

PARECER JURÍDICO N.º 4 / CCDR-LVT / 2011

Validade • Parcialmente Válido

JURISTA

MÁRIO VIEGAS

ASSUNTO GESTÃO DOS RECURSOS HUMANOS

QUESTÃO

- *Os Serviços Municipalizados de Água e Saneamento (SMAS), vieram solicitar a esta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, esclarecimento, mediante a emissão de parecer, sobre a questão que passamos a explicar:*
- *Nos termos do disposto no n.º 1, do art. 23.º, da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril, Orçamento do Estado para 2010, que ora transcreve-se (...) O recrutamento de trabalhadores sem relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente estabelecida pelos órgãos e serviços ¹ abrangidos pelo âmbito de aplicação do objectivo definido no artigo 3.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro...deve observar a regra de recrutamento de um trabalhador por, pelo menos, duas saídas por aposentação, exoneração, demissão, despedimento ou outra forma de desvinculação (...).*
- *Por outro lado, a Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, que aprova um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental, estabelece no n.º 1, do art. 9.º que, aqueles mesmos órgãos e serviços (...) não podem proceder à abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável...destinados a candidatos que não possuam uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente constituída, sem prejuízo do disposto no número seguinte (...).*
- *Reza assim esse número seguinte (...) Em situações excepcionais, devidamente fundamentadas, os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública podem...autorizar a abertura de procedimentos concursais a que se refere o número anterior, fixando caso a caso, o número máximo de trabalhadores a recrutar (...).*
- *De acordo com o n.º 8, do art. 9.º e, n.º 9, do art. 10.º, da Lei n.º 12-A/2010, o disposto quanto ao controlo do recrutamento de trabalhadores, incluindo nas administrações regionais e autárquicas, tem carácter excepcional e prevalece sobre todas as disposições legais, gerais ou especiais, contrárias.*
- *Assim, questionam estes SMAS, se os arts. 9.º e 10.º, ambos da Lei n.º 12-A/2010, derrogam a disciplina do art. 23.º, da Lei do Orçamento para 2010, não tendo, deste modo, aqueles serviços municipalizados que respeitar a regra de recrutamento de um trabalhador por, pelo menos, duas saídas, pelas vias enunciadas no n.º 1, do art. 9.º ou, se todas estas normas, se complementam.*

(Gestão dos recursos humanos; Recrutamento e concursos)

PARECER

A)-Da determinação das regras que regem o controlo do recrutamento de trabalhadores em funções públicas no período anterior à entrada em vigor da Lei do Orçamento para 2011.

No que concerne à questão colocada pelos SMAS, vamos agora elaborar uma análise com base no regime jurídico anterior à entrada em vigor da Lei do Orçamento para 2011, uma vez que a mesma será necessária para efeitos de aplicação, após a entrada em vigor da Lei do Orçamento para 2011.

Assim, urge desde logo começar por explicar que o art. 6.º, da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (Estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas), ao definir os princípios fundamentais, no que toca à gestão dos recursos humanos em função dos mapas de pessoal, prevê no seu n.º 6, quais os requisitos que têm de ser reunidos, para que os órgãos ou serviços, possam proceder ao recrutamento de trabalhadores com relação jurídica de emprego público por tempo determinado ou determinável ou **sem relação jurídica de emprego público previamente estabelecida** ².

¹ É o caso destes SMAS.

² O n.º 4, do art. 6.º, dispõe no sentido que (...) *O recrutamento para constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado nas modalidades previstas no n.º 1 do artigo 9.º inicia-se sempre de entre trabalhadores com relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente estabelecida (...).*

PARECER JURÍDICO N.º 4 / CCDR-LVT / 2011

Note-se que esta disciplina relativa à gestão de recursos humanos, vinculação, carreiras e remunerações, aplica-se à administração autárquica, com as adaptações previstas no Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de Setembro (entre outros aspectos, procede à adaptação à administração autárquica do disposto na Lei n.º 12-A/2008).

Contudo, como já foi referido, o n.º 1 do art. 23.º, da [Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril](#), Lei do Orçamento para 2010 (para melhor compreensão, ver a transcrição deste número, feita no objecto do presente parecer), veio estabelecer, no que respeita expressamente ao recrutamento de trabalhadores sem relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente estabelecida, **a regra de recrutamento de um trabalhador por, pelo menos, duas saídas por aposentação, exoneração, demissão, despedimento ou outra forma de desvinculação, a qual é aplicável pelas autarquias locais, com as adaptações previstas nas alíneas a), b) e c), do n.º 11, desta norma**, sem prejuízo da observância dos demais requisitos para o efeito³.

Sem embargo, a 2.ª parte da previsão contida no n.º 2, do abordado art. 23.º, rege no sentido de que, em situações excepcionais, devidamente fundamentadas, e ponderada a evolução global dos recursos humanos do ministério (do município ou freguesia, no caso das autarquias locais⁴) em que o órgão ou serviço se integra, **pode ser emitido parecer favorável ao recrutamento em número superior ao previsto no número anterior, i.e., no n.º 1, do referido art. 23.º**.

Todavia, posteriormente à entrada em vigor da Lei do Orçamento para 2010, a [Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho](#), aprova um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental que visam reforçar e acelerar a redução de défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC), através do n.º 1, do art. 9.º, veio peremptoriamente vedar aos órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação objectivo definido no art. 3.º (como sendo, os SMAS), a possibilidade de proceder à abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável, **destinados a candidatos que não possuam uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente constituída**.

Porém, o n.º 2, daquele art. 9.º, veio estatuir que, **em situações excepcionais**, devidamente fundamentadas, os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública **podem, autorizar a abertura de procedimentos concursais a que se refere o número anterior, fixando caso a caso, o número máximo de trabalhadores a recrutar**.

Mais uma vez, assinalamos que este regime excepcional de controlo do recrutamento de trabalhadores em funções públicas, trazido pela Lei n.º 12-A/2010, é aplicável, à administração autárquica, com as necessárias adaptações, designadamente no que respeita às competências em matéria administrativa dos correspondentes órgãos de governo próprios (vide n.º 1 e alíneas a), b) e c), do n.º 2, do art. 10.º).

Nos termos do n.º 3, do art. 10.º, a autorização prevista no n.º 2, do art. 9.º, compete, nas autarquias locais, sob proposta do presidente da câmara, ao órgão executivo.

É agora oportuno explicitar que, o disposto, quer no art. 9.º, quer no art. 10.º, este último, como já referimos, reporta-se ao controlo do recrutamento de trabalhadores nas administrações regionais e autárquicas, **têm carácter excepcional e prevalecem sobre todas as disposições legais, gerais ou especiais, contrárias** (n.º 8, do art. 9.º e, n.º 9, do art. 10.º).

Por conseguinte, a Lei n.º 12-A/2010, apresenta uma natureza de lei reforçada, por conter, entre diversas medidas de consolidação orçamental, medidas relativas a bases gerais de recrutamento na Administração Pública, que por outras leis devem ser respeitadas, neste sentido, n.º 3⁵, do art. 112.º, da [Constituição da República Portuguesa](#).

No caso vertido, não subsistem dúvidas que a disciplina respeitante ao controlo do recrutamento de trabalhadores em funções públicas, plasmada na Lei n.º 12-A/2010, atenta a sua natureza de lei reforçada, veio pormenorizar ou aperfeiçoar e, não contrariar, as regras de admissão de pessoal na Administração Pública, de entre indivíduos que não possuam uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente constituída, para constituição das modalidades de relação jurídica de emprego público, mencionadas no art. 23.º, da Lei do Orçamento para 2011, com vista a torná-las ainda mais conformes e adequadas aos planos de austeridade delineados.

Por outros dizeres, agora circunscrevendo-nos à situação em apreço, a Lei n.º 12-A/2010, não derroga ou revoga (vide art. 7.º, do Código Civil), a regra de admissão de pessoal, vertida no n.º 1, do citado art. 23.º, porquanto a sua finalidade, como já evidenciamos, é de apenas reforçar ou pormenorizar, medidas que se prendem, com a necessidade de contenção de despesa nas admissões de pessoal, por efeito das medidas de austeridade, introduzidas, em sede de contexto do programa de estabilidade e crescimento,

³ Vide n.os 1 a 6, do art. 23.º

⁴ Veja-se que esta regra é também aplicável pelas autarquias locais embora, com as adaptações contidas nas aludidas alíneas a), b) e c), do n.º 11, do art. 23.º.

⁵ art. 112.º, n.º 3 (...) *Têm valor reforçado, além das leis orgânicas, as leis que carecem de aprovação por maioria de dois terços, bem como aquelas que, por força da Constituição, sejam pressuposto normativo necessário de outras leis ou que por outras devam ser respeitadas (...).*

PARECER JURÍDICO N.º 4 / CCDR-LVT / 2011

aprovada por esta mesma Lei.

Voltando a relembrar e, conforme mencionámos, nos termos conjugados do n.º 1, do art. 9.º e, n.º 1, do art. 10.º, da Lei n.º 12-A/2010, as autarquias locais, não podem proceder à abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável, para as carreiras enunciadas, destinados a candidatos que não possuam uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente constituída.

Sucede que, o n.º 2 do art. 9.º, prevê uma regra de recrutamento excepcional, que no caso das autarquias locais, depende da verificação dos requisitos cumulativos, **previstos nas alíneas a), b) e c), do n.º 2, do art.10.º**, cabendo ao órgão executivo, sob proposta do presidente da câmara, autorizar, **impreterivelmente em situações excepcionais**, devidamente fundamentadas, a abertura daqueles procedimentos concursais, **fixando caso a caso, o número máximo, de trabalhadores a recrutar**.

Ora, quando tal fixação ocorrer, a regra determinada no n.º 1 *"in fine"*, do art. 23.º, da Lei do Orçamento para 2010, deverá ser tida em consideração (os arts. 9.º e 10.º, da Lei n.º 12-A/2010, os quais se reportam ao recrutamento de trabalhadores em funções públicas, **constituem um reforço da disciplina contida nas normas da Lei do Orçamento para 2010, referentes à matéria de admissão de pessoal, de entre indivíduos que não possuam relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente constituída e, não uma revogação total das mesmas**).

Tudo isto, sem preclusão da hipótese de recrutamento em número superior, ao indicado na parte final do n.º 1, do art. 23.º, dado que o n.º 2, do art. 9.º, da Lei n.º 12-A/2010, possibilita, a fixação, caso a caso, do número máximo de trabalhadores a recrutar, embora com a devida fundamentação.

Registe-se que os arts. 9.º e 10.º, da Lei n.º 12-A/2010, na esteira da regulamentação do n.º 1, do art. 23.º, da Lei do Orçamento para 2010, continua a reportar-se às situações, em que é possível recrutar indivíduos para o exercício de funções públicas, que não possuam relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente constituída, **embora desta feita, investidas de carácter excepcional**.

Com efeito e, agora atendendo à realidade autárquica, compreende-se que o legislador assim tenha determinado, i.e., que o legislador tenha tido o cuidado de fazer dependente de fundamentação, a fixação do número máximo de trabalhadores a recrutar, pois, por exemplo, para efeitos de acompanhamento da evolução das despesas com pessoal, as autarquias locais têm de remeter trimestralmente à Direcção-Geral das Autarquias Locais, entre outros elementos: despesas com pessoal, incluindo contratos de avença, de tarefa e de aquisição de serviços com pessoas singulares, comparando com as realizadas no mesmo período do ano anterior; número de admissões de pessoal, a qualquer tipo, de aposentações, rescisões e outras formas de cessação de vínculo laboral e, **fundamentação de eventuais aumentos de despesa com pessoal, que não resultem de actualizações salariais** (neste contexto, alíneas a), b) e c), do n.º 5, do art. 50.º, da [Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro](#), aprova a Lei das Finanças Locais).

Por outro lado, ainda a título meramente exemplificativo, não podemos olvidar que, na hipótese de uma autarquia local, ter celebrado contrato de reequilíbrio, a execução do plano de reequilíbrio será acompanhada trimestralmente pelo ministro que tutela as autarquias locais, **devendo os municípios comunicar previamente, a contratação de pessoal**, vide alínea a), do n.º 1, do art. 41.º, da Lei das Finanças Locais.

B)-Do regime excepcional introduzido pela entrada em vigor da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2011), no que respeita a recrutamento de trabalhadores nas autarquias locais em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira

Todavia, é agora oportuno salientar que o n.º 1, do art. 43.º, da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2011), norma essa, **investida de carácter excepcional, com prevalência sobre todas as disposições legais, gerais ou especiais, a ela contrárias** (vide n.º 9), veio presentemente proibir aos municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira, **pelo menos durante o período de vigência desta norma, a abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável, para carreira geral ou especial e carreiras que ainda não tenham sido objecto de extinção, de revisão ou de decisão de subsistência, destinados a candidatos que não possuam uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente constituída**.

Acrescenta o n.º 2, daquela norma que, a regra acima enunciada, aplica-se no ano de 2011, como medida de estabilidade, às autarquias com endividamento líquido superior ao limite legal de endividamento em 2010, anda que não tenha sido declarada a situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira.

Contudo, nos termos do n.º 3, da mesma norma, **em situações excepcionais, devidamente fundamentadas, os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração local podem autorizar a abertura de procedimentos concursais a que se referem os n.os 1 e 2, fixando caso a caso, o número máximo de trabalhadores a recrutar, desde que se**

PARECER JURÍDICO N.º 4 / CCDR-LVT / 2011

verifiquem cumulativamente os requisitos, das alíneas a) e b).

Para melhor esclarecimento, passamos a transcrever as ditas alíneas (...) a) *Seja imprescindível o recrutamento, tendo em vista assegurar o cumprimento das obrigações de prestação de serviço público legalmente estabelecidas e ponderada a carência dos recursos humanos no sector de actividade a que aquele se destina, bem como a sua evolução global na autarquia em causa;*

b) *Impossibilidade de ocupação dos postos de trabalho em causa nos termos previstos nos n.os 1 a 5 do artigo 6.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de Dezembro, e 3-B/2010, de 28 de Abril, ou por recurso a pessoal colocado em situação de mobilidade especial ou a instrumentos de mobilidade.*

Claro que na verificação desta última situação, deverá ser observada a regra determinada no n.º 1 "in fine", do art. 23.º, da Lei n.º 3-B/2007 (a regra de recrutamento de um trabalhador por, pelo menos, duas saídas por aposentação, exoneração, demissão, despedimento ou outra forma de desvinculação), sem preclusão, da hipótese de recrutamento em número superior, nos moldes definidos no n.º 3, do art. 43.º, da Lei n.º 55.º-A/2010, aliás essa hipótese já se verificava a coberto do n.º 2, do art. 9.º, da Lei n.º 12-A/2010, embora também com a devida fundamentação.

C)-Do regime excepcional introduzido pela entrada em vigor da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2011), no que respeita a recrutamento de trabalhadores nas autarquias locais que não se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira

Quanto às autarquias não abrangidas pelo previsto no art. 43.º, da Lei do Orçamento para 2011, i.e., as autarquias que não se encontram em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira, nos termos do n.º 8, desta norma, a matéria relativa a recrutamento excepcional de trabalhadores nas autarquias locais, é regida pelo art. 10.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho.

Ora, como já vimos na alínea a), da presente informação, o aludido art. 10.º, contém as adaptações à administração local, do disposto relativamente ao controlo de trabalhadores em funções públicas, no âmbito do art. 9.º da citada Lei.

No fundo, trata-se do legislador ter mantido o regime de consolidação orçamental já iniciado no ano de 2010 e, agora transposto para o ano de 2011.

CONCLUSÃO

1. Em virtude do disposto, nos n.os 1 e 11, do art. 23.º, da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril, Lei do Orçamento para 2010, o recrutamento pela administração autárquica de trabalhadores sem relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente estabelecida, só passou a ser possível, desde que fosse respeitada, sem prejuízo dos demais requisitos para o efeito, a regra de recrutamento de um trabalhador por, pelo menos, duas saídas por aposentação, exoneração, demissão, despedimento ou outra forma de desvinculação.
2. Sem embargo, resulta da 2.ª parte da previsão contida no n.º 2, do abordado art. 23.º (também aplicável à administração local, com as necessárias adaptações) que, em situações excepcionais, devidamente fundamentadas e, ponderada a evolução global dos recursos humanos do município em que o serviço ou órgão se integra, poderá ser emitido parecer favorável ao recrutamento em número superior ao previsto no n.º 1, do mencionado art. 23.º.
3. Posteriormente à entrada em vigor da Lei do Orçamento para 2010, a Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, através do n.º 1, do art. 9.º, conjugado com o n.º 1, do art. 10.º, veio peremptoriamente vedar, à administração autárquica, a possibilidade de proceder à abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável, destinados a candidatos que não possuam uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente constituída.
4. No caso das autarquias locais, por força do n.º 2, daquele art. 9.º, só em situações excepcionais, devidamente fundamentadas, o órgão executivo, sob proposta do presidente da câmara, pode autorizar a abertura de procedimentos concursais a que se refere o n.º 1, do art. 9.º, fixando caso a caso, o número máximo de trabalhadores a recrutar.
5. O disposto, quer no art. 9.º, quer no art. 10.º, este último, como já referimos, reporta-se ao controlo do recrutamento de trabalhadores nas administrações regionais e autárquicas, têm carácter excepcional e prevalecem sobre todas as disposições legais, gerais ou especiais, contrárias

PARECER JURÍDICO N.º 4 / CCDD-LVT / 2011

(n.º 8, do art. 9.º e, n.º 9, do art. 10.º, da Lei n.º 12-A/2010).

6. A disciplina respeitante ao controlo do recrutamento de trabalhadores em funções públicas, plasmada na Lei n.º 12-A/2010, atenta a sua natureza de lei reforçada, veio pormenorizar ou aperfeiçoar, as regras de admissão de pessoal na Administração Pública, previstas no art. 23.º, da Lei do Orçamento para 2011, com vista a torná-las ainda mais conformes e adequadas aos planos de austeridade delineados.
7. A Lei n.º 12-A/2010, não derroga ou revoga (vide art. 7.º do Código Civil), a regra de admissão de pessoal, vertida no n.º 1, daquele art. 23.º, porquanto a sua finalidade, é de apenas reforçar ou pormenorizar, as medidas que se prendem, com a necessidade de contenção de despesa nas admissões de pessoal, por efeito das medidas de austeridade, introduzidas, em sede de contexto do programa de estabilidade e crescimento, aprovada por esta Lei.
8. Ora, quando nos termos do n.º 2, do art. 9.º, da Lei n.º 12-A/2010, ocorrer a fixação do número máximo de trabalhadores a recrutar, deverá ser observada a regra determinada no n.º 1 *“in fine”*, do art. 23.º, da Lei do Orçamento (a regra de recrutamento de um trabalhador por, pelo menos, duas saídas por aposentação, exoneração, demissão, despedimento ou outra forma de desvinculação), sem preclusão, da hipótese de recrutamento em número superior, pois o n.º 2, do art. 9.º, da Lei n.º 12-A/2010, possibilita a fixação, caso a caso, do número máximo de trabalhadores a recrutar, embora com a devida fundamentação.
9. O n.º 1, do art. 43.º, da Lei n.º 55.º-A/2010, de 31 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2011), pelo menos durante o período de vigência desta norma, veio proibir aos municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira, a abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável, para carreira geral ou especial e carreiras que ainda não tenham sido objecto de extinção, de revisão ou de decisão de subsistência, destinados a candidatos que não possuam uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente constituída.
10. A mesma regra, por força do n.º 2 daquela disposição, aplica-se no ano de 2011, como medida de estabilidade, às autarquias com endividamento líquido superior ao limite legal de endividamento em 2010, anda que não tenha sido declarada a situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira.
11. Nos termos do n.º 3, da mesma norma, em situações excepcionais, devidamente fundamentadas, os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração local podem autorizar a abertura de procedimentos concursais a que se referem os n.os 1 e 2, fixando caso a caso, o número máximo de trabalhadores a recrutar, desde que se verifiquem cumulativamente os requisitos, das alíneas a) e b), sempre na estrita observância da regra de recrutamento mencionada no ponto 9, das presentes conclusões, a regra determinada no n.º 1 *“in fine”* do art. 23.º, da Lei n.º 3-B/2010.
12. As autarquias não abrangidas pelo previsto no art. 43.º, da Lei do Orçamento para 2011, i.e., as autarquias que não se encontram em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira, nos termos do n.º 8, desta norma, a matéria relativa a recrutamento excepcional de trabalhadores nas autarquias locais, é regida pelo art. 10.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho.
13. Ora, como já vimos na alínea a), da presente informação, o aludido art. 10.º, contém as adaptações à administração local, do disposto relativamente ao controlo de trabalhadores em funções públicas, no âmbito do art. 9.º da citada Lei.

LEGISLAÇÃO

- Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro
- Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril
- Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho

PARECER JURÍDICO N.º 4 / CCDR-LVT / 2011

- Constituição da República Portuguesa