

## Direito do Trabalho II

### 1. O Direito Público

Já é do nosso conhecimento que o Direito é dividido de forma clássica em direito público e direito privado.

O **Direito Público** distingue-se do direito privado pelo facto de, no direito público, serem reguladas relações entre dois sujeitos, em que um deles – a entidade pública – está numa posição de supremacia relativamente ao outro, em virtude de se encontrar no exercício de poderes públicos.

Ainda de acordo com o critério da qualidade dos sujeitos da relação jurídica, são também de direito público aquelas regras ou normas que disciplinam a organização e atividade do Estado e de outras entidades públicas, isto é, normas que tem por matéria interesse do Estado.

Para além destas normas, incluir-se-ão, na categoria do Direito Público, todas as normas que regem as relações entre os entes públicos e os cidadãos, sempre que os primeiros se encontrem revestidos de poderes de autoridade conferidos pela lei.

O Direito Público é, portanto, um direito composto por regras jurídicas que vão disciplinar relações entre sujeitos em posições desiguais.

#### Ramos do Direito Público

Direito Constitucional	Direito Administrativo	Direito Penal	Direitos Processuais
O Direito Constitucional é a lei maior do Estado, subordinando todas as demais normas aos seus comandos e aos seus princípios.	O Direito Administrativo é relativo às relações entre a Administração Pública e os cidadãos, denominados respetivamente de administrador e administrados.	O Direito Penal tem por finalidade tutelar os bens jurídicos mais importantes para a sociedade. A tutela dos bens jurídicos é função do Estado, portanto interesse público.	As normas processuais regulam a organização do judiciário e do processo judicial.

#### Soberania e poderes do Estado

O conhecimento da organização do Estado e das instituições democráticas impõe-se como fundamental no âmbito do exercício pleno da cidadania.

Os princípios fundamentais de um Estado de direito assentam:

- ❖ Na lei como expressão da vontade geral;
- ❖ Na divisão de poderes:
  - **Legislativo** (que compete à Assembleia da República);
  - **Executivo** (que compete ao Governo);
  - **Judicial** (conferido aos Tribunais);
- ❖ Na legalidade da administração, ou seja, na submissão à lei;
- ❖ Na garantia jurídica e efetiva realização dos direitos e liberdades fundamentais.

A **soberania** é o exercício da autoridade que reside num povo e que se exerce por intermédio dos seus órgãos constitucionais representativos.

Portugal é uma democracia representativa, cuja organização do poder está explicitamente descrita e consagrada na Constituição da República Portuguesa de 1976.

Além do já referido, é importante frisar que o direito atribui **personalidade jurídica** as pessoas singulares (pessoas físicas) e as pessoas coletivas (pessoas jurídicas), ou seja, reconhece-as como sujeitos de direitos e obrigações.

Neste caso, como o **Estado** é visto como uma unidade organizada, uma pessoa que tem vontade própria, torna-se uma pessoa jurídica, embora dotada de interesses diversos, sendo certo que a vontade é da comunidade e não da vontade de cada membro. E mesmo quando a vontade do Estado é formada pela participação dos que o compõem, ou seja, do povo, não se confunde com as vontades dos que participam da formação da vontade estatal. Assim, também os direitos e deveres do Estado são distintos dos direitos e deveres dos cidadãos.

Porém, enquanto o Estado é detentor de personalidade jurídica, os órgãos que o compõe não, uma vez que são apenas parte de uma "estrutura maior". Como parte dessa estrutura, os **órgãos públicos** não têm vontade própria, limitando-se a cumprir as funções que lhes foram determinadas pela organização estatal.

## 2. O Direito Administrativo e a Administração Pública

O **Direito Administrativo** é um ramo do direito público, constituído pelo sistema de normas jurídicas que regulam a organização, a atividade e o controlo da Administração Pública e as relações que esta, no exercício da atividade administrativa de gestão pública, estabelece com outros sujeitos de direito.

Acrescente-se que não tem apenas como base o contrato de trabalho, mas também os **princípios da infra-ordenação e da legalidade**, que regulam a organização, o funcionamento e a atividade da Administração Pública.

Princípio da infra-ordenação	Princípio da legalidade
As entidades públicas têm poderes de autoridade sobre sujeitos privados e outras entidades públicas.	Proíbe às entidades públicas todas as atuações que não sejam permitidas.

### A Administração Pública

A Administração Pública é uma realidade vasta e complexa, sendo, tradicionalmente, entendida num duplo sentido: sentido orgânico e sentido material.

No sentido orgânico, a administração pública é o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado e de outras entidades públicas que visam a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas. Por sua vez, no sentido material, a administração pública é a própria atividade desenvolvida por aqueles órgãos, serviços e agentes.

Considerando o seu sentido orgânico, é possível distinguir na Administração Pública três grandes grupos de entidades:

#### ❖ **Administração direta do Estado**

Corresponde às pessoas coletivas públicas sobre as quais o Estado exerce poderes de direção, de superintendência e de tutela, ou seja, integra todos os órgãos, serviços e agentes

incluídos na pessoa coletiva Estado que, de modo direto e imediato e sob dependência hierárquica do Governo, desenvolvem uma atividade orientada à satisfação das necessidades coletivas.

#### ❖ **Administração indireta do Estado**

Integra as entidades públicas, distintas da pessoa coletiva “Estado”, dotadas de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira, que desenvolvem uma atividade administrativa que prossegue fins próprios do Estado.

#### ❖ **Administração Autónoma**

A administração autónoma é composta por pessoas coletivas públicas independentes do Estado, ou seja, não são subordinadas ou controladas por este. Existe apenas a exceção da tutela exercida pelo Governo sobre elas, que se trata apenas de um poder de fiscalização e não de controlo no sentido próprio. Os seus órgãos realizam as suas funções com independência, sem ter de obedecer a ordens provenientes da administração central.

Os interesses a que se refere a definição são os interesses próprios das pessoas que a constituem, ou seja, a população da delimitação territorial no caso das autarquias locais, e os seus associados no caso das associações públicas. Portanto, existe sempre um substrato humano, ao contrário da restante administração, onde existem substratos materiais.

Dentro da administração autónoma, podemos encontrar vários tipos de entidades, entre elas:

- Associações Públicas;
- Autarquias Locais;
- As regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

#### **Vícios da administração pública**

Os vícios do ato administrativo tratados pela doutrina são, geralmente, três: incompetência, vício de forma e desvio de poder.

- ❖ **Incompetência.** Esta existe quando um órgão da administração pratica um ato administrativo em que qualquer norma legal não lhe atribua a competência para tal;
- ❖ **Vício de forma.** Afeta os atos administrativos praticados com desrespeito dos seus requisitos objetivos formais de legalidade;
- ❖ **Desvio de poder.** O desvio de poder é um vício funcional, ou seja, decorre da omissão de requisitos de legalidade respeitantes ao fim e aos motivos dos atos administrativos. Teoricamente, poderia definir-se o desvio de poder como o vício dos atos administrativos que prosseguem outros fins que não o fim legal.

#### **Organização e Funcionamento da Administração Pública**

Os princípios organizativos e funcionais da Administração têm como finalidade melhorar a prossecução do interesse público e a proteção das posições subjetivas dos particulares, pelo que tais princípios estão indissolúvelmente ligados aos princípios da atividade administrativa.

Deste modo, destacam-se o princípio da **descentralização** e da **desconcentração**.

Relativamente à descentralização, trata-se de uma figura que reporta à organização de várias pessoas coletivas públicas ao mesmo tempo, face ao Estado.

No plano jurídico, estaremos perante um sistema descentralizado quando a função administrativa não esteja confiada unicamente ao Estado, mas também a outras pessoas coletivas territoriais.

Já no plano político-administrativo, o conceito de descentralização está relacionado com o poder de auto-administração. Assim, se os órgãos das autarquias locais forem livremente eleitos pelas respetivas populações, se a lei os considerar independentes face às suas atribuições e competências e se estiverem sujeitos a formas atenuadas de tutela administrativa, estaremos perante uma descentralização.

Em contrapartida, a **desconcentração**, tem na sua base a organização vertical dos serviços públicos, consistindo na existência ou ausência de distribuição vertical de competência entre os diversos graus e escalões da hierarquia. Assim, a desconcentração será «um sistema em que o poder decisório se reparte entre o superior e um ou vários órgãos subalternos, os quais permanecem, em regra, sujeitos à direção e supervisão daquele».

### 3. A relação jurídica pública

Como já referido, na relação jurídica pública, um dos sujeitos envolvidos é, por regra, uma pessoa coletiva (dotada de personalidade jurídica pública) que, frequentemente, se apresenta na relação com outros dotada de poderes de autoridade.

Concebe-se o Estado, como pessoa jurídica, e outras formas de organização do poder como sujeitos de Direito, titulares de poderes, direitos e deveres.

No contexto da relação jurídica, nascem, modificam-se ou extinguem-se direitos e obrigações, com a particularidade de, por regra, uma das partes na relação revestir o papel da autoridade pública e, sobretudo, a satisfação de necessidades públicas ser o objetivo daquele interagir.

**Relações jurídico-administrativas** – relações disciplinadas pelo Direito Administrativo, estabelecidas entre pessoas coletivas públicas ou entre uma pessoa coletiva pública e um ou mais indivíduos ou ainda entre órgãos de uma mesma pessoa coletiva.

Relação jurídico de emprego público	
<b>Sujeitos</b>	Estado e um sujeito particular
<b>Objeto</b>	Prestação de uma atividade
<b>Facto jurídico</b>	Contrato de trabalho em comissão de serviço ou nomeação
<b>Garantia</b>	Tribunais administrativos

**Relações jurídico-laboral** – relação entre um órgão e um trabalhador da função pública, de quem aquele é superior hierárquico, no contexto da qual o superior hierárquico emite ordens que em de ser cumpridas pelo subalterno e pode aplicar sanções disciplinares em caso de incumprimento de deveres

### 4. A Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP)

A **Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas** quase se traduz na criação de um verdadeiro Código de Trabalho da Função Pública, dado que agrega importantes temas do regime jurídico do trabalho em funções públicas.

Colocando um primeiro entrave à fragmentação legislativa, a LTFP concretiza, assim, um primeiro objetivo de dotar a Administração Pública de um diploma que reunisse o essencial do regime laboral dos seus trabalhadores, viabilizando a sua mais fácil apreensão e melhor aplicação.

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

- ❖ **Vínculo de emprego público**
  - Contrato de trabalho em funções públicas;
  - Nomeação;
  - Comissão de serviço.
- ❖ **Contrato de prestação de serviços.**

Dificuldades	Soluções
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Proliferação de diplomas;</li> <li>❖ Alterações avulsas e sucessivas;</li> <li>❖ Edifício legal disperso e fragmentado;</li> <li>❖ Dificuldade da gestão corrente e estratégica;</li> <li>❖ Aumento da conflituosidade estratégica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Preocupação com o saneamento legislativo;</li> <li>❖ Aplicação de três ideias-chave: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Convergência tendencial;</li> <li>○ Contrato como modelo de vínculo;</li> <li>○ Regime da função pública com unidade e coerência <ul style="list-style-type: none"> <li>• Código do Trabalho como regime subsidiário;</li> <li>• Existência de um regime diferenciado;</li> <li>• Satisfação do interesse público.</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>

O novo regime jurídico dos trabalhadores em funções públicas divide-se por **três grandes pilares** legislativos:

- ❖ A **Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas**, que regula matérias tão vastas como os vínculos do emprego público e modalidades especiais; direitos, deveres e garantias; carreiras; mobilidade; duração e horários de trabalho; remunerações; poder disciplinar; reafetação e requalificação dos trabalhadores; extinção do vínculo; negociação e contratação coletiva;
- ❖ O **Código de Trabalho**, como regime subsidiário, com matérias que, com as necessárias adaptações, se aplicam ao vínculo de emprego público, como a articulação de fontes; direitos de personalidade; igualdade; parentalidade; regime do trabalhador-estudante e dos trabalhadores com deficiência e doença crónica; organização e tempo de trabalho; tempos de não trabalho; promoção da segurança e saúde no trabalho; comissões de trabalhadores, associações sindicais e representantes dos trabalhadores em matéria de segurança e saúde no trabalho; mecanismos de resolução pacífica de conflitos coletivos; greve e lock-out;
- ❖ **Legislação avulsa e complementar**, cuja especificidade das matérias justifica estarem reguladas em diplomas próprios, como o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública; o regime de acidentes de trabalho e doenças profissionais dos trabalhadores que exercem funções públicas; o regime de formação profissional dos trabalhadores que exercem funções públicas; os estatutos do pessoal dirigente da Administração Pública.

#### 4.1. Atos da relação de emprego sujeitos a publicação no DR

Publicações na 2.<sup>a</sup> série do Diário da República previstas na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas

- ❖ O procedimento concursal (n.º 2 do artigo 33.º da LTFP);

- ❖ As alterações de natureza especial do posicionamento remuneratório com o teor da respetiva fundamentação e do parecer do Conselho Coordenador da Avaliação (n.º4 do artigo 157.º da LTFP);
- ❖ A notificação da acusação em procedimento disciplinar comum quando não seja possível a notificação pessoal ou por carta registada com aviso de receção (n.º 2 do artigo 214.º da LTFP);
- ❖ O aviso do início de produção de efeitos das sanções disciplinares quando o trabalhador não puder ser notificado (artigo 223.º da LTFP);
- ❖ O despacho do dirigente máximo do serviço integrador ou responsável pela coordenação do processo de reorganização dos órgãos ou serviços ocorrido por fusão declarando a data da conclusão do mesmo (n.º 8 do artigo 245.º da LTFP);
- ❖ Despacho do dirigente máximo responsável pelo processo de reorganização de órgãos ou serviços, que aprova a lista nominativa da colocação em situação de requalificação dos trabalhadores não reafetos ao serviço integrado (n.º 2 do artigo 257.º da LTFP);
- ❖ Despacho do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública que, concluído o processo de extinção de órgãos ou serviços, aprova a lista nominativa dos trabalhadores colocados em situação de requalificação que não tenham obtido colocação durante o período de mobilidade voluntária nem se encontre em situação transitória (n.º 4 do artigo 257.º da LTFP);
- ❖ Estatutos da comissão de trabalhadores e da comissão coordenadora, ou as suas alterações (alínea a) do n.º 1 do artigo 332.º da LTFP);
- ❖ Composição da comissão de trabalhadores, das subcomissões de trabalhadores e da comissão coordenadora (alínea b) do n.º 1 do artigo 332.º da LTFP);
- ❖ Cancelamento do registo da constituição da comissão de trabalhadores ou da comissão coordenadora e dos respetivos estatutos, no caso da sua extinção (n.º 1 do artigo 336.º da LTFP);
- ❖ Declaração judicial de nulidade da deliberação de extinção da comissão de trabalhadores ou da comissão coordenadora e revogação do cancelamento do respetivo registo de constituição e dos estatutos (n.º 4 do artigo 336.º da LTFP);
- ❖ Instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho e a sua revogação (n.º 1 do artigo 356.º da LTFP);
- ❖ Data da cessação da vigência de acordos coletivos de trabalho (n.º 2 do artigo 356.º da LTFP);
- ❖ A deliberação da comissão paritária prevista no n.º 2 do artigo 366.º (n.º 3 do artigo 367.º e n.º 1 do artigo 356.º, ambos da LTFP);
- ❖ Os acordos de adesão (n.º 4 do artigo 378.º da LTFP);
- ❖ As decisões arbitrais (n.º 2 do artigo 380.º da LTFP);
- ❖ A arbitragem necessária (n.º 2 do artigo 382.º e n.º 2 e artigo 380.º, ambos da LTFP).

## 4.2. Vínculo de emprego público

### 4.2.1. Acumulação de funções

As funções públicas são, em regra, exercidas em exclusividade, como determina o artigo 20.º da LTFP, mas a lei admite que, em certas condições o trabalhador possa acumular as suas funções com outras funções públicas ou privadas.

Relativamente à acumulação das suas funções com outras **funções públicas**, nos termos do artigo 21.º da LTFP, o trabalhador pode ser autorizado a tal desde que se verifiquem duas condições: as funções não serem remuneradas e haver uma manifestação de interesse público na acumulação.

Havendo lugar ao abono de remuneração, e também manifesto interesse público, o exercício de funções públicas em acumulação apenas é permitido nas hipóteses referidas no n.º 2 do mesmo artigo.

Por sua vez, como resulta do artigo 22.º da LTFP, o trabalhador pode acumular as suas funções com outras **funções privadas**, remuneradas ou não, se para tal estiver autorizado, salvo se as funções forem concorrentes, similares ou conflituantes com as suas funções públicas.

### **4.3. Planeamento e Gestão dos Recursos Humanos**

#### **Mapas de pessoal**

Os mapas de pessoal são anualmente planeados tendo em consideração:

- ❖ A missão;
- ❖ As atribuições;
- ❖ A estratégia;
- ❖ Os objetivos fixados;
- ❖ As competências das unidades orgânicas da autarquia;
- ❖ As atividades a desenvolver durante a execução do orçamento.

Os mapas de pessoal contêm a indicação do número de postos de trabalho de que o órgão ou serviço carece para o desenvolvimento das respetivas atividades. São por isso caracterizados em função:

- ❖ Da atribuição, competência ou atividade que o seu ocupante se destina a cumprir ou a executar;
- ❖ Do cargo ou da carreira e categoria que lhes correspondam;
- ❖ Dentro de cada carreira e, ou, categoria, quando imprescindível, da área de formação académica ou profissional que o seu ocupante deva ser titular.
- ❖ Do perfil de competências transversais da respetiva carreira e, ou categoria, complementado com as competências associadas à especificidade do posto de trabalho.

No âmbito da planificação da atividade, os postos de trabalho englobam todas as modalidades de vínculo de emprego público, o que implica que se esteja em presença de trabalho subordinado. Incluem-se naqueles postos de trabalho as relações jurídicas constituídas por contrato de trabalho em funções públicas, por tempo indeterminado ou a termo resolutivo, certo ou incerto, por nomeação e, bem como, o exercício de cargos em comissão de serviço, com exceção das prestações de serviço, por estas não consubstanciarem trabalho subordinado.

A elaboração dos mapas de pessoal traduz um juízo objetivo de avaliação sobre a necessidade de garantir, no plano da organização do trabalho, uma adequada resposta às necessidades impostas pela lei, pelas orientações estratégicas superiormente fixadas e pelas decisões organicamente tomadas. É em função dessa avaliação e como resultado dela que o órgão ou serviço verifica se se encontram em funções trabalhadores em número suficiente, insuficiente ou excessivo, tal como se refere no artigo 29.º da LTFP. Este exercício pressupõe que apenas sejam contabilizados os trabalhadores em exercício efetivo de funções nesse órgão ou serviço.

## **5. Lei n.º 35/2014, de 20 de junho**

### **5.1. Atos da relação de emprego sujeitos a publicação no DR**

Publicações na 2.ª série do Diário da República, por extrato, previstas na Lei n.º 35/2014, de 20 de junho:

- ❖ Os atos de nomeação, bem como os que determinam, relativamente aos trabalhadores nomeados, mudanças definitivas de órgão ou serviço ou de categoria (alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho);

- ❖ Os contratos por tempo indeterminado, bem como os atos que determinam, relativamente aos trabalhadores contratados, mudanças definitivas de órgão ou serviço ou de categoria (alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho);
- ❖ As comissões de serviço (alínea c) do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho);
- ❖ Os atos de cessação das nomeações, dos contratos por tempo indeterminado e das comissões de serviço (alínea d) do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

## **5.2. Faltas por doença**

Os trabalhadores com vínculo de emprego público, em qualquer das suas modalidades – contrato de trabalho em funções públicas, nomeação ou comissão de serviço – enquadrados no regime geral de segurança social, têm direito ao subsídio de doença, após o período de espera (primeiros três dias de ausência ao trabalho), estando também sujeitos à verificação da doença por iniciativa das instituições de segurança social.

No âmbito laboral, são aplicáveis a estes trabalhadores, como decorre do n.º 1 do artigo 122.º da LTFP, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, as faltas por doença, previstas na alínea d) do n.º 1 do artigo 134.º, que têm os efeitos estabelecidos no Código do Trabalho, para o mesmo tipo de faltas, conforme dispõe a alínea a) do n.º 4 do mesmo artigo 134.º.

Assim sendo, as faltas por motivo de doença determinam a perda de remuneração desde que o trabalhador beneficie de um regime de segurança social de proteção na doença.

Aos trabalhadores com vínculo de emprego público, em qualquer das suas modalidades, que se encontrem enquadrados no regime de proteção social convergente, é aplicável, no âmbito laboral e de proteção social, o regime constante dos artigos 15.º a 39.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, nomeadamente no que respeita à justificação, verificação e efeitos das faltas, com o desconto, em regra, da totalidade de remuneração nos primeiros três dias de ausência e de 10% da mesma do 4.º ao 30.º dia.

### **Como se comprovam as faltas por doença?**

As faltas por doença dos trabalhadores integrados no regime de proteção social convergente são comprovadas mediante apresentação do modelo de certificado de incapacidade temporária para o trabalho.

Nos termos dos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 17.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, as entidades do Serviço Nacional de Saúde competentes para a emissão dos certificados de incapacidade temporária para o trabalho são:

- ❖ Os estabelecimentos hospitalares;
- ❖ Os centros de saúde;
- ❖ As instituições destinadas à prevenção ou reabilitação de toxicod dependência ou alcoolismo.

Para além das referidas entidades, a doença pode, ainda, ser certificada por:

- ❖ Médicos privativos dos serviços;
- ❖ Médicos de estabelecimentos públicos de saúde não integrados no Serviço Nacional de Saúde;
- ❖ Médicos ao abrigo de acordos com qualquer dos subsistemas de saúde da Administração Pública no âmbito da especialidade médica objeto do respectivo acordo.



Nas situações de internamento a comprovação da doença pode, também, ser efetuada por estabelecimentos particulares com autorização legal de funcionamento concedida pelo Ministério da Saúde.

Embora a lei fixe o prazo de cinco dias úteis para a entrega ou envio do documento comprovativo da doença dos trabalhadores integrados no regime de proteção social convergente, a violação deste prazo não implica, automaticamente, a injustificação das faltas dadas.

Efetivamente, desde que o interessado comprove, por si ou por interposta pessoa, a impossibilidade de cumprimento daquele prazo e que os motivos invocados sejam considerados atendíveis pelo dirigente competente para o efeito, dentro dos poderes gestionários que lhe são próprios, não haverá lugar à respetiva injustificação.