 415, 427;
- pp. 532-534.