

ALEIDA VAZ DE CARVALHO

A RELAÇÃO JURÍDICA DE
EMPREGO
PÚBLICO

CONTRIBUTO PARA O ESTUDO
E SISTEMATIZAÇÃO DA RELAÇÃO JURÍDICA
DE EMPREGO PÚBLICO, E, EM ESPECIAL,
DO CONTRATO DE TRABALHO
EM FUNÇÕES PÚBLICAS

Prefácio.....	7
Súmula da investigação.....	9
Palavras-chave.....	10
<i>Summary of the research</i>	11
<i>Key words</i>	12
Abreviaturas e siglas.....	13
 INTRODUÇÃO.....	 15
 PARTE I APROXIMAÇÃO AO TEMA: O REGIME JURÍDICO DO EMPREGO PÚBLICO.....	 21
1. Os principais modelos de gestão de recursos humanos na Administração Pública.....	23
2. A previsão constitucional do regime de função pública português.....	34
2.1. Os vários preceitos constitucionais relativos à função pública que instituem a garantia institucional da função pública.....	45
2.1.1. O direito de acesso à função pública.....	46
2.1.2. A proibição do acesso a trabalhadores estrangeiros ou apátridas a funções que não tenham carácter predominantemente técnico.....	52
2.1.3. As regras sobre acumulações de empregos ou cargos públicos e incompatibilidades.....	58
2.1.4. A garantia do direito de audiência e defesa no âmbito dos processos disciplinares.....	61
2.1.5. A responsabilidade dos funcionários e agentes.....	62
2.2. A garantia institucional da função pública em sentido amplo e em sentido restrito.....	68
3. A relação jurídica de emprego público: à procura do respetivo conceito e delimitação.....	69
4. A privatização ou laboralização do regime de emprego público e os limites da Constituição da República Portuguesa.....	78

PARTE II

UMA VIAGEM HISTÓRICA PELA “ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA” PORTUGUESA	93
1. Justificação para uma viagem histórica pela “Administração Pública” Portuguesa	95
Secção I — Do passado “longínquo”	101
1. A história da “Administração Pública” Portuguesa no período pré-liberal e pré-constitucional	101
1.1. O Período de formação e de consolidação da Administração do Reino	101
1.1.1. A administração da justiça	107
1.1.2. A administração dos impostos	112
1.1.3. O rei como legislador	113
1.1.4. A “administração do reino”	115
1.2. Período de Expansão e de Aperfeiçoamento da Administração Pública	119
1.2.1. Os ofícios públicos e as Ordenações	119
1.2.2. A atribuição dos <i>ofícios públicos</i> e o seu exercício	127
1.2.3. A demissão ou exoneração dos titulares dos <i>ofícios públicos</i>	132
1.2.4. O pagamento pelo exercício dos <i>ofícios</i>	135
1.2.5. A Restauração e os <i>ofícios públicos</i>	137
1.3. Período da Administração de Polícia	140
1.3.1. Da concessão do “ofício” para o “serviço” público	141
2. A história da Administração Pública Portuguesa no período liberal e constitucional	144
2.1. A construção do Estado liberal	144
2.1.1. A Monarquia Constitucional e a Administração Pública	147
2.1.1.1. Da Constituição de 1822 à Carta Constitucional de 1826	147
2.1.1.2. A Reforma Administrativa de <i>Mouzinho da Silveira</i>	151
2.1.1.3. A Constituição de 1838 e o período da codificação administrativa	156
2.1.1.4. O período de Regeneração e o incremento e racionalização da Administração Pública Central	161
2.1.2. O modelo de “administração legal-burocrática” e a autonomização de um regime próprio para o funcionalismo público	167
2.1.3. O acesso ao emprego público e a “empregomania”	171

•

2.1.4. A Primeira República e os funcionários públicos	176
2.2. O Período de Administração Social	178
2.2.1. Do Estado liberal de Direito para o Estado social de Direito	178
2.2.2. O período do Estado Novo e a Administração Pública	180
2.2.2.1. A relação entre os servidores públicos e o Estado.....	183
2.2.2.2. A Reforma da Administração Pública de 1935.....	185
2.2.2.3. O período de 1968-1974. Do conceito de reforma ao de “modernização” da Administração Pública	189
2.2.3. Da instauração da democracia até 1985	192
2.2.4. O modelo de burocracia profissional	201
2.3. Período de Administração Conformatora e Reguladora	202
2.3.1. A crise do Estado Social e o surgimento da Administração conformatora	202
2.3.2. O período de 1986 a 1992 — A desintervenção do Estado e a desburocratização	206
2.3.3. O Período de 1993 a 1995 — A Gestão da Qualidade como motor de reforma da Administração Pública	214
2.3.4. O Período de 1996 a 2002 — A Reinvenção da Administração Pública	218
2.3.5. O Período de 2002 a 2008 — Menos Estado e melhor Estado	223
Secção II — Do passado “presente”	233
1. A Reforma de 2008: mudança de paradigma?.....	233
1.1. A reforma como movimento global e uniformizador: principais linhas orientadoras	233
1.2. As principais alterações consagradas no regime de vinculação.....	237
1.2.1. A adoção do contrato de trabalho como modalidade regra	237
1.2.2. O conceito de trabalhador em funções públicas	241
1.2.3. A gestão de recursos através dos mapas de pessoal	244
1.3. As principais alterações no regime de carreiras.....	247
1.3.1. Um regime de carreiras mitigado.....	247
1.3.2. A revisão das carreiras. Da especialização à abrangência	251
1.4. As principais alterações nas remunerações	253
1.4.1. O direito à remuneração e respetivas componentes	253
1.4.2. A possibilidade de negociação da posição remuneratória	257
1.4.3. A progressão salarial	260
1.5. Reflexão crítica sobre a Reforma de 2008: um sistema global e coerente?	264

•	
Secção III — Do presente.....	269
1. A Reforma de 2014: viragem para um novo paradigma ou continuidade?	269
1.1. O contexto que antecedeu a Reforma de 2014.....	269
1.2. A LTFP e os diplomas que a antecederam	273
2. A Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas	276
2.1. Os motivos invocados para a publicação do novo diploma	276
2.1.1. A convergência num só diploma do essencial do regime de emprego público	277
2.1.2. A aproximação ao regime laboral comum.....	281
2.1.3. A adoção de um regime unitário para as duas modalidades de vínculo, a nomeação e o contrato de trabalho em funções públicas.....	285
2.2. Âmbito de aplicação da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas ...	286
2.3. O sistema de fontes.....	288
2.4. A adoção de um conceito amplo de trabalho em funções públicas...	296
PARTE III	
UM “OLHAR COMPARADO”: ALGUNS REGIMES JURÍDICOS DE EMPREGO PÚBLICO MAIS SIGNIFICATIVOS	299
1. As reformas do regime de emprego público no direito comparado: alguns exemplos significativos.....	301
1.1. O Reino Unido e as reformas implementadas.....	302
1.2. A reforma da função pública na Suécia e o sucesso do modelo adotado	305
1.3. O regime publicista de função pública francês e a aproximação ao Direito do Trabalho	307
1.4. O sistema dual de função pública alemã e as recentes reformas.....	316
1.5. O sistema dual de função pública espanhola e as recentes reformas	321
1.6. A privatização do emprego público preconizada pela Itália.....	330
1.7. A singularidade da função pública na União Europeia	342
PARTE IV	
O ATUAL REGIME JURÍDICO DE EMPREGO PÚBLICO PORTUGUÊS	349
Secção I — A constituição da relação jurídica de emprego público.....	351
1. A modalidade de nomeação.....	351
1.1. O conceito e natureza da nomeação	351
1.1.1. O âmbito de aplicação da nomeação. O critério funcional.....	364
1.1.2. O carácter “vitalício” do vínculo	367
1.1.3. A cláusula transitória da Lei n.º 12-A/2008 e o princípio dos direitos adquiridos	371

•

1.1.4. A figura da nomeação exercida a título transitório.....	377
2. A modalidade de comissão de serviço.....	379
2.1. O conceito e a natureza da comissão de serviço	379
2.2. O âmbito de aplicação da comissão de serviço	383
2.3. O ato de “nomeação” em comissão de serviço	386
3. A modalidade de contrato de trabalho em funções públicas	389
3.1. A utilização do contrato de trabalho na Administração Pública	389
3.2. O conceito e a natureza do contrato de trabalho em funções públicas	395
3.3. As especificidades do contrato de trabalho em funções públicas relativamente ao contrato de trabalho “tout court”	403
3.3.1. O objeto do contrato de trabalho em funções públicas.....	403
3.3.2. O conteúdo do contrato de trabalho em funções públicas e os IRCT	406
3.3.3. A forma do contrato de trabalho em funções públicas	417
3.3.4. A obrigatoriedade do período experimental e a denúncia por parte da entidade empregadora pública	420
3.3.5. O âmbito de aplicação restrita do contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo certo ou incerto	424
3.3.6. A obrigatoriedade de procedimento concursal	427
3.3.7. A duração do contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo certo ou incerto e respetivas renovações.....	430
3.3.8. A utilização abusiva dos contratos a termo e a proibição da conversão do contrato a termo em contrato por tempo indeterminado....	436
Secção II — As vicissitudes modificativas da relação jurídica de emprego público	457
1. Tipos de vicissitudes modificativas: análise crítica	457
2. A mobilidade	460
2.1. Modalidades e situações de mobilidade e a necessidade de concor-	
dância do trabalhador	462
2.2. A consolidação definitiva da mobilidade.....	471
3. A cedência de interesse público	474
4. A redução da atividade ou suspensão do vínculo de emprego público	479
5. A reafecção de trabalhadores em caso de reorganização e racionalização de efetivos.....	485
5.1. A reafecção de trabalhadores como instrumento de gestão de recursos humanos e as soluções legislativas adotadas.....	485
5.2. As situações que podem conduzir à colocação de pessoal em situação de valorização profissional	491

5.3. A tramitação inicial do processo de valorização profissional e a seleção dos trabalhadores a reafectar ou a colocar em situação de valorização profissional	494
5.4. O enquadramento dos trabalhadores em situação de valorização profissional: mudança de paradigma?	500
5.5. O regime de valorização profissional: uma solução irrealista face à ineficácia dos anteriores regimes.	507
Secção III — A cessação da relação jurídica de emprego público	515
1. A cessação do vínculo laboral e o princípio constitucional de segurança no emprego	515
2. A previsão de causas objetivas para a cessação do vínculo de emprego público	518
2.1. A questão da adaptação à relação jurídica de emprego público dos motivos/fundamentos para a extinção do vínculo por causas objetivas	522
2.2. A previsão dos respetivos procedimentos para a cessação do contrato de trabalho em funções públicas e fixação da respetiva compensação....	526
2.3. A requalificação como vicissitude extintiva do contrato de trabalho em funções públicas: algumas questões.....	531
2.4. A revogação da previsão de causas de cessação objetivas pelo regime de valorização profissional: uma solução temporária?.....	537
3. Causas de cessação do vínculo comuns às modalidades de relação jurídica de emprego público	541
3.1. Cessação do vínculo por caducidade	541
3.2. A cessação do vínculo por conclusão sem sucesso do período experimental.....	545
3.3. Cessação do vínculo por Acordo entre as partes.....	547
3.4. Cessação do vínculo por iniciativa do trabalhador, com aviso prévio ...	550
3.5. Cessação do vínculo por iniciativa do trabalhador, com justa causa	553
3.6. Cessação do vínculo por aplicação de pena disciplinar expulsiva ...	557
4. Causas específicas de cessação da comissão de serviço	560
Secção IV — O contrato de trabalho em funções públicas entre a laboralização e a publicização: crise de identidade?	563
CONCLUSÕES	571
Bibliografia.....	581
Documentação.....	611
Jurisprudência	617
Legislação.....	627
Índice.....	649



GESTLEGAL

www.gestlegal.pt • editora@gestlegal.pt