



PARTE D

MINISTÉRIO PÚBLICO

Procuradoria-Geral da República

Parecer n.º 12/2017

Assembleia da República — Funcionário Parlamentar — Carreira Especial — Mobilidade Interna — Mobilidade na Categoria — Mobilidade entre Carreiras — Mobilidade entre Categorias — Cedência de Interesse Público — Consolidação — Resolução da Assembleia da República — Reserva Relativa de Competência Legislativa.

1.ª Os funcionários parlamentares constituem um corpo especial e permanente regido por um estatuto especial e integram-se em carreiras especiais (assessor parlamentar, técnico de apoio parlamentar e assistente operacional parlamentar), pluricategoriais, sendo o acesso na carreira feito, em regra, pela respetiva categoria de base e exigindo a titularidade de determinadas habilitações académicas.

2.ª O Estatuto dos Funcionários Parlamentares (EFP), aprovado pela Lei n.º 23/2011, de 20 de maio, prevê a aplicabilidade dos mecanismos de cedência de interesse público e de mobilidade interna, bem como a possibilidade de consolidação relativamente às situações de mobilidade interna.

3.ª Não definindo o Estatuto dos Funcionários Parlamentares o conteúdo dos conceitos de mobilidade interna, quer no âmbito do artigo 15.º, quer no âmbito do artigo 17.º, a integração destes conceitos deve ser efetuada por recurso à legislação geral aplicável aos trabalhadores da Administração Pública, nos termos previstos no artigo 30.º da Lei de Organização e Funcionamento da Assembleia da República.

4.ª No âmbito da lei geral em vigor à data da aprovação do Estatuto dos Funcionários Parlamentares — Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro — a mobilidade interna abrangia a mobilidade na categoria, a mobilidade entre categorias e a mobilidade entre carreiras mas apenas era permitida a consolidação das situações de mobilidade na categoria, não sendo permitida a consolidação da mobilidade intercategorias ou intercarreiras.

5.ª Não se vislumbram razões específicas, designadamente que relevem da autonomia e independência do respetivo órgão de soberania, que justifiquem um regime diferenciado para os funcionários parlamentares, que, para além de não ter sido manifestamente expresso pela lei especial, se afigura afastado pelo n.º 2 do artigo 18.º do Estatuto dos Funcionários Parlamentares o qual, ao referir-se à avaliação do desempenho para efeitos de consolidação da mobilidade interna, apenas menciona a consolidação na categoria e já não a consolidação em diversa categoria ou carreira.

6.ª Apesar de a lei geral atualmente em vigor — Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2104, de 20 de junho — ter admitido a possibilidade de consolidação da mobilidade entre categorias e entre carreiras, as exigências impostas não permitiram a sua aplicabilidade aos funcionários parlamentares até 31 de dezembro de 2016.

7.ª Só com a alteração introduzida pela Lei do Orçamento de 2017 (Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro), que aditou o artigo 99.º-A e que, além do mais, eliminou a exigência de que as carreiras tivessem igual grau de complexidade, passou a ser admissível a consolidação de situações de mobilidade entre categorias e entre carreiras no caso dos funcionários parlamentares, por aplicação subsidiária da lei geral e com as necessárias adaptações (designadamente no que concerne às competências).

8.ª As disposições da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas integradas na reserva legislativa da Assembleia da República, onde se incluem, nos termos do artigo 3.º, g), as normas respeitantes à consolidação da mobilidade interna e das situações de cedência de interesse público, prevalecem sobre quaisquer atos que não relevem da função legislativa e mesmo, dentro destes, que não sejam leis da AR ou decretos-leis do Governo aprovados no âmbito de uma autorização legislativa da AR.

9.ª Não obstante o disposto no artigo 30.º da Lei de Organização e Funcionamento da Assembleia da República, no sentido de que o pessoal «rege-se por estatuto próprio, nos termos da presente lei e das resoluções e regulamentos da AR, tomados sob proposta do Conselho de Administração», a edição de resoluções ou regulamentos da AR, em matérias inseridas na reserva legislativa, tal como é o caso da consolidação da mobilidade e da cedência de interesse público, apenas poderá

assumir natureza de complementaridade e de execução, não podendo alterar o disposto na lei.

10.ª O Estatuto dos Funcionários Parlamentares prevê a aplicação do mecanismo de cedência de interesse público mas é omissivo no que respeita à possibilidade de consolidação dessa situação, sendo certo que, também na lei geral aplicável aos trabalhadores da Administração Pública em vigor na data da sua aprovação, tal possibilidade não estava prevista.

11.ª Embora posteriormente, por alterações introduzidas à lei geral, a consolidação das situações de cedência de interesse público tivesse sido prevista, as exigências impostas, designadamente que apenas ocorra dentro da mesma categoria e carreira, obsta à sua aplicação subsidiária aos funcionários parlamentares, que constituem um corpo especial de funcionários integrados em carreiras especiais que só existem neste órgão de soberania.

12.ª Apesar de caber nas competências específicas do Secretário-Geral da Assembleia da República assegurar a gestão corrente dos meios humanos, o disposto no n.º 5 do artigo 15.º do Estatuto dos Funcionários Parlamentares, segundo o qual, a mobilidade interna exige o acordo do funcionário parlamentar, não estando previstas quaisquer exceções, obsta a uma decisão de mobilidade do funcionário entre serviços da AR sem a concordância deste.

Senhor Presidente da Assembleia da República,
Excelência:

I

Dignou-se Vossa Excelência solicitar parecer deste Conselho Consultivo acerca das seguintes questões¹:

«1.º Tendo o Estatuto dos Funcionários Parlamentares (EFP) sido aprovado pela Lei n.º 23/2011, de 20 de maio, logo na vigência do regime de vínculos, carreiras e remunerações dos trabalhadores da Administração Pública (LVCR), aprovado pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (regime também aplicável aos funcionários parlamentares por força dos respetivos artigos 2.º, n.º 1, e 3.º, n.º 3), é ou não de admitir ter havido intenção por parte do legislador de abarcar na figura da consolidação da mobilidade regulada no artigo 17.º do EFP quer a consolidação da mobilidade na categoria quer a consolidação da mobilidade intercarreiras ou intercategorias?»

2.º Tendo sido a LVCR, à exceção das respetivas normas transitórias dos artigos 88.º a 115.º, revogada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que aprovou a Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas (LGTFP), o disposto neste último diploma legal, nomeadamente sobre consolidação da mobilidade e da cedência de interesse público prevalece, por força do respetivo artigo 3.º, alínea g), sobre decretos-leis e leis ordinárias posteriores e, por maioria de razão, sobre resoluções da Assembleia da República que incidam sobre tais matérias, tomadas ao abrigo dos artigos 166.º, n.º 5, e 181.º da Constituição da República Portuguesa e 30.º, n.º 1, da Lei de Organização e Funcionamento da Assembleia da República (LOFAR), aprovada pela Lei n.º 77/88, de 1 de julho (na versão republicada pela Lei n.º 28/2003, de 30 de junho)?

3.º Concretamente, podem os trabalhadores da Administração Pública que ao abrigo do artigo 14.º do EFP exercem funções nos órgãos e serviços da Assembleia da República em regime de cedência de interesse público vir a ser integrados nas carreiras parlamentares com o posicionamento remuneratório de origem ou, pelo contrário, deve entender-se que uma decisão dessa natureza, independentemente da forma que for adotada (resolução da Assembleia da República ou simples despacho) não é legalmente admissível uma vez que a consolidação não se destina a operar «na mesma carreira e categoria», tal como é exigido pelo artigo 99.º, n.º 9, da LGTFP?

4.º Dispondo o artigo 24.º, n.º 1, alínea f), Lei de Organização e Funcionamento da Assembleia da República (aprovada pela Lei n.º 77/78, de 1 de julho, e republicada pela Lei n.º 28/2003, de 30 de julho) que compete ao Secretário-Geral “assegurar a gestão corrente dos meios humanos da Assembleia da República”, pode um funcionário parlamentar invocar o n.º 5 do artigo 15.º do EFP para se recusar a cumprir um despacho fundamentado do Secretário-Geral dispendido sobre a sua colocação, nomeadamente em mobilidade na categoria, num outro serviço da Assembleia da República?»

Cumprir emitir parecer.

II

1 — A Constituição da República Portuguesa dispõe, no artigo 181.º, sob a epígrafe “Funcionários e especialistas ao serviço da Assembleia [da República]”:

«Os trabalhos da assembleia e o das comissões serão coadjuvados por um corpo permanente de funcionários técnicos e administrativos e por especialistas requisitados ou temporariamente contratados, no número que o Presidente considerar necessário.»

A garantia de autonomia e independência da Assembleia da República, face ao Governo e à Administração constituem fundamento desta norma. Conforme referem Gomes Canotilho e Vital Moreira ² em anotação ao citado artigo, «a existência de um corpo permanente de funcionários técnicos e administrativos é uma das garantias de autonomia e de eficácia da AR».

A Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República (LOFAR) ³ define e regula os instrumentos de gestão administrativa, financeira e de apoio técnico «que permitem à Assembleia da República o desenvolvimento da sua atividade específica».

O capítulo VI é dedicado ao «Pessoal dos serviços da AR», dispondo o artigo 30.º:

«Artigo 30.º

Estatuto do pessoal da AR

1 — O pessoal da AR rege-se por estatuto próprio, nos termos da presente lei e das resoluções e regulamentos da AR, tomados sob proposta do Conselho de Administração.

2 — A legislação referente aos funcionários da administração central do Estado é aplicável subsidiariamente aos funcionários da AR».

E o artigo 31.º, sobre “Quadro de pessoal”, estabelece que «A Assembleia da República dispõe do pessoal constante dos quadros aprovados por resolução da AR, sob proposta do Conselho de Administração».

2 — Pela Lei n.º 23/2011, de 20 de maio, foi aprovado o Estatuto dos Funcionários Parlamentares.

De acordo com a “Exposição de Motivos” que precedeu o respetivo projeto-de-lei ⁴, visou-se a consolidação num só documento das regras específicas que regem as relações laborais dos funcionários da Assembleia da República, o que decorreria das características especiais, das necessidades próprias e da forma de organização de trabalho do Parlamento. Neste contexto, a exposição de motivos destacava a particular importância da «definição clara e duradoura dos especiais preceitos que devem regular as carreiras profissionais dos funcionários parlamentares e a sua concatenação num só texto», bem como «os deveres especiais que impendem sobre quem, de forma técnica e objetiva, tem por função apoiar os responsáveis políticos» cujo cabal cumprimento exigiria «um determinado perfil de funcionário».

Para o efeito, previa-se, como regra, a entrada dos funcionários pela base da carreira, após um processo público de recrutamento mais exigente, rigoroso e orientado para as características das tarefas levadas a cabo pelo Parlamento, um processo formativo próprio e determinante para o desenvolvimento de toda a carreira e valorizava-se a experiência adquirida no exercício de funções de apoio aos parlamentares. E concluiu, nesta parte, a exposição de motivos: «O corpo de regras que estabelece carreiras especiais parlamentares não pode deixar de ser claro ao garantir, sem prejuízo da agilidade na gestão de pessoal, um quadro de funcionários permanente, estável, conhecedor dos seus deveres e ciente das suas obrigações».

O Capítulo VI da lei aprovada (EFP) era dedicado ao “Regime de carreiras”, dispondo na parte com relevo para este parecer:

«Artigo 19.º

Princípios gerais

1 — Os funcionários parlamentares constituem um corpo especial e permanente e exercem as suas funções integrados nas carreiras especiais previstas no presente Estatuto.

2 — As carreiras especiais parlamentares são pluricategoriais.

3 — O ingresso nas carreiras especiais da Assembleia da República faz-se pela primeira posição remuneratória das respetivas categorias de base.

4 — Excecionalmente, quando estejam em causa funções de elevada complexidade ou especificidade técnica que requeiram o seu pretérito exercício em condições similares às exigíveis na Assembleia da República, podem ser recrutados, mediante procedimento concursal para ocupação de posto de trabalho em posição remuneratória superior à de ingresso na categoria de base da carreira parlamentar correspondente, indivíduos que possuam habilitação literária e qualificação e

experiência profissional iguais ou superiores às normalmente exigíveis para essa categoria e posição remuneratória.

5 — O recrutamento referido no número anterior só pode ter lugar quando estiverem em causa necessidades permanentes da Assembleia da República.

6 — A caracterização das carreiras especiais e as categorias em que se desdobram, bem como os respetivos conteúdos funcionais, os graus de complexidade funcional e o número de posições remuneratórias de cada categoria são os constantes dos anexos I e II do presente Estatuto, dele fazendo parte integrante.»

«Artigo 20.º

Carreiras especiais

1 — As carreiras especiais parlamentares são as seguintes:

- a) Assessor parlamentar;
- b) Técnico de apoio parlamentar;
- c) Assistente operacional parlamentar.

2 — À carreira de assessor parlamentar corresponde o grau de complexidade 3, à de técnico de apoio parlamentar o grau de complexidade 2 e à de assistente operacional parlamentar o grau de complexidade 1.

3 — Para a integração na carreira de grau de complexidade 1 é exigida aos candidatos a titularidade da escolaridade obrigatória de acordo com a respetiva idade, que poderá ser acrescida de formação adequada.

4 — Para a integração na carreira de grau de complexidade 2 é exigida a titularidade do 12.º ano de escolaridade ou de curso que lhe seja equiparado, acrescida de curso de formação específico.

5 — Para a integração na carreira de grau de complexidade 3 é exigida a titularidade da licenciatura anterior ao Processo de Bolonha ou o 2.º ciclo de Bolonha.»

«Artigo 21.º

Acesso às categorias superiores

1 — A previsão de postos de trabalho nas categorias superiores das carreiras de assessor parlamentar e de técnico de apoio parlamentar no mapa de pessoal a aprovar com o Orçamento da Assembleia da República depende de proposta fundamentada do secretário-geral, designadamente quanto ao seu impacto financeiro.

2 — O número de postos de trabalho da categoria de encarregado operacional parlamentar da carreira de assistente operacional parlamentar é fixado anualmente no mapa de pessoal, não podendo ser inferior a três.»

2.1 — No que respeita à mobilidade — matéria de particular relevo no âmbito deste parecer — referia a exposição de motivos que precedeu o projeto de lei que esteve na origem do EFP: «É a valorização do exercício continuado destas funções que leva à promoção de um regime de mobilidade entre serviços da AR, mecanismo com o qual se pretende, por um lado, dar aos funcionários que aqui farão a sua carreira a visão abrangente das necessidades deste órgão, melhor os preparando para responder de forma cabal e nos curtos prazos parlamentares às solicitações a que diariamente o Parlamento está sujeito e, por outro, estabelecer um mecanismo de gestão flexível e transparente, permitindo aproveitar de forma mais produtiva os recursos humanos ao dispor da Assembleia».

Vejam, então, o conteúdo das principais normas do capítulo V do EFP, capítulo dedicado à “Mobilidade e cedência de interesse público” que, pelo interesse que apresentam na resolução do parecer, transcrevemos quase na íntegra (começando pelas que respeitam à mobilidade e prosseguindo com as que respeitam à cedência de interesse público):

«Artigo 15.º

Mobilidade interna

1 — Quando a economia, a eficácia e a eficiência dos serviços da Assembleia da República o imponham, pode recorrer-se à mobilidade interna dos funcionários parlamentares.

2 — A mobilidade interna é sempre devidamente fundamentada e opera-se dentro dos serviços da Assembleia da República, só excepcionalmente podendo ter lugar antes de decorridos três anos de serviço efetivo.

3 — Para efeitos da avaliação dos critérios definidos no n.º 1, os dirigentes dos serviços da Assembleia da República apresentam ao secretário-geral, no final de cada sessão legislativa, as necessidades de recursos humanos do respetivo serviço, as quais serão divulgadas através da AR@net.

4 — A mobilidade depende da titularidade de habilitação adequada do funcionário e de lugar previsto no mapa de pessoal.

5 — A mobilidade é da competência do secretário-geral, ouvidos os serviços de origem e de destino e obtido o acordo do funcionário parlamentar.

6 — A mobilidade interna é o único regime de mobilidade aplicável aos funcionários parlamentares.»

«Artigo 16.º

Duração da mobilidade interna

As situações de mobilidade interna têm a duração máxima da legislatura, cessando automaticamente com o termo desta.»

«Artigo 17.º

Consolidação da mobilidade interna

1 — A mobilidade interna pode consolidar-se, por decisão fundamentada do secretário-geral, a pedido do funcionário parlamentar.

2 — A consolidação referida no número anterior depende da obtenção na avaliação de desempenho de três menções de Bom durante o exercício de funções em mobilidade interna.»

«Artigo 18.º

Avaliação de desempenho e tempo de serviço em caso de cedência de interesse público e de mobilidade interna

1 — A menção obtida na avaliação de desempenho bem como o tempo de exercício de funções em carreira e categoria decorrentes de situações de cedência de interesse público e de mobilidade interna do funcionário parlamentar reportam-se à respetiva situação de origem.

2 — No caso previsto no artigo anterior, a avaliação de desempenho e o tempo de serviço contam-se na categoria em que a consolidação teve lugar.»

«Artigo 14.º

Cedência de interesse público

1 — Há lugar à celebração de acordo de cedência de interesse público quando um trabalhador ou funcionário de uma entidade pública ou privada deva exercer funções na Assembleia da República e, inversamente, quando um funcionário parlamentar deva exercer funções em entidade diferente da Assembleia da República.

2 — Sem prejuízo do disposto no artigo 181.º da Constituição, o acordo de cedência de interesse público com trabalhador ou funcionário de entidade pública ou privada que deva exercer funções na Assembleia da República só pode ter lugar em casos devidamente fundamentados e quando não seja possível recorrer a outra forma de recrutamento.

[...].

6 — O acordo pressupõe, no caso de cedência de trabalhador ou funcionário oriundo de outra entidade pública ou privada para exercício de funções na Assembleia da República, a prévia autorização do Presidente da Assembleia da República, obtido o parecer favorável do Conselho de Administração, sob proposta do secretário-geral.

7 — A cedência de interesse público para exercício de funções na Assembleia da República não depende da concordância da entidade de origem e sujeita o trabalhador ou o funcionário à superintendência do secretário-geral e às ordens e instruções do dirigente do serviço onde vai exercer a sua atividade, sendo remunerado com respeito pelas disposições normativas aplicáveis ao exercício de funções na Assembleia da República.

8 — Os comportamentos do trabalhador ou funcionário cedido que indiciem infração disciplinar determinam a cessação do acordo de cedência e a remessa da respetiva participação ou queixa à entidade de origem para os efeitos disciplinares decorrentes do seu estatuto próprio.

9 — O trabalhador ou funcionário cedido à Assembleia da República tem direito:

a) À contagem, na categoria e carreira de origem, do tempo de serviço prestado em regime de cedência;

b) A optar pela manutenção do regime de proteção social de origem, incidindo os descontos sobre o montante da remuneração que lhe competiria na categoria e carreira de origem.

10 — O acordo pode ser feito cessar a todo o tempo, por iniciativa de qualquer das partes que nele tenham intervindo, com aviso prévio de 30 dias.

11 — As funções a exercer na Assembleia da República correspondem a um cargo ou a uma categoria previstos no mapa de pessoal, sendo exigidas as mesmas qualificações académicas e profissionais dos funcionários parlamentares.

12 — O acordo de cedência de interesse público para exercício de funções na Assembleia da República tem a duração máxima da legislatura, exceto quando tenha sido celebrado para o exercício de um cargo dirigente, caso em que a sua duração é a da comissão de serviço.

[...].

14 — Exceto acordo diferente, o trabalho na situação de cedência de interesse público é remunerado pela entidade onde vai exercer funções.»

2.2 — Em síntese, nos termos da legislação especial aplicável aos funcionários parlamentares, estes constituem um corpo especial e permanente, integrados em carreiras especiais (assessor parlamentar, técnico de apoio parlamentar e assistente operacional parlamentar), pluricategoriais, sendo o acesso na carreira feito, em regra, pela respetiva categoria de base e exigindo a titularidade de determinadas habilitações académicas⁵.

No que respeita à mobilidade — que, segundo Veiga e Moura e Catia Arrimar⁶, constitui uma manifestação do *ius variandi* no domínio do emprego público⁷ e visa a eficácia necessária à prossecução do interesse público — o EFP prevê a aplicabilidade dos mecanismos de cedência de interesse público e de mobilidade interna, sem contudo definir o conteúdo deste último conceito.

Desde já se adianta que, na definição e concretização deste conceito no âmbito da lei geral em vigor à data da aprovação do EFP — Lei n.º 12-A/2008 — a mobilidade interna abrangia a mobilidade na categoria, a mobilidade entre categorias e a mobilidade entre carreiras: na mobilidade na categoria o trabalhador continua a executar o conteúdo funcional da sua categoria mas em órgão ou serviço diferente ou numa atividade diferente da exercida até então; na mobilidade intercategorias, o trabalhador passa a exercer funções próprias de uma outra categoria diferente daquela em que estava provido mas dentro da mesma carreira; na mobilidade intercarreiras, o trabalhador passa a exercer funções diferentes das que correspondem ao conteúdo funcional da categoria e carreira em que está provido.

Voltando ao regime consagrado no artigo 15.º do EFP, a mobilidade interna dos trabalhadores e funcionários parlamentares ocorre entre os serviços da AR, é da competência do Secretário-Geral, através de decisão fundamentada, e exige que o funcionário seja detentor de habilitação prevista para o lugar a ocupar e dê o seu acordo. Fundamenta-se em razões de economia, eficiência e eficácia dos serviços e, em princípio, só deve abranger os trabalhadores com, pelo menos, três anos de serviço efetivo.

A situação de mobilidade prevista no EFP é suscetível de consolidação, também mediante decisão igualmente fundamentada do Secretário-Geral, exigindo que o funcionário tenha obtido, pelo menos, três menções de Bom nesse exercício. A norma do EFP (artigo 17.º) não explicita se a consolidação respeita apenas à mobilidade na categoria, à semelhança do que estava previsto na lei geral, ou se abrange também a mobilidade entre categorias e entre carreiras, o que suscita a primeira das questões colocadas na presente consulta.

Para além da mobilidade interna, o EFP prevê um outro mecanismo (tradicionalmente qualificado como modo de mobilidade externa), o acordo de cedência de interesse público, permitindo quer a cedência de funcionário parlamentar a outra entidade (em casos excecionais), quer a ocupação de lugares do quadro de pessoal da AR por trabalhadores ou funcionários de outras entidades, públicas ou privadas, em casos fundamentados em que não se mostre possível recorrer a outro modo de recrutamento.

Não se mostrando necessário desenvolver, no âmbito deste parecer, a situação de cedência de funcionário parlamentar, diremos, quanto à cedência de trabalhador ou funcionário de outra entidade para lugar do quadro da AR, para o qual detém as habilitações e qualificações exigidas, que a mesma é autorizada pelo Presidente da AR, mediante proposta do Secretário-Geral e parecer concordante do respetivo Conselho de Administração; não exige concordância do serviço de origem (o que constitui nota específica deste regime especial); é de natureza temporária, tendo como duração máxima o período da legislatura (salvo se se tratar de cargo dirigente, caso em que a duração corresponde à da comissão de serviço).

Refira-se, por fim, que tal como na lei geral (na redação em vigor na data da aprovação do EFP), nenhum segmento da norma deste Estatuto sobre cedência de interesse público se refere à possibilidade de consolidação desta situação.

2.3 — Sendo estas as principais linhas estabelecidas no estatuto especial dos funcionários parlamentares, no que respeita às matérias que relevam no âmbito deste parecer, há que recordar que o artigo 30.º da Lei de Organização e Funcionamento da Assembleia da República

(LOFAR) prevê que os funcionários do Parlamento se regem por um estatuto próprio mas ressalva expressamente a aplicação subsidiária da legislação geral aplicável «aos funcionários da administração central do Estado».

A legislação geral aplicável a tal categoria de funcionários (com as tipologias entretanto adotadas pelo legislador) era, na data em que o EFP foi aprovado, a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (com as alterações já introduzidas pelas leis n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro; n.º 3-B/2010, de 27 de fevereiro; e n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro), que definiu e regulou os regimes de vinculação, carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.

Nos termos do seu artigo 3.º, n.º 3, a referida lei era aplicável, «com as adaptações impostas pela observância das correspondentes competências, aos órgãos e serviços de apoio do Presidente da República, da Assembleia da República, dos tribunais e do Ministério Público e respectivos órgãos de gestão e de outros órgãos independentes». Por outro lado, nos termos do n.º 11 do artigo 117.º desta lei, os novos regimes instituídos «prevalcem sobre quaisquer leis especiais vigentes à data da entrada da presente lei».

Contudo, o estatuto especial dos funcionários parlamentares foi aprovado já na vigência da Lei n.º 12-A/2008 e por lei da AR, pelo que não se coloca aqui a questão da prevalência da lei geral, por força do citado artigo 117.º, n.º 11.

Acresce que, conforme melhor desenvolveremos mais adiante neste parecer, a atual lei geral aplicável aos trabalhadores que exercem funções públicas (LGTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que revogou a Lei n.º 12-A/2008⁷, contém uma norma inequívoca a esse mesmo respeito, dispondo, no n.º 4 do artigo 1.º (“Âmbito de aplicação”): «Sem prejuízo de regimes especiais e com as adaptações impostas pela observância das correspondentes competências, a presente lei é ainda aplicável aos órgãos e serviços de apoio da Assembleia da República».

Deste modo, dúvidas não existem sobre a prevalência das normas do EFP. Assim, a aplicação das normas da lei geral, designadamente as que regem a mobilidade ou a cedência de interesse público — sucessivamente, na Lei n.º 12-A/2008 e na Lei n.º 35/2014, visto que a remissão para a lei geral, feita expressamente pelo artigo 30.º da LOFAR, deve ser interpretada como uma remissão dinâmica — deverá ter lugar em sede subsidiária, ou seja, quando exista necessidade de colmatar lacunas existentes nas normas especiais.

Vejam, pois, os aspetos mais relevantes do regime aplicável aos institutos de mobilidade interna e de cedência de interesse público, no âmbito quer da Lei n.º 12-A/2008, quer da LGTFP.

III

1 — Na data em que foi aprovado o EFP estava em vigor a Lei n.º 12-A/2008 (já com algumas alterações), aplicável aos trabalhadores que exercem funções públicas, sendo o Capítulo IV dedicado à “Mobilidade geral” e contendo normas quer sobre a cedência de interesse público quer sobre a mobilidade interna.

No parecer n.º 62/2007 deste Conselho⁸, analisou-se o regime jurídico desses institutos, tal como consagrado naquele diploma legal, que iria entrar em vigor em data próxima à da elaboração desse parecer. Transcreve-se a seguinte passagem que sintetiza alguns dos aspetos essenciais, deixando-se, em nota, a redação originária de algumas das normas citadas:

«[...] A esta matéria respeita o capítulo IV da mesma lei, que prevê a existência de dois instrumentos de mobilidade, ambos determinados por razões de interesse público [...]: a mobilidade externa e a mobilidade interna.

A mobilidade externa respeita aos “acordos de cedência de interesse público”, através dos quais se processará a mobilidade de trabalhadores, nos dois sentidos, entre as entidades públicas a que se aplica este diploma e as entidades privadas ou públicas não abrangidas, numa lógica de “estímulo” a esse intercâmbio de pessoas e partilha de conhecimentos.

A mobilidade interna [...] ocorre entre os órgãos e serviços da Administração Pública, podendo os trabalhadores ser-lhe “sujeitos”, «quando haja conveniência para o interesse público, designadamente quando a economia, a eficácia e a eficiência dos órgãos ou serviços o imponham» (artigo 59.º, n.º 1). Este regime de mobilidade não é, pois, ditado pelo interesse do trabalhador; embora, «em regra», dependa do acordo do trabalhador e dos órgãos e serviços de origem e destino (artigo 61.º, n.º 1), a concordância do trabalhador pode ser dispensada em condições expressamente previstas.

Nos termos do artigo 60.º [9], a mobilidade interna pode revestir as modalidades de mobilidade na categoria e de mobilidade intercarreiras ou categorias. Conforme sintetizam os Autores que vimos citando [10], na primeira modalidade, o trabalhador continua a executar o conteúdo funcional da sua categoria, embora dedicado a atividade diferente

daquela que até aí vinha exercendo; na segunda — que só pode ocorrer se o trabalhador possuir a habilitação adequada ou legalmente exigida para exercer tais funções e desde que o exercício destas não “modifique substancialmente a sua posição” — este passa a exercer funções diferentes das que correspondem ao conteúdo funcional da categoria ou carreira em que está integrado.

Terminando esta breve incursão no regime que entrará brevemente em vigor, cabe salientar que a mobilidade interna é tendencialmente temporária, estabelecendo o legislador uma duração máxima de um ano [...], findo o qual o trabalhador regressará à sua situação anterior (artigo 63.º) [11]; apenas quanto à mobilidade na categoria, o legislador prevê a possibilidade de “consolidação”, definitiva, por decisão do respetivo dirigente máximo, nas seguintes condições: «a) independentemente de acordo do trabalhador, se não tiver sido exigido para o seu início, ou com o seu acordo, no caso contrário, quando se tenha operado na mesma atividade; b) com o acordo do trabalhador, quando se tenha operado em diferente atividade» (artigo 64.º) [12]. [...] Decorre do exposto que não está prevista no novo regime de mobilidade intercarreiras a possibilidade de “consolidação”, ou seja, a integração definitiva do trabalhador em carreira diferente daquela de que era originário (ainda que seja titular das necessárias habilitações e qualificações, se trate de uma posição superior à originária, e haja acordo do trabalhador).»

1.1 — Sendo estas as linhas essenciais do regime estabelecido na redação originária da Lei n.º 12-A/2008 — que, nesta parte, se mantinha em vigor na data em que foi aprovado o EFP — há a referir que, posteriormente, as Leis n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, introduziram significativas alterações no que respeita à consolidação da mobilidade na categoria e permitiram, sob determinadas condições, a consolidação das situações de cedência de interesse público.

O artigo 64.º da Lei n.º 12-A/2008 passou a ter o seguinte conteúdo¹³:

«Artigo 64.º

Consolidação da mobilidade na categoria

1 — A mobilidade na categoria que se opere dentro do mesmo órgão ou serviço consolida-se definitivamente, por decisão do respetivo dirigente máximo:

a) Independentemente de acordo do trabalhador, se não tiver sido exigido para o seu início, ou com o seu acordo, no caso contrário, quando se tenha operado em diferente atividade;

b) Com o acordo do trabalhador, quando se se tenha operado em diferente atividade.

2 — A mobilidade na categoria que se opere entre dois órgãos ou serviços pode consolidar-se definitivamente, por decisão do dirigente máximo do órgão ou serviço de destino, desde que reunidas, cumulativamente, as seguintes condições:

a) Haja acordo do serviço de origem, quando este tenha sido exigido para o início da mobilidade;

b) A mobilidade tenha tido, pelo menos, a duração de seis meses ou a duração do período experimental exigido para a categoria, caso este seja superior;

c) Haja acordo do trabalhador, quando tenha sido exigido para o início da mobilidade ou quando envolva alteração da atividade de origem;

d) Seja ocupado posto de trabalho previsto previamente no mapa de pessoal.

3 — A consolidação da mobilidade prevista no presente artigo não é precedida nem sucedida de qualquer período experimental.

4 — Na consolidação da mobilidade na categoria é mantido o posicionamento remuneratório detido na situação jurídico-funcional de origem.

5 — [...].

6 — O disposto no presente artigo é aplicável, com as necessárias adaptações, às situações de cedência de interesse público, sempre que esteja em causa um trabalhador detentor de uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente estabelecida, desde que a consolidação se opere na mesma carreira e categoria e a entidade cessionária corresponda a órgão ou serviço abrangido pelo âmbito objetivo da presente lei.

7 — Sem prejuízo do disposto no número anterior, a consolidação da cedência de interesse público, para além dos requisitos cumulativos enunciados no n.º 2, carece, igualmente, de despacho de concordância do membro do Governo competente na respetiva área, bem como de parecer prévio favorável dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública.»

1.2 — Em suma, na data da aprovação do EFP, a lei geral aplicável aos trabalhadores da Administração Pública previa a possibilidade de mobilidade na categoria, intercategorias e intercarreiras e estabelecia um limite máximo temporal para a sua duração, ressalvando desse limite temporal, entre outros, os serviços da AR (nos quais, de acordo com o estabelecido no EFP, tal duração corresponde à legislatura). A mobilidade era objeto de decisão do dirigente máximo do serviço, exigia, em regra, o acordo do trabalhador, mas este podia ser dispensado em casos expressamente previstos (designadamente face à proximidade geográfica do novo local de trabalho) e o trabalhador mantinha o posicionamento remuneratório de origem. Estava prevista a possibilidade de consolidação mas apenas na primeira modalidade (mobilidade na categoria) e, originariamente, apenas dentro do mesmo órgão ou serviço.

Com as alterações posteriormente introduzidas passou a ser também permitida a consolidação da mobilidade na categoria entre órgãos e serviços diferentes, por decisão do dirigente máximo do serviço de destino, com concordância do dirigente máximo de serviço de origem e do trabalhador (sempre que tal concordância e acordo tivessem sido exigidos para o início da mobilidade), exigindo-se ainda um período mínimo de seis meses na situação de mobilidade (ou o período experimental, se superior), e que fosse ocupado posto de trabalho previsto no mapa de pessoal.

Continuou, porém, a não ser admitida a consolidação da mobilidade intercategorias e intercarreiras, impondo-se o princípio de ingresso na carreira e de acesso a categoria superior através de concurso, nos termos consagrados no artigo 52.º da Lei n.º 12-A/2008¹⁴.

Por seu turno, a cedência de interesse público podia cessar a todo o tempo (com aviso prévio de 30 dias) e tinha a duração máxima de um ano, exceto em caso de entidades que não podiam constituir relações de emprego por tempo indeterminado, sendo então a duração indeterminada. Não se previa, na redação originária da lei, a possibilidade de consolidação das situações de cedência de interesse público.

Com as alterações introduzidas posteriormente (pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro), passou a ser possível a consolidação das situações de acordo de cedência de interesse público. Exigia-se que estivesse em causa um trabalhador detentor de uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente estabelecida, que a consolidação se operasse na mesma carreira e categoria e que a entidade cessionária correspondesse a órgão ou serviço abrangido pelo âmbito objetivo da mesma Lei n.º 12-A/2008.

A decisão de consolidação da cedência de interesse público competia ao dirigente máximo do serviço de destino, com concordância do dirigente máximo de serviço de origem e do trabalhador (sempre que tal concordância e acordo tivessem sido exigidos para o início da mobilidade). Exigiam-se os demais requisitos estabelecidos para a consolidação na categoria entre diferentes órgãos ou serviços, atrás mencionados. A consolidação da situação de interesse público exigia ainda despacho de concordância do membro do Governo competente na respetiva área, bem como de parecer prévio favorável dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública.

No que releva no âmbito do presente parecer, há pois que concluir que, no domínio da Lei n.º 12-A/2008 não era admitida (nem originariamente nem após as alterações sucessivamente introduzidas) a consolidação da mobilidade intercategorias nem intercarreiras e que a consolidação da situação de cedência de interesse público apenas foi permitida com as alterações introduzidas pela lei do orçamento para 2013 e apenas sob determinadas condições cumulativas.

2 — A lei atualmente em vigor — Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP), aprovada por anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho¹⁵ — dedica o Capítulo III à “Mobilidade”, conceito que corresponde ao tradicional conceito de mobilidade interna e que inclui a mobilidade na categoria, entre categorias e entre carreiras. Já a cedência de interesse público deixou de ser qualificada como uma forma de mobilidade (externa) e passou a estar prevista em capítulo diverso — Capítulo VIII, intitulado «Vicissitudes modificativas».

A LGTFP regula o vínculo de trabalho em funções públicas, é aplicável à administração direta e indireta do Estado e, com as necessárias adaptações, à administração regional e à administração autárquica. Como referimos, é também aplicável aos órgãos e serviços de apoio à AR «sem prejuízo de regimes especiais e com as adaptações impostas pela observância das correspondentes competências».

Não sendo uma lei de bases, algumas das suas normas constituem, nos termos do artigo 3.º, «normas de base definidoras do regime e âmbito do vínculo de emprego público», inserindo-se entre essas normas as que respeitam à mobilidade (artigos 92.º a 100.º¹⁶). Tal qualificação tem como consequência que as respetivas matérias estão abrangidas pela reserva relativa da AR (artigo 165.º, n.º 1, t), da Constituição), que

o Governo apenas poderá legislar sobre elas com autorização da AR e ainda que as mesmas não poderão ser objeto de regulamento que não seja de mera execução¹⁷.

2.1 — As situações de mobilidade foram tipificadas no artigo 92.º, nos seguintes termos:

«Artigo 92.º

Situações de mobilidade

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 e pode abranger:

a) Mobilidade dentro da mesma modalidade de vínculo de emprego público por tempo indeterminado ou entre ambas as modalidades;

b) Mobilidade dentro do mesmo órgão ou serviço ou entre dois órgãos ou serviços;

c) Mobilidade relativa a trabalhadores em efetividade de funções ou relativa a trabalhadores em situação de requalificação;

d) Mobilidade a tempo inteiro ou a tempo parcial.

3 — O disposto na presente lei não prejudica a existência de outros regimes de mobilidade, nomeadamente no âmbito de carreiras especiais.»

Trata-se, nas palavras de Paulo Veiga e Moura e Catia Arrimar¹⁸, de «subespécies» das modalidades de mobilidade interna: *vinculacional* («quando a mobilidade na categoria ou intercarreiras ou categorias se processa para a mesma ou diferente modalidade de vínculo»); *funcional* (quando a mobilidade envolve a execução de funções de natureza diferente, da mesma ou de outra categoria ou carreira); *espacial* («quando se processa com manutenção do local de trabalho ou com alteração do mesmo»); *temporal* (consoante a mobilidade seja a tempo parcial/em simultâneo com as funções de origem ou a tempo inteiro/em exclusivo).

Importa ainda conhecer o conteúdo de outras disposições, inseridas no capítulo sobre “Mobilidade”.

«Artigo 93.º

Modalidades de mobilidade

1 — A mobilidade reveste as modalidades de mobilidade na categoria e de mobilidade intercarreiras ou categorias.

2 — A mobilidade na categoria opera-se para o exercício de funções inerentes à categoria de que o trabalhador é titular, na mesma atividade ou em diferente atividade para que detenha habilitação adequada.

3 — A mobilidade intercarreiras ou categorias opera-se para o exercício de funções não inerentes à categoria de que o trabalhador é titular e inerentes:

a) A categoria superior ou inferior da mesma carreira; ou

b) A carreira de grau de complexidade funcional igual, superior ou inferior ao da carreira em que se encontra integrado ou ao da categoria de que é titular.

4 — A mobilidade intercarreiras ou categorias depende da titularidade de habilitação adequada do trabalhador e não pode modificar substancialmente a sua posição.»

Os preceitos seguintes respeitam à forma de operar a mobilidade, sendo especificadas as situações em que pode ser dispensado o acordo do trabalhador ou o acordo do órgão ou serviço de origem. As situações em que o acordo do trabalhador pode ser dispensado relevam sobretudo das distâncias geográficas, prevendo, contudo, o artigo 98.º algumas situações excecionais¹⁹.

Acerca da duração da mobilidade rege o artigo 97.º²⁰, estabelecendo o prazo máximo de 18 meses, mas consagrando, entre outras exceções, «Quando haja acordo de cedência de interesse público para os órgãos e serviços da Assembleia da República, bem como para os serviços de apoio aos grupos parlamentares», em que não está previsto limite máximo de tempo.

Sobre a consolidação da mobilidade na categoria — quer dentro do mesmo órgão ou serviço, quer entre órgãos ou serviços diferentes — rege originariamente o artigo 99.º, em termos similares aos estabelecidos pela lei anterior. Os n.ºs 9 e 10 previam a possibilidade de aplicação a casos de cedência de interesse público, em termos igualmente similares aos estabelecidos na Lei n.º 12-A/2008 na sua última versão.

Como aspeto inovador, o n.º 11 do citado artigo 99.º²¹ previu, sob certas condições, a possibilidade de consolidação da mobilidade intercarreiras. Exigia que se tratasse de carreiras do mesmo grau de complexidade funcional, que fosse ocupado um posto de trabalho previsto previamente no mapa de pessoal, que houvesse um período mínimo de seis meses (ou o período experimental, se superior) na situação de mobilidade, que o trabalhador e o dirigente máximo do serviço de origem dessem o seu acordo (se tivessem sido exigidos no início da mobilidade). Por fim, a norma remetia a definição dos «termos e condições» da consolidação da mobilidade intercarreiras para portaria do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública e do membro do Governo competente no âmbito dos órgãos e serviços em cujos mapas de pessoal se encontrasse prevista a carreira de origem, portaria que não chegou a ser publicada, obstando assim à exequibilidade da norma.

Contudo, recentemente, a Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (que aprovou o Orçamento de Estado para 2017), revogou o n.º 11 do artigo 99.º e, pelo seu artigo 270.º, aditou à LGTFP o artigo 99.º-A, que dispõe:

«Artigo 99.º-A

Consolidação da mobilidade intercarreiras ou intercategorias

1 — A mobilidade intercarreiras ou intercategorias dentro do mesmo órgão ou serviço ou entre dois órgãos ou serviços, pode consolidar-se definitivamente mediante parecer prévio do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública desde que reunidas, cumulativamente, as seguintes condições:

- a) Exista acordo do órgão ou do serviço de origem, quando exigido para a constituição da situação de mobilidade;
- b) Exista acordo do trabalhador;
- c) Exista posto de trabalho disponível;
- d) Quando a mobilidade tenha tido a duração do período experimental estabelecido para a carreira de destino.

2 — Devem ainda ser observados todos os requisitos especiais, designadamente formação específica, conhecimentos ou experiência, legalmente exigidos para o recrutamento.

3 — Quando esteja em causa a mobilidade intercarreiras ou intercategorias no mesmo órgão ou serviço, a consolidação depende de proposta do respetivo dirigente máximo e de parecer favorável do membro do Governo competente na respetiva área.

4 — A consolidação da mobilidade entre dois órgãos ou serviços depende de proposta do dirigente máximo do órgão ou serviço de destino e de parecer favorável do membro do Governo competente na respetiva área.

5 — [...]»

Assim, após 1 de janeiro de 2017, a legislação geral aplicável aos trabalhadores com vínculo de trabalho em funções públicas admite a consolidação da mobilidade na categoria, entre categorias, bem como entre carreiras (nos mesmos ou entre diferentes órgãos ou serviços). Exige-se o acordo do trabalhador e a concordância do órgão ou serviço de origem (se exigido no início da mobilidade), a observância de um período de mobilidade correspondente ao período experimental exigido pela carreira de destino, a existência de um posto de trabalho disponível, os requisitos de formação, conhecimentos e experiência exigidos para o recrutamento.

A alteração introduzida viabilizou a consolidação de todas as modalidades da mobilidade interna, particularmente a mobilidade entre carreiras, que, recorde-se, não era permitida no domínio da lei anterior, e que, na redação da lei atual em vigor até 31 de dezembro de 2016 só estava prevista para carreiras com o mesmo grau de complexidade e a sua exequibilidade estava dependente da publicação de portaria que definisse os respetivos «termos e condições», exigências que foram eliminadas pela lei do Orçamento do Estado para 2017.

2.2 — Vejamos, por fim, o normativo aplicável à cedência de interesse público, inserido no Capítulo VIII da LGTFP, dedicado a «Vicissitudes modificativas», transcrevendo-se as seguintes disposições:

«Artigo 241.º

Regras gerais de cedência de interesse público

1 — Mediante acordo de cedência de interesse público entre empregador público e empregador fora do âmbito de aplicação da presente lei pode ser disponibilizado trabalhador para prestar a sua atividade subordinada, com manutenção do vínculo inicial.

2 — O acordo de cedência de interesse público carece da aceitação do trabalhador e de autorização do membro do Governo que exerça

poderes de direção, superintendência ou tutela sobre o empregador público e, no caso de se tratar de trabalhador com vínculo a empregador fora do âmbito de aplicação da presente lei, de autorização dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública.

3 — A cedência de interesse público determina para o trabalhador em funções públicas a suspensão do respetivo vínculo, salvo disposição legal em contrário.

4 — Não pode haver lugar, durante o prazo de um ano, a cedência de interesse público para o mesmo órgão ou serviço ou para a mesma entidade de trabalhador que se tenha encontrado cedido e tenha regressado à situação jurídico-funcional de origem.

5 — O acordo de cedência de interesse público pode ser feito cessar, a todo o tempo, por iniciativa de qualquer das partes, incluindo o trabalhador, com aviso prévio de 30 dias.

6 — No caso de suspensão do vínculo, a cessação do acordo de cedência de interesse público tem os efeitos da suspensão por impedimento prolongado previsto na presente lei ou no Código do Trabalho, consoante o caso.»

Convém conhecer ainda o texto integral do artigo 243.º, sobre a situação específica da cedência de interesse público para empregador público:

«Artigo 243.º

Cedência de interesse público para empregador público

1 — O acordo de cedência de interesse público para o exercício de funções no âmbito de empregador público tem a duração máxima de um ano, exceto quando tenha sido celebrado para o exercício de um cargo ou esteja em causa órgão ou serviço, designadamente temporário, que não possa constituir relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, casos em que a sua duração é indeterminada.

2 — O exercício de funções no órgão ou serviço pressupõe a constituição de um vínculo de emprego público.

3 — A extinção da cedência de interesse público determina a caducidade do vínculo de emprego público constituído nos termos do número anterior.

4 — As funções a exercer em órgão ou serviço correspondem a um cargo ou a uma categoria, atividade e, quando imprescindível, área de formação académica ou profissional.

5 — Quando as funções correspondam a um cargo dirigente, o acordo de cedência de interesse público é precedido da observância dos requisitos e procedimentos legais de recrutamento.»

Assim, a cedência de interesse público consubstancia-se, na LGTFP, num acordo celebrado entre empregadores abrangidos e empregadores não abrangidos pelo âmbito de aplicação daquela lei, pelo qual é disponibilizado um trabalhador para prestar a sua atividade subordinada, com manutenção do vínculo inicial. Exige a aceitação do trabalhador e autorização ministerial e pode cessar a todo o tempo por iniciativa de qualquer das partes (incluindo o trabalhador), mediante aviso com antecedência de 30 dias. No caso de acordo de cedência de interesse público para funções no âmbito de empregador público, a duração máxima é de um ano (exceto quando tenha sido celebrado para o exercício de um cargo ou esteja em causa órgão ou serviço, designadamente temporário, que não possa constituir relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, casos em que a sua duração é indeterminada), pressupõe a constituição de um vínculo de emprego público que caducará com a extinção da cedência e as funções a exercer devem corresponder a um cargo ou a uma categoria ou atividade.

Cabe evidenciar que a lei atual permite também, nos termos dos n.ºs 9 e 10 do artigo 99.º, a consolidação da situação de cedência de interesse público na mesma carreira e categoria, por decisão do dirigente máximo do serviço, em caso de trabalhador detentor de um vínculo de emprego público por tempo indeterminado previamente estabelecido e sendo a entidade cessionária um empregador público. Para esse efeito, a situação de cedência deve ter a duração mínima de seis meses (ou a do período experimental, se superior) e o posto de trabalho a ocupar deve estar previsto previamente no mapa de pessoal. Exige-se aceitação do trabalhador e despacho de concordância do membro do Governo competente na respetiva área, bem como parecer prévio favorável dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública.

Refira-se, como nota final, que, na sequência da adoção de medidas de contenção de despesas, designadamente no que respeita aos trabalhadores do setor público, as sucessivas leis do orçamento restringiram os acordos de cedência de interesse público, na medida em que implicassem a constituição de uma relação de emprego pú-

blico com trabalhadores provenientes do setor privado. A celebração dos acordos de cedência de interesse público foi mesmo proibida em anos sucessivos, ficando apenas excecionadas algumas situações, designadamente em caso de existência de relevante interesse público. Em contrapartida, foi incentivada a mobilidade através do recurso a trabalhadores já detentores de vínculo de emprego público, sendo sucessivamente autorizadas situações de mobilidade para além do respetivo prazo máximo.

Como referem Ana Filipa Magalhães e Maria Leitão Pereira²², com referência específica ao ano 2015, «ao abrigo deste mecanismo [de mobilidade interna], que tem sido reiterado nas leis do orçamento dos últimos anos, várias situações de mobilidades são, excecionalmente, prorrogadas desde 2011».

IV

Exposto o enquadramento normativo e a evolução conferida pelo legislador aos institutos em causa — mobilidade interna e cedência de interesse público — é tempo de encetarmos a resposta às questões colocadas.

1 — Recordemos o teor da primeira questão:

«1.º - Tendo o Estatuto dos Funcionários Parlamentares (EFP) sido aprovado pela Lei n.º 23/2011, de 20 de maio, logo na vigência do regime de vínculos, carreiras e remunerações dos trabalhadores da Administração Pública (LVCR), aprovado pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (regime também aplicável aos funcionários parlamentares por força dos respetivos artigos 2.º, n.º 1, e 3.º, n.º 3), é ou não de admitir ter havido intenção por parte do legislador de abarcar na figura da consolidação da mobilidade regulada no artigo 17.º do EFP quer a consolidação da mobilidade na categoria quer a consolidação da mobilidade intercarreiras ou intercategorias?»

Conforme se evidenciou, o artigo 15.º do EFP rege sobre “Mobilidade interna” sem contudo definir o conceito e sem tipificar de forma expressa as situações abrangidas pelo seu âmbito de aplicação objetiva.

Impõe-se, assim, o recurso à lei geral para integrar o conteúdo dos conceitos adotados. Ora, o n.º 1 do artigo 60.º, da Lei n.º 12-A/2008, em vigor na data da aprovação do EFP, dispunha que a mobilidade interna reveste as modalidades de mobilidade na categoria e de mobilidade intercarreiras ou intercategorias e o n.º 2 do mesmo artigo dispunha que a mobilidade na categoria opera-se para o exercício de funções inerentes à categoria de que o trabalhador é titular, na mesma atividade ou em diferente atividade para que detenha habilitação adequada; e, o n.º 3 dispunha que a mobilidade intercarreiras ou intercategorias se opera para o exercício de funções não inerentes à categoria de que o trabalhador é titular e inerentes: a) a categoria superior ou inferior da mesma carreira; ou b) a carreira de grau de complexidade funcional igual, superior ou inferior ao da carreira em que se encontra integrado ou ao da categoria de que é titular.

Nada obsta à operatividade das diversas modalidades de mobilidade previstas na lei geral, de acordo com as definições e caracterizações que nela constam, no âmbito dos funcionários parlamentares, os quais se integram em carreiras especiais, de grau de complexidade distinto e pluricategoriais.

Em particular, nada obsta a que um funcionário parlamentar, integrado numa das carreiras especiais previstas no EFP mas detentor de habilitações ou qualificações exigidas para outra dessas carreiras, possa exercer, temporariamente, funções nessa outra carreira.

Contudo, nos termos estabelecidos pelo artigo 15.º do EFP, a mobilidade, em qualquer das suas modalidades, apenas poderá ocorrer dentro ou entre os serviços da AR e desde que estejam reunidos outros requisitos específicos exigidos pela mesma norma, ou seja, a verificação de interesse do serviço pela forma referida no n.º 3 do artigo 15.º; a existência, «em princípio», de um período de três anos de serviço efetivo (n.º 2); a titularidade da habilitação adequada e a previsão do lugar no mapa de pessoal (n.º 4); a aceitação do trabalhador (n.º 5); e, no que concerne à forma e à competência, a existência de uma decisão fundamentada do secretário-geral ouvidos os serviços de origem e de destino (n.º 5).

A mobilidade entre serviços da AR constituía, aliás, um desiderato do legislador, expresso na exposição de motivos que precedeu o projeto de lei que deu origem ao EFP, na parte em que evidenciava a intenção de dar aos funcionários uma «visão abrangente das necessidades do órgão» a fim de estabelecer «um mecanismo de gestão flexível e transparente, permitindo aproveitar de forma mais produtiva os recursos humanos ao dispor da Assembleia».

Questão diversa é a da possibilidade de consolidação das diversas situações de mobilidade permitidas pelo EFP.

Recordemos que, de acordo com o artigo 16.º do EFP, as situações de mobilidade interna têm a duração máxima da legislatura e cessam automaticamente com o termo desta. Contudo, o artigo 17.º permite a consolidação da mobilidade interna, em termos que se recordam:

«Artigo 17.º

Consolidação da mobilidade interna

1 — A mobilidade interna pode consolidar-se, por decisão fundamentada do secretário-geral, a pedido do funcionário parlamentar.

2 — A consolidação referida no número anterior depende da obtenção na avaliação de desempenho de três menções de Bom durante o exercício de funções em mobilidade interna.»

O legislador volta a não indicar, expressamente, quais as modalidades de mobilidade abrangidas pela norma, se apenas a mobilidade na categoria (à semelhança do previsto na lei geral) ou também a mobilidade entre categorias e entre carreiras.

É certo que, de acordo com o princípio segundo o qual onde o legislador não distingue também o intérprete não deverá distinguir, se poderia concluir que todas as modalidades estariam abrangidas e seriam suscetíveis de consolidação.

Porém, tal solução, para além de não ter sido claramente expressa pelo legislador, contrariaria o regime então consagrado na lei geral, que apenas permitia a consolidação da mobilidade na categoria, e os princípios subjacentes a essa regra, designadamente o do ingresso na carreira e do acesso às categorias superiores através de concurso (“mobilidade concorrencial”)²³, sem que se veja uma razão determinante para essa diferenciação. Aliás, os mesmos princípios estão presentes no regime de carreiras consagrado nos artigos 19.º e seguintes do EFP, atrás transcritos.

Afigura-se-nos que não são suficientes para justificar uma solução diferenciada para os funcionários parlamentares as especiais exigências incidentes sobre estes funcionários ou o desiderato de flexibilidade e mobilidade — aliás também subjacente às soluções consagradas na lei geral — nem as razões de autonomia e de independência da AR face ao Governo e à Administração, até porque a mobilidade prevista no EFP apenas ocorre entre os seus serviços e por exclusiva decisão do seu Secretário-Geral.

Ora, encontramos no artigo 18.º do EFP, que dispõe sobre «Avaliação de desempenho e tempo de serviço em caso de cedência de interesse público e de mobilidade interna», um importante elemento interpretativo que reforça a nossa convicção de que, também no EFP, o legislador apenas teve em vista a consolidação da mobilidade na categoria.

De facto, enquanto a norma do n.º 1 do citado artigo 18.º, que tem um campo de aplicação genérico, dispõe que «A menção obtida na avaliação de desempenho bem como o tempo de exercício de funções em carreira e categoria decorrentes de situações de cedência de interesse público e de mobilidade interna do funcionário parlamentar reportam-se à respetiva situação de origem», o n.º 2, que tem um com um campo de aplicação restrito à avaliação de desempenho para efeitos de consolidação da mobilidade interna, dispõe que «No caso previsto no artigo anterior [“Consolidação da mobilidade interna”], a avaliação de desempenho e o tempo de serviço contam-se na categoria em que a consolidação teve lugar».

Assim, diferentemente do que acontece quando o legislador se refere genericamente (para todos os efeitos) à avaliação de desempenho e tempo de serviço em situação de mobilidade interna ou de cedência de interesse público — em que menciona o exercício de funções em categoria e carreira daí decorrentes —, ao referir-se especificamente à avaliação do desempenho para efeitos de consolidação da mobilidade interna, o mesmo legislador apenas menciona a consolidação na categoria e já não a consolidação na carreira, como seria de esperar se tivesse também em vista a possibilidade de consolidação na carreira.

Este aspeto literal afigura-se-nos muito relevante e indicia um desiderato de consonância e coerência entre o regime geral então em vigor e o regime especial consagrado no EFP. Ou seja, também no artigo 17.º do EFP o legislador não quis abarcar na figura da consolidação da mobilidade a consolidação da mobilidade intercategorias ou intercarreiras, o que constituiria um desvio ao regime geral e contrariaria os princípios sobre ingresso e acesso na carreira e categorias e exigiria, a nosso ver, uma manifestação inequívoca da intenção do legislador nesse sentido.

Concluimos, assim, que o artigo 17.º do EFP apenas teve em vista a consolidação da mobilidade na categoria. A consolidação da mobilidade entre categorias e entre carreiras não era pois admitida, quer por aplicação do EFP, quer por aplicação da lei geral — Lei n.º 12-A/2008 — que também não admitia a consolidação dessas modalidades de mobilidade.

De facto, apenas com a entrada em vigor da LGTFP foi admitida a possibilidade de consolidação da mobilidade entre categorias e entre carreiras e, ainda assim, em termos que a tornaram inoperante até 31 de dezembro de 2016, visto estar dependente da publicação de uma portaria que definiria os respetivos termos e condições, o que não chegou a acontecer. Acresce que apenas era admissível a mobilidade entre carreiras com igual grau de complexidade, o que também não se adequava à mobilidade entre carreiras no caso dos funcionários parlamentares cujas carreiras especiais tinham graus de complexidade distintos.

Deste modo, também na vigência da LGTFP, na sua redação originária, as condições exigidas pelo legislador não permitiam que, por via da aplicação subsidiária da lei geral, pudesse operar a consolidação da mobilidade entre categorias e entre carreiras dos funcionários parlamentares.

Contudo, no momento em que a presente consulta nos é dirigida, a situação alterou-se substancialmente. De facto, a norma introduzida pela Lei do Orçamento para 2017 — artigo 99.º-A da LGTFP — passou a admitir a consolidação da mobilidade entre categorias e entre carreiras em termos mais operativos, eliminando quer a exigência de que as carreiras tenham igual grau de complexidade quer a remissão para portaria que estabeleça os respetivos termos e condições.

O regime atualmente em vigor pode aplicar-se, subsidiariamente e com as necessárias adaptações designadamente no que concerne às competências, aos funcionários parlamentares, permitindo, agora, também a consolidação de situações de mobilidade entre categorias e entre carreiras.

2 — Pergunta-se em seguida:

«2.º Tendo sido a LVCR, à exceção das respetivas normas transitórias dos artigos 88.º a 115.º, revogada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que aprovou a Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas (LGTFP), o disposto neste último diploma legal, nomeadamente sobre consolidação da mobilidade e da cedência de interesse público prevalece, por força do respetivo artigo 3.º, alínea g), sobre decretos-leis e leis ordinárias posteriores e, por maioria de razão, sobre resoluções da Assembleia da República que incidam sobre tais matérias, tomadas ao abrigo dos artigos 166.º, n.º 5, e 181.º da Constituição da República Portuguesa e 30.º, n.º 1, da Lei de Organização e Funcionamento da Assembleia da República (LOFAR), aprovada pela Lei n.º 77/88, de 1 de julho (na versão republicada pela Lei n.º 28/2003, de 30 de junho)?»

Como referimos, a LGTFP é aplicável aos órgãos e serviços de apoio à AR «sem prejuízo de regimes especiais e com as adaptações impostas pela observância das correspondentes competências».

Não sendo uma lei de bases, algumas das suas normas constituem, nos termos do artigo 3.º, «normas de base definidoras do regime e âmbito do vínculo de emprego público». Essas normas são elencadas nas diversas alíneas do citado artigo 3.º, sendo que a g) refere expressamente os artigos 92.º a 100.º, que dispõem sobre mobilidade, e que preveem também o regime de consolidação da cedência de interesse público.

De acordo com o que já referimos, constituindo estas normas bases do regime e âmbito do vínculo do emprego público, inserem-se na previsão da alínea t) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, estando as respetivas matérias abrangidas pela reserva legislativa relativa da AR. Em consequência, não só o Governo não poderá legislar nestas matérias sem autorização da AR como as mesmas matérias não podem ser objeto de regulamento inovador.

É verdade que o artigo 30.º da LOFAR prevê, no n.º 1, que «O pessoal da AR rege-se por estatuto próprio, nos termos da presente lei e das resoluções e regulamentos da AR, tomados sob proposta do Conselho de Administração».

No entanto, nem todas as matérias podem ser reguladas por resolução ou regulamento, mesmo da AR.

Recorda-se, a este propósito, a seguinte passagem da exposição de motivos do projeto de lei do EFP:

«Não obstante a LOFAR consagrar, em observância do poder de autorregulamentação da AR, a forma da Resolução para o ato de aprovação do presente Estatuto, a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que “estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exerçam funções públicas”, faz depender de ato legislativo a consagração de alguns dos elementos normativos nele consagrados, pelo que, e só por esse motivo, se optou por essa forma de ato».

As mesmas razões se impõem na situação em apreço.

As resoluções da AR constituem uma forma de atos utilizada em casos para os quais não é exigível a forma de lei. Gomes Canotilho²⁴ alude à prática constitucional que «considera as resoluções como uma forma da

AR e eventualmente outros órgãos de soberania, manifestarem as suas posições e tomarem as suas decisões sem que seja necessário adotar um ato normativo (lei, decreto-lei, decreto regulamentar)». Nesta perspetiva, a resolução seria «a forma, senão genérica, pelo menos a forma residual dos atos do Parlamento».

Este Conselho pronunciou-se já sobre o âmbito de aplicação de uma norma da LOFAR (artigo 46.º, n.º 2, da Lei n.º 77/88, de 1 de julho), que previa a possibilidade de o quadro de pessoal da Assembleia da República ser alterado por resolução da Assembleia, mediante proposta do Conselho de Administração. Disse-se então²⁵:

«Não se descortina qualquer sólida razão para justificar uma interpretação (restritiva) do n.º 2 do artigo 46.º da LOAR, limitando o seu alcance à introdução de alterações meramente quantitativas ao quadro de pessoal da A.R. Pelo contrário, os fundamentos que iluminam teleologicamente a referida disposição, bem como outras regras da LOAR, abarcam a introdução, por resolução da A.R., de alterações não só quantitativas, mas também qualitativas, ao quadro de pessoal, desde que as mesmas não tenham repercussões estatutárias no regime jurídico do respetivo pessoal, o que sucederá, por exemplo, por força da natureza subsidiária da legislação aplicável à administração central do Estado, quando esteja em causa a mera criação de categorias comuns à Função Pública.

[...]

E ainda que a LOAR, aprovada pela Lei n.º 77/88, tenha revogado o preceito que exigia que as referidas normas de provimento constassem sempre de lei formal, não é tecnicamente correto utilizar uma “resolução da A.R.”, destinada a operar alterações no quadro do pessoal, para, à revelia da sua destinação legal, editar norma relativa ao estatuto jurídico do referido pessoal. E muito menos ainda para alterar normas constantes de diploma legal hierarquicamente superior, *maxime*, da LOAR, ou para, à revelia da lei habilitante, inovar na matéria, criando normas de admissão ou provimento de pessoal.»

Tal como se concluiu no citado parecer, quanto à inadmissibilidade de regulação das matérias referentes ao estatuto jurídico do pessoal através de resolução e, ainda menos, de tais instrumentos introduzirem alterações às normas legais hierarquicamente superiores, do mesmo modo se deve concluir que não é aceitável que, por via de resolução, seja regulada matéria inserida na reserva legislativa da AR e se proceda a alterações a normas legais que constituem bases definidoras do regime e âmbito do vínculo de emprego público.

Idêntica conclusão deve ser extraída relativamente à edição de regulamentos que, de acordo com o princípio da preeminência da lei, não podem contrariar um ato legislativo e, de acordo com o princípio da precedência da lei, carecem de habilitação na lei.

Ora, se os regulamentos de execução e complementares se limitam a desenvolver os princípios previamente definidos pela lei, já nos regulamentos independentes, a lei precedente pode limitar-se a indicar a entidade com competente para o editar, bem como a respetiva matéria, sem contudo delimitar o seu conteúdo. Porém, estando em causa matéria inserida na reserva legislativa a lei impor-se-á sempre; como diz ainda Gomes Canotilho, «a deslegalização encontra limites constitucionais nas matérias constitucionalmente reservadas à lei»²⁶.

As disposições da LGTFP integradas na reserva legislativa da AR prevalecem sobre quaisquer atos que não relevem da função legislativa e, dentro destes, que não sejam leis da AR ou decretos-leis do Governo aprovados no âmbito de uma autorização legislativa da AR. A edição de resoluções ou regulamentos da AR em matérias inseridas na reserva legislativa, tal como é o caso da consolidação da mobilidade e da cedência de interesse público, apenas poderá assumir natureza de complementaridade e de execução, não podendo alterar o regime estabelecido na lei.

3 — Pergunta-se em seguida:

«3.º - Concretamente, podem os trabalhadores da Administração Pública que ao abrigo do artigo 14.º do EFP exercem funções nos órgãos e serviços da Assembleia da República em regime de cedência de interesse público vir a ser integrados nas carreiras parlamentares com o posicionamento remuneratório de origem ou, pelo contrário, deve entender-se que uma decisão dessa natureza, independentemente da forma que for adotada (resolução da Assembleia da República ou simples despacho) não é legalmente admissível uma vez que a consolidação não se destina a operar “na mesma carreira e categoria”, tal como é exigido pelo artigo 99.º, n.º 9, da LGTFP?»

Recorde-se que no âmbito do EFP o instituto de cedência de interesse público permite quer a cedência de funcionário parlamentar a outra entidade (em casos excecionais), quer a ocupação de lugares do quadro de pessoal da AR por trabalhadores ou funcionários de outras entidades,

públicas ou privadas, em casos fundamentados em que não se mostra possível recorrer a outro modo de recrutamento. A cedência tem natureza temporária e, salvo se se tratar de cargo dirigente (em que a duração corresponde à da comissão de serviço), tem como duração máxima o período da legislatura. Nenhuma norma do EFP permite expressamente a consolidação desta situação.

Conforme se verificou, na lei geral a possibilidade de consolidação das situações de cedência de interesse público, apenas foi introduzida pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (lei do orçamento para 2013) e sob determinadas condições.

A lei atualmente em vigor (LGTFP) mantém um regime similar, prevendo, nos n.ºs 9 e 10 do artigo 99.º, a possibilidade de consolidação da situação de cedência de interesse público na mesma carreira e categoria e apenas em caso de trabalhador detentor de um vínculo de emprego público por tempo indeterminado previamente estabelecido e sendo a entidade cessionária um empregador público. O legislador excluiu assim a possibilidade de através desta figura (de consolidação) se constituírem novos vínculos de emprego público com caráter definitivo, o que desrespeitaria a regra de acesso a funções públicas mediante concurso.

Porém, mesmo no caso de trabalhador já detentor de vínculo de emprego público por tempo indeterminado, a lei exige ainda outros requisitos: a situação de cedência deve ter a duração mínima de seis meses ou a do período experimental, se superior; o posto de trabalho a ocupar deve estar previsto previamente no mapa de pessoal; e a consolidação deve ocorrer na mesma categoria e carreira em que o trabalhador estava já provido. Exige-se aceitação do trabalhador e despacho de concordância do membro do Governo competente na respetiva área, bem como de parecer prévio favorável dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública.

Ora, sendo a lei geral suscetível de aplicação subsidiária aos funcionários parlamentares (cujo Estatuto é omissivo no que à consolidação da cedência de interesse público respeita), a circunstância de a consolidação estar prevista na lei geral apenas dentro da mesma categoria e carreira obsta a que a mesma possa verificar-se quando a situação de cedência respeita a carreiras especiais de um corpo especial de funcionários — os funcionários parlamentares. De facto, um trabalhador, ainda que detentor de vínculo de emprego público por tempo indeterminado, mas que é proveniente de outra entidade (ainda que pública) virá sempre exercer na AR funções de carreira diferente da sua carreira de origem visto que as carreiras dos funcionários parlamentares são especiais e só existem neste órgão de soberania.

Não se verifica pois um dos requisitos exigidos pela lei geral para a consolidação das situações de cedência de interesse público na AR.

4 — Pergunta-se, por fim:

«Dispondo o artigo 24.º, n.º 1, alínea f), da Lei de Organização e Funcionamento da Assembleia da República (aprovada pela Lei n.º 77/78, de 1 de julho, e republicada pela Lei n.º 28/2003, de 30 de julho) que compete ao Secretário-Geral “assegurar a gestão corrente dos meios humanos da Assembleia da República”, pode um funcionário parlamentar invocar o n.º 5 do artigo 15.º do EFP para se recusar a cumprir um despacho fundamentado do Secretário-Geral dispondo sobre a sua colocação, nomeadamente em mobilidade na categoria, num outro serviço da Assembleia da República?»

Começamos por recordar o disposto no n.º 5 do artigo 15.º do EFP: «A mobilidade é da competência do Secretário-Geral, ouvidos os serviços de origem e de destino e obtido o acordo do funcionário parlamentar».

O Secretário-Geral superintende e coordena todos os serviços da AR submetendo a despacho do Presidente os assuntos que não são da sua competência; o artigo 24.º da LOFAR prevê, entre as “Competências específicas” do Secretário-Geral, «assegurar a gestão corrente dos meios humanos, financeiros e patrimoniais da Assembleia da República, sem prejuízo do disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 15.º»²⁷, «propor alterações à estrutura orgânica dos serviços e ao quadro de pessoal [...]» ou «autorizar ou determinar a movimentação e colocação de funcionários dentro da estrutura orgânica da AR».

A noção de gestão corrente é típica da administração financeira, compreendendo, nos termos do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 18 de julho (regime financeiro dos serviços e organismos da Administração Pública), «a prática de todos os atos que integram a atividade que os serviços e organismos normalmente desenvolvem para a prossecução das suas atribuições, sem prejuízo dos poderes de direção, supervisão e inspeção do ministro competente».

A aplicação do conceito no âmbito da atividade administrativa reconduz-se ao que, no Código do Procedimento Administrativo, se designa por “administração ordinária” e que se caracteriza pela instrumentalidade relativamente aos atos decisórios.

Segundo Freitas do Amaral, João Caupers, João Martins Claro, João Raposo, Pedro Siza Vieira e Vasco Pereira da Silva²⁸, em anotação ao artigo 35.º (correspondente ao artigo 44.º do atual CPA), por atos de administração ordinária devem entender-se os atos de gestão corrente, isto é, «aqueles que se destinam a assegurar a continuidade do serviço» e cuja nota específica deve buscar-se «no seu caráter não inovador, complementar ou de execução face àqueles outros que configuram as verdadeiras e próprias decisões de fundo, com as características da intencionalidade e da originalidade que lhes são inerentes».

A gestão corrente significará, no que concerne à gestão de pessoas, a prática de atos de natureza instrumental necessários à realização das políticas relacionadas com os recursos humanos.

É verdade que a LGTFP consagra a possibilidade de a entidade empregadora pública introduzir alguma flexibilidade na prestação do trabalho.

De facto, dispondo o artigo 80.º, n.º 1, que «A cada carreira, ou a cada categoria em que se desdobre uma carreira, corresponde um conteúdo funcional legalmente descrito», o n.º 1 do artigo seguinte, sobre “Exercício de funções afins”, permite a atribuição de funções afins ou funcionalmente ligadas a esse conteúdo funcional, nos seguintes termos: «A descrição do conteúdo funcional nos termos do artigo anterior não prejudica a atribuição ao trabalhador de funções que lhe sejam afins ou funcionalmente ligadas, para as quais o trabalhador detenha a qualificação profissional adequada e que não impliquem desvalorização profissional».

Contudo, como advertem Veiga e Moura e Catia Arrimar²⁹, em anotação a este último dispositivo: «[...] a entidade empregadora só pode exigir do trabalhador a execução das atividades correspondentes à caracterização do posto de trabalho que foi efetuada no aviso de abertura (a qual terá de ser subsumível a alguma das funções descritas no conteúdo funcional da respetiva categoria ou carreira) ou que a estas sejam funcionalmente ligadas ou afins. A exigência de execução de outras funções para além destas, ainda que subsumíveis ao conteúdo funcional da carreira em que o trabalhador está provido ou de diferente carreira, só poderá ser efetuada através da colocação do trabalhador em situação de mobilidade [...]».

Assim, embora se possa aceitar a aplicabilidade dessa forma de flexibilidade, prevista na lei geral, nos serviços da AR e por iniciativa do Secretário-Geral, a verdade é que a questão que nos é concretamente colocada respeita à possibilidade de mobilidade na categoria, a qual poderá consistir, como vimos, na execução do conteúdo funcional da categoria em que o funcionário já está provido, mas num serviço diferente ou numa atividade diferente da anteriormente exercida.

Ora, se bem que na lei geral existam hipóteses expressamente previstas em que a mobilidade na categoria pode ser determinada, sem acordo do trabalhador, designadamente em função da distância do novo posto de trabalho ou em casos excecionais previstos expressamente no artigo 98.º da LGTFP³⁰, a verdade é que o EFP tem, nesta parte, norma expressa, dispondo o n.º 5 do artigo 14.º que «A mobilidade é da competência do secretário-geral, ouvidos os serviços de origem e de destino e obtido o acordo do funcionário parlamentar».

Não existe nesta matéria qualquer espaço de não regulação que permita a aplicação subsidiária da lei geral. O EFP consagrou, como direito do funcionário, a impossibilidade de ser sujeito a mobilidade contra a sua vontade em qualquer modalidade da mobilidade interna, não tendo previsto quaisquer exceções, o que impede a dispensa do seu acordo mesmo nas situações em que a lei geral o dispensa relativamente aos demais trabalhadores que exercem funções públicas.

V

Em face do exposto extraem-se as seguintes conclusões:

1.ª Os funcionários parlamentares constituem um corpo especial e permanente regido por um estatuto especial e integram-se em carreiras especiais (assessor parlamentar, técnico de apoio parlamentar e assistente operacional parlamentar), pluricategoriais, sendo o acesso na carreira feito, em regra, pela respetiva categoria de base e exigindo a titularidade de determinadas habilitações académicas.

2.ª O Estatuto dos Funcionários Parlamentares (EFP), aprovado pela Lei n.º 23/2011, de 20 de maio, prevê a aplicabilidade dos mecanismos de cedência de interesse público e de mobilidade interna, bem como a possibilidade de consolidação relativamente às situações de mobilidade interna.

3.ª Não definindo o Estatuto dos Funcionários Parlamentares o conteúdo dos conceitos de mobilidade interna, quer no âmbito do artigo 15.º, quer no âmbito do artigo 17.º, a integração destes conceitos deve ser efetuada por recurso à legislação geral aplicável aos trabalhadores da Administração Pública, nos termos previstos no artigo 30.º da Lei de Organização e Funcionamento da Assembleia da República.

4.ª No âmbito da lei geral em vigor à data da aprovação do Estatuto dos Funcionários Parlamentares — Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro — a mobilidade interna abrangia a mobilidade na categoria, a mobilidade entre categorias e a mobilidade entre carreiras mas apenas era permitida a consolidação das situações de mobilidade na categoria, não sendo permitida a consolidação da mobilidade intercategorias ou intercarreiras.

5.ª Não se vislumbram razões específicas, designadamente que relemvem da autonomia e independência do respetivo órgão de soberania, que justifiquem um regime diferenciado para os funcionários parlamentares, que, para além de não ter sido manifestamente expresso pela lei especial, se afigura afastado pelo n.º 2 do artigo 18.º do Estatuto dos Funcionários Parlamentares o qual, ao referir-se à avaliação do desempenho para efeitos de consolidação da mobilidade interna, apenas menciona a consolidação na categoria e já não a consolidação em diversa categoria ou carreira.

6.ª Apesar de a lei geral atualmente em vigor — Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2104, de 20 de junho — ter admitido a possibilidade de consolidação da mobilidade entre categorias e entre carreiras, as exigências impostas não permitiram a sua aplicabilidade aos funcionários parlamentares até 31 de dezembro de 2016.

7.ª Só com a alteração introduzida pela Lei do Orçamento de 2017 (Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro), que aditou o artigo 99.º-A e que, além do mais, eliminou a exigência de que as carreiras tivessem igual grau de complexidade, passou a ser admissível a consolidação de situações de mobilidade entre categorias e entre carreiras no caso dos funcionários parlamentares, por aplicação subsidiária da lei geral e com as necessárias adaptações (designadamente no que concerne às competências).

8.ª As disposições da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas integradas na reserva legislativa da Assembleia da República, onde se incluem, nos termos do artigo 3.º, g), as normas respeitantes à consolidação da mobilidade interna e das situações de cedência de interesse público, prevalecem sobre quaisquer atos que não relevem da função legislativa e mesmo, dentro destes, que não sejam leis da AR ou decretos-leis do Governo aprovados no âmbito de uma autorização legislativa da AR.

9.ª Não obstante o disposto no artigo 30.º da Lei de Organização e Funcionamento da Assembleia da República, no sentido de que o pessoal «rege-se por estatuto próprio, nos termos da presente lei e das resoluções e regulamentos da AR, tomados sob proposta do Conselho de Administração», a edição de resoluções ou regulamentos da AR, em matérias inseridas na reserva legislativa, tal como é o caso da consolidação da mobilidade e da cedência de interesse público, apenas poderá assumir natureza de complementaridade e de execução, não podendo alterar o disposto na lei.

10.ª O Estatuto dos Funcionários Parlamentares prevê a aplicação do mecanismo de cedência de interesse público mas é omissivo no que respeita à possibilidade de consolidação dessa situação, sendo certo que, também na lei geral aplicável aos trabalhadores da Administração Pública em vigor na data da sua aprovação, tal possibilidade não estava prevista.

11.ª Embora posteriormente, por alterações introduzidas à lei geral, a consolidação das situações de cedência de interesse público tivesse sido prevista, as exigências impostas, designadamente que apenas ocorra dentro da mesma categoria e carreira, obsta à sua aplicação subsidiária aos funcionários parlamentares, que constituem um corpo especial de funcionários integrados em carreiras especiais que só existem neste órgão de soberania.

12.ª Apesar de caber nas competências específicas do Secretário-Geral da Assembleia da República assegurar a gestão corrente dos meios humanos, o disposto no n.º 5 do artigo 15.º do Estatuto dos Funcionários Parlamentares, segundo o qual, a mobilidade interna exige o acordo do funcionário parlamentar, não estando previstas quaisquer exceções, obsta a uma decisão de mobilidade do funcionário entre serviços da AR sem a concordância deste.

¹ Por ofício subscrito pelo Exm.º Secretário-Geral da Assembleia da República, de 11 de maio de 2107 (ofício n.º 1178/GA-BSG/2017, Pº 2017.0040/020.01.01).

² *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora, 2010, 4.ª edição revista, volume II, página 408.

³ A Lei Orgânica da AR foi aprovada pela Lei n.º 77/88, de 1 de julho; alterada pela Lei n.º 59/93, de 17 de agosto; pela Lei n.º 28/2003, de 30 de julho (que a renomeou como Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República); pela Lei n.º 13/2010, de 19 de julho; e pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro.

⁴ Projeto de lei n.º 624/XI, publicado no *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série A, de 6 de abril de 2011.

⁵ De acordo com os mapas anexos ao Estatuto, a carreira de assessor parlamentar compreende as categorias de assessor parlamentar e assessor parlamentar sénior; a carreira de técnico de apoio parlamentar compreende as categorias de técnico de apoio parlamentar e de técnico de apoio parlamentar coordenador; a carreira de assistente operacional parlamentar compreende as categorias de assistente operacional parlamentar e de encarregado parlamentar. Todas as categorias têm diversas posições remuneratórias.

⁶ *Comentários à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*, Coimbra Editora, 2014, 1.º volume, página 346 e seguintes.

⁷ Com exceção das normas transitórias abrangidas pelos artigos 88.º a 115.º

⁸ De 4 de dezembro de 2008, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 13 de janeiro de 2009.

⁹

«Artigo 60.º

Modalidades de mobilidade interna

1 — A mobilidade interna reveste as modalidades de mobilidade na categoria e de mobilidade intercarreiras ou categorias.

2 — A mobilidade na categoria opera-se para o exercício de funções inerentes à categoria de que o trabalhador é titular, na mesma atividade ou em diferente atividade para que detenha habilitação adequada.

3 — A mobilidade intercarreiras ou categorias opera-se para o exercício de funções não inerentes à categoria de que o trabalhador é titular e inerentes:

a) A categoria superior ou inferior da mesma carreira; ou

b) A carreira de grau de complexidade funcional igual, superior ou inferior ao da carreira em que se encontra integrado ou ao da categoria de que é titular.

4 — A mobilidade intercarreiras ou categorias depende da titularidade de habilitação adequada do trabalhador e não pode modificar substancialmente a sua posição.»

¹⁰ Paulo Veiga e Moura e Catia Arrimar, *Os Novos Regimes de Vinculação, de Carreiras e de Remunerações dos Trabalhadores da Administração Pública*, Coimbra Editora, 2008.

¹¹ Em alteração introduzida ao artigo 63.º pela Lei n.º 3/B/2010, de 28 de abril, estabeleceu-se que a mobilidade interna teria duração máxima de 18 meses, ficando expressamente ressalvadas da regra sobre duração, determinadas situações, entre elas, «Quando estejam em causa os órgãos e serviços da Assembleia da República e os serviços de apoio aos grupos parlamentares».

¹²

«Artigo 64.º

Consolidação da mobilidade na categoria

1 — A mobilidade na categoria que se opere dentro do mesmo órgão ou serviço consolida-se definitivamente, por decisão do respetivo dirigente máximo:

a) Independentemente de acordo do trabalhador, se não tiver sido exigido para o seu início, ou com o seu acordo, no caso contrário, quando se tenha operado na mesma atividade;

b) Com o acordo do trabalhador, quando se tenha operado em diferente atividade.

2 — A consolidação referida no número anterior não é precedida nem sucedida de qualquer período experimental.»

¹³ A redação dos n.ºs 2 a 5 resulta das alterações introduzidas pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2012, e aplica-se às situações de mobilidade em curso ou iniciadas após a sua entrada em vigor. A redação dos n.ºs 6 e 7 resulta das alterações introduzidas pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, com entrada em vigor no dia 1 de janeiro de 2013 e aplica-se às situações de cedência de interesse público em curso nessa data.

¹⁴ Dispunha o artigo 52.º sob a epígrafe “Outros requisitos de recrutamento”:

«1 — Quando se trate de carreiras unicategoriais ou da categoria inferior de carreiras pluricategoriais, podem candidatar-se ao procedimento:

a) Trabalhadores integrados na mesma carreira, a cumprir ou a executar diferente atribuição, competência ou atividade do órgão ou serviço em causa;

- b) Trabalhadores integrados na mesma carreira, a cumprir ou a executar qualquer atribuição, competência ou atividade de outro órgão ou serviço ou que se encontrem em situação de mobilidade especial;
- c) Trabalhadores integrados em outras carreiras;
- d) [...].

2 — Na falta de lei especial em contrário, quando se trate de categorias superiores de carreiras pluricategoriais, podem candidatar-se ao procedimento, para além dos referidos no número anterior, trabalhadores integrados na mesma carreira, em diferente categoria, do órgão ou serviço em causa, que se encontrem a cumprir ou a executar idêntica atribuição, competência ou atividade.»

¹⁵ Com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 82/2014, de 31 de dezembro; n.º 18/2016, de 20 de junho; n.º 42/2016, de 28 de dezembro; n.º 25/2017, de 30 de maio; n.º 70/2017, de 14 de agosto; n.º 73/2017, de 16 de agosto.

¹⁶ As outras normas que constituem, expressamente, bases definidoras do regime de vínculo de emprego público respeitam a: modalidades de vínculo e prestação de trabalho para o exercício de funções públicas (artigos 6.º a 10.º); fontes e participação na legislação do trabalho (artigos 13.º a 16.º); garantias de imparcialidade (artigos 19.º a 24.º); procedimento concursal (artigo 33.º); direitos, deveres e garantias do trabalhador e do empregador público (artigos 70.º a 73.º); disposições gerais sobre estruturação de carreiras (artigos 79.º a 83.º); princípios relativos às remunerações (artigos 144.º a 146.º); exercício do poder disciplinar (artigos 176.º a 240.º); reafetação e requalificação de trabalhadores (artigos 245.º a 275.º); extinção do vínculo (artigos 288.º a 313.º); e negociação coletiva (artigos 347.º a 386.º).

¹⁷ Cfr. Paulo Veiga e Moura e Catia Arrimar, *Comentários à lei geral do Trabalho em Funções Públicas*, 1.º volume, página 93.

¹⁸ *Comentários...*, *ob. cit.*, página 348.

¹⁹

«Artigo 98.º

Situações excecionais de mobilidade

1 — A título excecional, o trabalhador pode ser sujeito a mobilidade, com dispensa do seu acordo, para posto de trabalho situado a mais de 60 km de distância da sua residência, desde que reunidas cumulativamente as seguintes condições:

- a) A mobilidade ocorra entre unidades orgânicas desconcentradas de um mesmo órgão ou serviço;
- b) O trabalhador desempenhe funções correspondentes à categoria de que é titular e ocupe posto de trabalho idêntico na unidade orgânica de destino;
- c) A mobilidade tenha uma duração máxima de um ano;
- d) Sejam atribuídas ajudas de custo durante o período de mobilidade.

2 — A mobilidade depende do prévio apuramento dos trabalhadores disponíveis na unidade ou unidades de origem e de necessidades na unidade ou unidades orgânicas de destino, por carreira, categoria e área de atuação, as quais são divulgadas na Intranet do respetivo órgão ou serviço.

3 — Os trabalhadores da unidade ou unidades de origem detentores dos requisitos exigidos podem manifestar o seu interesse em aderir às ofertas de mobilidade divulgadas nos termos do presente artigo, no prazo e nas condições estipuladas para o efeito pelo dirigente máximo do órgão ou serviço.

4 — Quando não existam, nas condições previstas no número anterior, trabalhadores interessados em número suficiente para a satisfação das necessidades na unidade ou unidades orgânicas de destino, são aplicados, em cada órgão ou serviço, critérios objetivos de seleção definidos pelo respetivo dirigente máximo e sujeitos a aprovação do membro do Governo que exerça poderes de direção, superintendência ou tutela sobre o órgão ou serviço, sendo publicitados nos termos previstos no n.º 2.

5 — O trabalhador selecionado nos termos do número anterior pode solicitar a dispensa da mobilidade, invocando e demonstrando prejuízo sério para a sua vida pessoal, no prazo de 10 dias, a contar da comunicação da decisão de mobilidade.

6 — O trabalhador não pode ser novamente sujeito à mobilidade regulada no presente artigo antes de decorridos dois anos, exceto com o seu acordo, mantendo neste caso o direito a ajudas de custo.»

²⁰

«Artigo 97.º

Duração

1 — A mobilidade tem a duração máxima de 18 meses, exceto nos seguintes casos:

a) Quando haja acordo de cedência de interesse público para os órgãos e serviços da Assembleia da República, bem como para os serviços de apoio aos grupos parlamentares;

b) Quando esteja em causa órgão ou serviço, designadamente temporário, que não possa constituir vínculos de emprego público por tempo indeterminado.

2 — O prazo previsto no número anterior pode ser prorrogado por um período máximo de seis meses quando esteja a decorrer procedimento concursal que vise o recrutamento de trabalhador para o posto de trabalho preenchido com a mobilidade.

3 — Não pode haver lugar, durante o prazo de um ano, a mobilidade para o mesmo órgão, serviço ou unidade orgânica de trabalhador que se tenha encontrado em mobilidade e tenha regressado à situação jurídico-funcional de origem.»

²¹ «11 — Pode ainda ocorrer a consolidação da mobilidade intercarreiras do mesmo grau de complexidade funcional, verificados os requisitos previstos no n.º 3 e nos termos e condições previstos em portaria do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública e do membro do Governo competente no âmbito dos órgãos e serviços em cujos mapas de pessoal se encontre prevista a carreira de origem».

²² *Descomplicar o Orçamento do Estado 2015*, Vida Económica, 2015, página 101.

²³ Ana Fernanda Neves, “O posto de trabalho e a mobilidade concorrencial como instrumentos jurídicos de tutela dos direitos do trabalhador público”, *Trabalho em Funções Públicas em Tempo de Crise: que direitos?*, Sindicato dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais do Norte, 2013, página 11 e seguintes. A Autora refere que a mobilidade concorrencial, segundo a qual a mudança de carreira deve ter lugar através de concurso, constituía o “instrumento de mobilidade privilegiado”.

²⁴ *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, Coimbra, 2003, 7.ª edição, página 859.

²⁵ Parecer n.º 40/91, de 10 de outubro de 1991, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 19 de março de 1992.

²⁶ Gomes Canotilho, *Direito Constitucional...*, *ob. cit.*, página 841.

²⁷ A alínea f) do n.º 1 do artigo 15.º respeita ao exercício da gestão financeira pelo Conselho de Administração, ressalvando o disposto no artigo 54.º, acerca da autorização de despesas em função dos respetivos limites.

²⁸ *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, Almedina, Coimbra, 6.ª edição, 2007, página 89.

²⁹ *Comentários...*, *ob. cit.*, página 328.

³⁰ Cfr. nota 19.

Este parecer foi votado na Sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, de 28 de setembro de 2017.

Maria Joana Raposo Marques Vidal — Maria de Fátima da Graça Carvalho (Relatora) — Maria Manuela Flores Ferreira — Paulo Joaquim da Mota Osório Da Mesquita — Eduardo André Folque da Costa Ferreira — João Eduardo Cura Mariano Esteves — Maria Isabel Fernandes da Costa.

Este Parecer foi homologado por despacho de 8 de novembro de 2017, de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República.

Está conforme.

Lisboa, 15 de dezembro de 2017. — O Secretário da Procuradoria-Geral da República, *Carlos Adérito da Silva Teixeira*.

310999634

Conselho Superior do Ministério Público

Despacho (extrato) n.º 197/2018

Licenciada Maria Hortênsia da Silva Azevedo Calçada, procuradora-geral-adjunta a exercer as funções na Procuradoria-Geral Distrital do Porto, cessou as referidas funções por efeito de aposentação/jubilização.

13 de dezembro de 2017. — O Secretário da Procuradoria-Geral da República, *Carlos Adérito da Silva Teixeira*.

310997544