

AS MODALIDADES DE CONSTITUIÇÃO DO VÍNCULO DA RELAÇÃO JURÍDICA DE EMPREGO PÚBLICO

Pelo Dr. Diogo Vaz Marecos

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. As principais alterações à constituição da relação jurídica de emprego na Administração Pública, na Lei n.º 12-A/2008; 2.1. O enquadramento sistemático; 2.2. Uma nova modalidade de constituição da relação jurídica de emprego; 2.3. As (in)definições das modalidades de constituição da relação jurídica; 2.4. A nova modalidade regra de constituição da relação jurídica; 2.5. A nomeação transitória; 2.6. O conceito de funcionário público; 3. As modalidades de constituição da relação jurídica de emprego na Administração Pública; 3.1. O contrato de trabalho, regulado pela Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho; 3.2. O contrato de trabalho em funções públicas; 3.3. A nomeação; 3.4. A comissão de serviço; 4. Outras formas de vinculação à Administração Pública; 5. Conclusão; 6. Bibliografia.

1. INTRODUÇÃO

A presente análise tem subjacente a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro⁽¹⁾, documento para o qual, salvo expressa indicação em contrário, são feitas, de ora em diante, todas as remissões. Este diploma veio reformar os regimes de vinculação, de carreiras e

⁽¹⁾ A Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro foi rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 22-A/2008, publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 81, de 24 de Abril de 2008, e foi alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de Dezembro, 3-B/2010, de 28 de Abril, 34/2010, de 2 de Setembro e 55-A/2010, de 31 de Dezembro.

remunerações dos trabalhadores da Administração Pública. São numerosas as alterações trazidas pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, em matéria de constituição da relação jurídica de emprego público. Aliás, e servindo a constituição da relação jurídica de emprego público como o modo através do qual alguém passa a prestar o seu trabalho, sob a autoridade e direcção da Administração Pública, é fácil conceber a importância da matéria em causa. Esta é a tarefa que nos propomos empreender, identificando os principais problemas que suscitam cada uma das modalidades de constituição da relação jurídica de emprego público. Excluimos do âmbito desta análise a cessação da relação jurídica de emprego público, sem prejuízo de pontualmente lhe podermos fazer referência, sempre que a mesma se justificar.

Sabido é que a reforma dos regimes de vinculação, de carreiras e remunerações dos trabalhadores da Administração Pública assentou fundamentalmente na constatação de que as soluções até então vigentes não correspondiam às necessidades impostas por uma boa organização e gestão dos serviços públicos. Entre os principais objectivos que nortearam a reforma realizada, contavam-se: a aproximação do regime público ao regime laboral comum; a sujeição ao mesmo regime, em domínios fundamentais, da relação de emprego público, independentemente do tipo de vínculo; a gestão de recursos humanos relacionada com a gestão por objectivos dos serviços e com os postos de trabalho necessários para as suas actividades; o reforço dos poderes de gestão dos dirigentes, dos mecanismos de responsabilização, de fundamentação dos actos de gestão e da sua transparência e o controlo da evolução anual de despesas com o pessoal.

Avançada esta palavra prévia, é tempo de passarmos ao essencial, analisando em que medida se reflectiram aqueles objectivos nos resultados, que vieram a ser consagrados.

2. AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES À CONSTITUIÇÃO DA RELAÇÃO JURÍDICA DE EMPREGO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NA LEI N.º 12-A/2008

São várias as alterações consagradas na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, no que à matéria da constituição da relação jurídica de emprego na Administração Pública diz respeito. Antes da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, era aplicável à constituição da relação jurídica de emprego na Administração Pública o Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho⁽²⁾, e o Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro⁽³⁾. Quer o Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, quer o Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, encontram-se revogados, por efeito expresso das alíneas s) e x), respectivamente, do art. 116.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro.

2.1. O enquadramento sistemático

Desde logo há na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, uma alteração de enquadramento sistemático. Enquanto que no Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, o regime da constituição da relação jurídica de emprego na Administração Pública encontrava-se no Capítulo II, respeitante aos “Princípios gerais do emprego”, entre a matéria relativa ao objecto e âmbito daquele decreto-lei e os princípios gerais sobre remunerações⁽⁴⁾, na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro há um retoque sistemático, cfr. art. 8.º e seguintes, estando agora a constituição da relação jurídica de emprego na Administração Pública inserida sistematicamente no Capítulo I do Título III “Regimes de vinculação”, logo a seguir ao Título II, “Gestão dos recursos humanos”, e antes do Título IV, “Regime de

⁽²⁾ O Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho foi alterado pelas Leis n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro, 25/98, de 26 de Maio, 10/2004, de 22 de Maio e 23/2004, de 22 de Junho.

⁽³⁾ O Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro foi alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 407/91, de 17 de Outubro, 102/96, de 31 de Julho, e 218/98, de 17 de Julho, e pelas Leis n.ºs 19/92, de 13 de Agosto, e 23/2004, de 22 de Junho.

⁽⁴⁾ Cfr. artigos 5.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho.

carreiras”. A solução agora realizada revela um aspecto susceptível das maiores reservas por parte do intérprete, e que é transversal a toda a Lei n.º 12-A/2008, não se manifestando apenas a propósito da constituição da relação jurídica de emprego público: uma sistematização ambígua. É duvidoso que o Título II, relativo à gestão dos recursos humanos, e que contém apenas quatro artigos, art. 4.º a 7.º, seja digno de ser autonomizado enquanto título próprio, dadas as normas aí contidas reduzirem-se, em regra, a princípios gerais, os quais poderiam ter acolhimento no Título I, eventualmente sobre outra epígrafe que não aquela que veio a ser adoptada pelo legislador: “Objecto e âmbito de aplicação”. Por outro lado, o Capítulo I do Título III da Lei n.º 12-A/2008 revela ainda um outro aspecto pouco isento a críticas, e que não se limita igualmente à matéria da constituição da relação jurídica de emprego: o legislador foi pouco sensível a tomar uma decisão de fundo relativamente ao regime da própria Lei n.º 12-A/2008. Do conteúdo normativo da Lei n.º 12-A/2008 resulta que o legislador não optou se esta deveria assumir-se como uma lei de bases, contendo os princípios gerais aplicáveis em matéria de vínculos, carreiras e remunerações dos trabalhadores da Administração Pública, que seriam posteriormente desenvolvidos por outros diplomas⁽⁵⁾, e menos permeável à corrosão do tempo e a instabilidades políticas futuras, ou se, e em detrimento desta, a Lei n.º 12-A/2008 deveria assumir-se como um diploma codificador, contendo por isso normas regulamentares próprias deste tipo de diplomas. A não opção do legislador é patente, entre outros e no que à matéria desta breve análise respeita, desde logo no preceito que inicia o Capítulo I, o art. 8.º que contém aspectos próprios de diplomas regulamentares, como aquele que estabelece que, além de outros que a lei preveja, é requisito da constituição da relação jurídica a verificação pelo trabalhador do cumprimento das leis de vacinação obrigatória⁽⁶⁾.

(5) O que poderia até ter sido realizado à semelhança do que sucedeu com o Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, que foi desenvolvido pelo Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, e que antecederam a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro.

(6) Consagra o art. 8.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro:

“Requisitos

A constituição da relação jurídica de emprego público depende da reunião, pelo tra-

2.2. Uma nova modalidade de constituição da relação jurídica de emprego

Outra relevante alteração trazida pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, constata-se nas modalidades da relação jurídica de emprego público. Enquanto que no Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, encontravam-se consagradas apenas duas modalidades de constituição da relação jurídica, a nomeação e o contrato⁽⁷⁾, na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, estabelecem-se três modalidades de constituição da relação jurídica de emprego público, a nomeação, o contrato de trabalho e a comissão de serviço, cfr. n.º 1 e n.º 4 do art. 9.º. A comissão de serviço não constitui contudo uma novidade instituída pela Lei n.º 12-A/2008, sendo há muito conhecida do ordenamento jurídico nacional, sendo que a inovação está em esta ter sido erigida à categoria de modalidade de constituição da relação jurídica. Antes da Lei n.º 12-A/2008 a comissão de serviço era apenas uma modalidade da nomeação, sendo que era a nomeação ela própria que constituía uma das formas de constituição da relação jurídica de emprego na Administração Pública⁽⁸⁾.

balhador, além de outros que a lei preveja, dos seguintes requisitos:

- a) Nacionalidade portuguesa, quando não dispensada pela Constituição, convenção internacional ou lei especial;
- b) 18 anos de idade completos;
- c) Não inibição do exercício de funções públicas ou não interdição para o exercício daquelas que se propõe desempenhar;
- d) Robustez física e perfil psíquico indispensáveis ao exercício das funções;
- e) Cumprimento das leis de vacinação obrigatória.

(7) Cfr. art. 5.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho: “A relação jurídica de emprego na Administração constitui-se com base em nomeação ou em contrato.

(8) Neste sentido, a comissão de serviço não era sequer referida no Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, tendo sido apenas com o Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro que a comissão de serviço veio a ter consagração jurídica, estabelecendo o art. 5.º deste último diploma que: “A constituição da relação jurídica de emprego por nomeação reveste as modalidades de nomeação por tempo indeterminado, adiante designada por nomeação, e de nomeação em comissão de serviço.”, desenvolvendo o seu regime nos artigos 6.º e seguintes.

2.3. As (in)definições das modalidades de constituição da relação jurídica

Outra inovação da Lei n.º 12-A/2008 constata-se nas definições consagradas de cada uma das modalidades de constituição da relação jurídica. No Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, entendia-se por nomeação o acto unilateral da Administração Pública, cuja eficácia estava condicionada à aceitação por parte do nomeado, e pelo qual se visa o preenchimento de um lugar no quadro⁽⁹⁾. Continua a denotar-se um grande paralelismo entre a definição de nomeação no Decreto-Lei n.º 184/89 e a definição agora constante da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, sendo esta última em tudo semelhante ao que era já feito pela legislação antecedente. Trata-se de uma redacção que pouco tem de novo, e em tudo idêntica à anterior, dizendo-se agora no n.º 2 do art. 9.º que: “A nomeação é um acto unilateral da entidade empregadora pública, cuja eficácia depende da aceitação do nomeado.”. Note-se contudo que tal como está, a definição de nomeação é passível de crítica. A utilização do termo “eficácia” na definição de nomeação refere-se ao regime da própria nomeação, e não ao seu conceito. Em termos técnico-jurídicos, o conceito de nomeação na Lei n.º 12-A/2008 não resulta apenas do n.º 2 do art. 9.º, mas sim da conjugação desta norma com o n.º 3, *in fine* do mesmo art. 9.º, que contém um elemento comum à definição de nomeação e à definição de contrato, sendo a este último — ao contrato — que se pretendeu referir o n.º 3 do art. 9.º. Da conjugação destes dois preceitos, o n.º 2 do art. 9.º e o n.º 3, *in fine* do mesmo art. 9.º, a nomeação será o acto unilateral da entidade empregadora pública, nos termos do qual se constitui uma relação de trabalho subordi-

(9) Cfr. n.º 1 do art. 6.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho. Refira-se, não obstante, que a definição de nomeação no Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro era ligeiramente distinta, no sentido de se ter fundido a redacção do n.º 1 do art. 6.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, com a redacção do n.º 2 desse mesmo art. 6.º, tendo resultado que: “A nomeação é um acto unilateral da Administração pelo qual se preenche um lugar do quadro e se visa assegurar, de modo profissionalizado, o exercício de funções próprias do serviço público que revistam carácter de permanência.”, cfr. n.º 1 do art. 4.º do Decreto-Lei n.º 427/89.

nado de natureza administrativa. Já quanto ao conceito de contrato, o Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, entendia este como um acto bilateral, nos termos do qual se constituía uma relação transitória de trabalho subordinado⁽¹⁰⁾. Na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, o legislador adoptou uma redacção mais extensa, estabelecendo no n.º 3 do art. 9.º que: “O contrato é um acto bilateral celebrado entre uma entidade empregadora pública, com ou sem personalidade jurídica, agindo em nome e em representação do Estado, e um particular, nos termos do qual se constitui uma relação de trabalho subordinado de natureza administrativa.”. Se não há dúvidas de que o contrato de trabalho em funções públicas é um negócio jurídico contratual — onde os contraentes, além de liberdade de celebração têm liberdade de estipulação, ou seja podem optar não só pela prática do acto, como ainda seleccionar o tipo de efeitos jurídicos que irão produzir, vide art. 55.º em que se admite a possibilidade de negociação da remuneração⁽¹¹⁾ — estas já surgem relativamente a outros aspectos da definição de contrato. Designadamente, como pode o negócio, através do qual se constitui uma relação de trabalho subordinado, de natureza administrativa, ser celebrado com uma entidade sem personalidade jurídica, representar o Estado? Ao invés, se tem personalidade jurídica, como pode essa entidade representar o Estado? Os efeitos reflectem-se na própria esfera jurídica da entidade com personalidade jurídica, e não na do Estado. Fruto do aumento das modalidades de constituição da relação jurídica na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de

⁽¹⁰⁾ Cfr. n.º 1 do art. 7.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho.

⁽¹¹⁾ Em sentido diferente, parece entender Paulo Veiga e Moura, que defende que o contrato de trabalho em funções públicas “traduz mais um contrato de adesão”, em que o contratado não tem qualquer poder de introduzir alterações de monta ao regime que disciplina esta relação, invocando o art. 81.º da Lei n.º 12-A/2008 que estabelece a hierarquia de fontes normativas aplicáveis ao contrato, cfr. Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar *Os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores da Administração Pública*, Coimbra Editora, Abril de 2008, pág. 28 e ss. Com o devido respeito, não seguimos este autor. Se ao contrato de trabalho em funções públicas faltasse a liberdade de estipulação estaríamos perante um mero acto jurídico, porquanto a ausência da possibilidade de se poder seleccionar, para além da presença de determinados efeitos jurídicos, o seu tipo, é uma característica deste tipo de actos, e não perante um negócio jurídico. O mesmo autor reconhece contudo a admissibilidade da remuneração inicial ser negociada, possibilidade esta, acrescentamos nós, expressamente consagrada pela lei.

Fevereiro, e como *supra* referido, estabelecem-se três modalidades de constituição da relação jurídica de emprego público, a saber, a nomeação, o contrato de trabalho e a comissão de serviço, sendo que na legislação anterior a comissão de serviço, sendo uma modalidade da nomeação,⁽¹²⁾ continha um conceito definidor. Surpreendentemente, deixou de existir na Lei n.º 12-A/2008 qualquer elemento definatório da comissão de serviço.

2.4. A nova modalidade regra de constituição da relação jurídica

Outra alteração, de monta, instituída pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, diz respeito à modalidade regra da constituição da relação jurídica de emprego público. Enquanto que no Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, a regra geral de constituição da relação jurídica de emprego na Administração Pública era a nomeação⁽¹³⁾, o paradigma mudou, sendo agora o contrato de trabalho em funções públicas o instrumento privilegiado de constituição das relações jurídicas de emprego público. Neste sentido, e apesar de no art. 20.º da Lei n.º 12-A/2008 se estabelecer que são contratados os trabalhadores que não devam ser nomeados e cuja relação jurídica de emprego público não deva ser constituída por comissão de serviço, a verdade é que nomeação passa a ser reservada a funções de autoridade pública, como resulta expressamente do conteúdo

(12) Cfr. art. 5.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, definindo-se a nomeação no n.º 1 do art. 4.º desse mesmo Decreto-Lei n.º 427/89, e ainda no n.º 1 do art. 6.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho.

(13) Neste sentido veja-se não só o n.º 1 do art. 7.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, que estabelecia que o contrato constituía uma relação transitória de trabalho subordinado, admitindo que este pudesse assumir uma de duas formas: contrato administrativo de provimento ou contrato de trabalho a termo certo (cfr. n.º 2 desse mesmo art. 7.º), como o n.º 3 do art. 8.º do mesmo Decreto-Lei n.º 184/89, que determinava que o recrutamento em regime de contrato administrativo de provimento era admitido para situações especiais expressamente definidas por lei, como ainda o n.º 1 do art. 9.º daquele mesmo diploma, que na sua versão original dispunha que o contrato de trabalho a termo certo se destinava a assegurar, excepcionalmente, o exercício transitório de funções de carácter subordinado de duração previsível que não possam ser desempenhadas por nomeados ou contratados em regime de direito administrativo.

normativo do art. 10.º ^(14/15), pelo que a própria nomeação torna-se excepcional. Já a comissão de serviço tem também um papel residual, aplicando-se apenas nas situações expressamente previstas no art. 9.º, ou seja ao exercício de cargos não inseridos em carreiras, designadamente aos cargos dirigentes, cfr. alínea *a*) do n.º 4 do art. 9.º, à frequência de formação específica que constitua condição ou pressuposto necessário para o exercício de funções integradas em carreira, e à aquisição de certo grau académico ou de certo título profissional que também constitua condição ou pressuposto necessário para o exercício de funções integradas em carreira, cfr. alínea *a*) do n.º 4 do art. 9.º

2.5. A nomeação transitória

Não despidianda é a alteração realizada ainda a propósito da nomeação, que na Lei n.º 12-A/2008, passa a poder ser transitória. Ou seja, mantendo-se uma solução que vinha desde há longo tempo no direito português, a nomeação realizada por tempo indeterminado, que a Lei designa de nomeação definitiva, cfr. n.º 1 do art. 11.º, admite-se agora, ao lado desta, a figura da nomeação transitória, a qual é efectuada por tempo determinado ou determinável, cfr. n.ºs 1 e 3 do art. 11.º. De acordo com o n.º 1 do art. 13.º, apli-

⁽¹⁴⁾ Estabelece o art. 10.º:

“Âmbito da nomeação

São nomeados os trabalhadores a quem compete, em função da sua integração nas carreiras adequadas para o efeito, o cumprimento ou a execução de atribuições, competências e actividades relativas a:

- a*) Missões genéricas e específicas das Forças Armadas em quadros permanentes;
- b*) Representação externa do Estado;
- c*) Informações de segurança;
- d*) Investigação criminal;
- e*) Segurança pública, quer em meio livre quer em meio institucional;
- f*) Inspeção.”

⁽¹⁵⁾ Note-se contudo que nem todas as funções de autoridade estão previstas no art. 10.º da Lei n.º 12-A/2008. Designadamente os trabalhadores que prestam o seu trabalho a entidades reguladoras exercem, e com potenciais repercussões tão ou mais gravosas na esfera jurídica dos particulares, funções de autoridade, tendo contudo um enquadramento laboral de natureza privada, desempenhando o seu trabalho ao abrigo de um contrato individual de trabalho.

cando-se à nomeação transitória, as disposições do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas⁽¹⁶⁾ relativos ao contrato a termo resolutivo, isto significa que a nomeação transitória é uma nomeação a termo resolutivo, certo ou incerto.

2.6. O conceito de funcionário público

Por fim, referimo-nos ao conceito de funcionário público, designação que deixa, face ao regime anterior, de ser utilizado na Lei n.º 12-A/2008. Durante largo tempo o conceito de funcionário público dominou a doutrina⁽¹⁷⁾ e jurisprudência, entendendo-se como tal o profissional da função pública, ou seja, todo aquele que exercesse funções públicas como actividade profissional. Não obstante, as tendências mais recentes já vinham no sentido de se aproximar o regime dos funcionários e agentes das entidades públicas ao regime dos trabalhadores que desempenham o seu trabalho para entidades privadas. Esta tendência revela-se também na terminologia que é conferida aqueles que exercem trabalho subordinado a uma entidade pública, e que cedo se manifestou na Constituição da República, que logo na revisão operada em 1982 substituiu o termo “funcionários” por “trabalhadores da Administração Pública”, cfr., a título exemplificativo, os n.ºs 1 e 2 do art. 269.º. Até à entrada em vigor da Lei n.º 12-A/2008, a nomeação conferia ao nomeado a qualidade de funcionário público, qualidade que no novo regime é substituída por trabalhador da Administração Pública. Ainda assim, a designação de trabalhador da Administração Pública, em substituição da de funcionário público não significa uma sujeição a diferentes deveres daqueles a que já se achavam adstritos os profissionais que desempenham o seu trabalho a uma entidade pública ao abrigo do regime anterior, razão pela qual é discutível se o conceito de funcionário público é uma existência

⁽¹⁶⁾ O Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas foi aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro.

⁽¹⁷⁾ Cfr. por todos Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 9.ª Edição, Coimbra Editora, 1972 pág. 661 e seguintes.

constitucionalmente protegida⁽¹⁸⁾, ou ao invés é apenas uma diferente terminologia de uma mesma realidade. Temos para nós, que funcionário público ou trabalhador da Administração Pública constituem tão somente uma e a mesma realidade, com vantagem para esta última, dado não permanecer no imaginário jurídico, tão conotada com uma imagem denegrida que nas últimas décadas se foi genericamente construindo acerca daqueles que desempenham o seu trabalho para o Estado, onde os índices de produtividade se têm revelado na proporção inversa aos crescentes custos necessários à manutenção desses postos de trabalho, sem benefício para os particulares, que têm de recorrer aos seus bens e/ou serviços.

3. AS MODALIDADES DE CONSTITUIÇÃO DA RELAÇÃO JURÍDICA DE EMPREGO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1. O contrato de trabalho, regulado pela Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho

Como se deixou antever no capítulo anterior, são três as modalidades da relação jurídica de emprego público, o contrato de trabalho em funções públicas, a nomeação e a comissão de serviço, cfr. n.º 1 e n.º 4 do art. 9.º. Além destas três modalidades, há ainda uma quarta, fruto da consagração de uma norma transitória na ali-

⁽¹⁸⁾ Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar defendem que o conceito de funcionário público é uma realidade constitucionalmente protegida, suscitando a dúvida se este conceito pode ser eliminado por via legislativa, cfr. Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar *Os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores da Administração Pública*, Coimbra Editora, Abril de 2008, pág. 28 e ss. Com o devido respeito, não seguimos estes autores. Do texto da Constituição da República Portuguesa não resulta qualquer disposição que consagre o conceito de funcionário público. É verdade que o art. 22.º e o art. 271.º da Lei Fundamental referem no seu texto “funcionários”, contudo não se vê como é que o termo funcionários não pode englobar o conceito de trabalhador da Administração Pública, e sobretudo, porque não pode o legislador ordinário empregar outro termo, desde que não viole os deveres naquela plasmados.

nea *b*) do n.º 2 do art. 117.º, inserida sistematicamente no Título VII, Disposições finais e transitórias⁽¹⁹⁾.

Relativamente à quarta modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público, esta vigorou apenas durante um período delimitado. Tal sucedeu, porque não obstante nas alíneas *s*) e *x*) do art. 116.º se terem revogado os Decretos-Lei n.ºs 184/89, de 2 de Junho, e 427/89, de 7 de Dezembro, só a alínea *a*) do n.º 4 do art. 9.º e o art. 10.º é que entraram em vigor na data de entrada em vigor da própria Lei n.º 12-A/2008, 1 de Março de 2008⁽²⁰⁾. Os demais preceitos da Lei n.º 12-A/2008 relativos à constituição do vínculo da relação jurídica de emprego público, tendo entrado em vigor em 1 de Março, só produziram efeitos a partir da data de entrada em vigor do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas⁽²¹⁾, que veio a ser aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, lei esta que entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 2009⁽²²⁾. Entre 1 de Março de 2008 e 1 de Janeiro de 2009, as relações jurídicas de emprego público constituíram-se por aplicação do disposto no n.º 2 do art. 117.º Lei n.º 12-A/2008, mesmo que resultantes de procedimentos concursais abertos em data anterior à entrada em vigor da própria Lei n.º 12-A/2008⁽²³⁾. De acordo com o estabelecido no n.º 2 do art. 117.º, as relações jurídicas de emprego público que envolvessem o exercício de funções de autoridade eram constituídas por

(19) Estranhamente, não pode deixar de se notar, que o Título VII, Disposições finais e transitórias, é constituído por trinta e cinco artigos, cfr. art. 83.º a 118.º, ou seja, e em termos percentuais, 30% dos preceitos da Lei n.º 12-A/2008 são normas finais e transitórias.

(20) Estabelece o n.º 1 do art. 118.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro: “Sem prejuízo do disposto no número seguinte, a presente lei entra em vigor no 1.º dia do mês seguinte ao da sua publicação e produz efeitos nos termos dos n.ºs 3 a 7.”. Tendo sido publicada a 27 de Fevereiro, a Lei n.º 12-A/2008, entrou em vigor no dia 1 de Março de 2008.

(21) De acordo com a previsão expressa do n.º 7 do art. 118.º.

(22) Cfr. art. 23.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro. A Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, foi alterada pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril.

(23) Neste sentido *vide* n.º 6 do art. 117.º: “As relações jurídicas de emprego público decorrentes de concursos de recrutamento e selecção de pessoal ou outros processos de recrutamento abertos antes da entrada em vigor da presente lei constituem-se com observância do disposto no n.º 2.”.

nomeação, nos termos dos Decretos-Lei n.ºs 184/89, de 2 de Junho, e 427/89, de 7 de Dezembro, enquanto que se as funções a exercer não se encontrassem integradas em carreiras ou em cargos não inseridos em carreira, a constituição da relação de emprego público era feita em comissão de serviço, nos termos dos mesmos Decretos-Lei n.ºs 184/89 e 427/89, cfr. alínea *a*) do n.º 2 do art. 117.º. Em todas as outras situações, ou seja quando não fosse de aplicar a nomeação nem a comissão de serviço, as relações jurídicas de emprego público constituíam-se por contrato individual de trabalho, ou por contrato a termo resolutivo, certo ou incerto, nos termos da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho⁽²⁴⁾, cfr. alínea *b*) do n.º 2 do mesmo art. 117.º. Assim, até à entrada em vigor da Lei n.º 59/2008⁽²⁵⁾ (dia 1 de Janeiro de 2009) o contrato individual de trabalho e o contrato a termo resolutivo, certo ou incerto foram o modo usual de constituição das relações de emprego público. Nestes termos, pode assumir-se que o contrato de trabalho, regulado pela Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, constituiu, enquanto vigorou, uma quarta modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público⁽²⁶⁾.

⁽²⁴⁾ Sendo que em concreto, o trabalhador seria posicionado na carreira, categoria e posição remuneratória determinada pela legislação ou em instrumento de regulamentação colectiva do trabalho vigente aquando da constituição da relação, cfr. n.º 3 do art. 117.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro.

⁽²⁵⁾ A Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, na alínea *f*) do seu art. 18.º, revogou a Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho.

⁽²⁶⁾ Neste sentido, também Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar, *Os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores da Administração Pública*, Coimbra Editora, Abril de 2008, pág. 222 e ss.. Entendem estes autores, em posição que já não partilhamos, que a alínea *b*) do n.º 2 do art. 117.º, ao generalizar o contrato de trabalho como meio normal de constituição das relações jurídicas de emprego público e ao aplicar-lhe o regime laboral comum, é inconstitucional, por se expropriarem direitos dos funcionários e agentes, e por se eliminar por via legislativa um regime com protecção constitucional, o regime público, substituindo-o pelo direito do trabalho comum. Com o devido respeito, não seguimos estes autores. Os trabalhadores da Administração Pública não beneficiam de um direito constitucional à segurança no emprego de modo especialmente distinto daquele que é conferido aos trabalhadores comuns, não afirmando a Constituição qualquer garantia de “vitalicidade” do vínculo laboral da Função Pública, cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 4/03, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20030004.html>. Por imposição constitucional, a Administração Pública está sujeita ao interesse público, cfr. n.º 1 do art. 269.º da Constituição da República Portuguesa. Prosseguir o interesse público é também velar pela saúde financeira do

3.2. O contrato de trabalho em funções públicas

O contrato de trabalho em funções públicas, como se disse, é o instrumento privilegiado de constituição das relações jurídicas de emprego público, e pode ter uma de duas modalidades: contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado ou contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo, certo ou incerto, cfr. n.º 1 do art. 21.º. Independentemente da modalidade que venha a assumir, o contrato de trabalho em funções públicas é um contrato administrativo⁽²⁷⁾, onde os contraentes, além de liber-

Estado, e pela qualidade dos serviços e bens prestados pela Administração, sendo que a qualidade de funcionário público, regido por um conjunto de preceitos que impuseram uma estabilidade exigindo pouco mais do que a imparcialidade, tem marcado negativamente a experiência portuguesa, comprometendo fortemente a devoção ao serviço que justificou a sua instituição, ao mesmo tempo que os custos de manutenção deste regime cresceram exponencialmente, colocando em causa o equilíbrio financeiro do próprio Estado. Por contraponto, o regime laboral comum adaptou-se melhor aos diferentes estágios evolutivos e económicos a que foi sujeito. Seguindo de perto o Acórdão *supra* referido: “Pese embora seja possível afirmar, segundo os dados da experiência histórica, a existência, no domínio da função pública, de uma certa estabilidade/imutabilidade do vínculo laboral estabelecido, senão mesmo da existência, até, uma certa expectativa no sentido do seu desenvolvimento que é próprio de um esquema geral de progressão nas carreiras, não se retira daí que esses vínculos laborais possam ficar imunes, *ex natura* ou por qual razão especial, às contingências financeiras supervenientes, mormente no que toca à dificuldade da administração não poder suportar os gastos normais do funcionamento dos serviços, entre eles se contando os relativos aos trabalhadores, ou a leste da necessidade sentida pelo legislador de proceder a uma melhor adequação dos serviços na perspectiva de uma melhor e actual pacificação das necessidades demandadas pelos interesses públicos que lhe cabe primordialmente definir e prosseguir.”. A aplicação de parte do regime laboral comum, a situações jurídicas anteriormente constituídas não configura uma alteração acentuadamente arbitrária ou intolerável, antes sendo justificada. Recordamos que a aplicação de parte do direito do trabalho privado não postula o despedimento de trabalhadores, sejam eles públicos ou comuns, até porque o despedimento, sem motivo justificativo, é proibido pela lei fundamental e por essa razão condenado judicialmente. Por outro lado, ao legislador deve ser reconhecida a liberdade constitutiva e a auto revisibilidade, características que são típicas, ainda que delimitadas, da função legislativa, não se proibindo a irretroactividade das soluções alcançadas em determinado momento, por diminuir direitos anteriormente atribuídos, situação que sempre se verificará na actividade legislativa. À instituição de direitos para uns, em regra corresponde a sujeição a deveres, dos mesmos sujeitos, ou doutros. Invocar, sem mais, a expropriação de direitos é pouco, face à escassa onerosidade da alteração efectuada.

⁽²⁷⁾ Diz-se contrato administrativo o acordo de vontades pelo qual é constituída, modificada ou extinta uma relação jurídica administrativa, cfr. n.º 1 do art. 178.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro.

dade de celebração, têm liberdade de estipulação, podendo seleccionar o tipo de efeitos jurídicos que irão produzir, ou pelo menos alguns deles (como a remuneração inicial, cfr. art. 55.º), quando a lei não imponha alguns desses efeitos. A lei não enuncia os pressupostos da contratação por tempo indeterminado, nem cremos que tivesse de o fazer, porquanto, por exclusão de partes, esta é a modalidade regra, dado que o contrato a termo resolutivo, certo ou incerto só pode ser celebrado para satisfazer necessidades temporárias dos serviços, cfr. art. 93.º da Lei n.º 59/2008, por remissão expressa do n.º 1 do art. 22.º. Ou seja, quando estiverem em causa necessidades permanentes⁽²⁸⁾ dos serviços, a modalidade que o contrato de trabalho em funções públicas deve revestir é por tempo indeterminado.

(28) A lei não fornece um conceito de necessidades permanentes, não fornecendo igualmente qualquer definição do que entende por necessidades transitórias. As necessidades “correspondem, nos sujeitos individuais como nos colectivos, a situações de carência (falta de bens ou serviços considerados necessários à subsistência ou à melhoria da condição da vida humana) e ao desejo de possuir esses bens ou serviços, que se julgam adequados a mitigar tais carências”, Sousa Franco, *Manual de Finanças Públicas*, 1981, 63, ou, ainda, numa outra formulação, as “resultantes da vida em sociedade, ou por esta moldadas, as quais, para uns, são sentidas pelos indivíduos enquanto integrados na vida social, e, para outros, serão necessidades da própria sociedade como ente “a se” distinto dos seus componentes”, idem, 16. Em rigor, proceder à administração pública consiste em acorrer a essas necessidades, mais precisamente, “em assegurar a satisfação regular das necessidades colectivas de segurança e bem-estar dos indivíduos obtendo e empregando racionalmente para esse efeito os recursos adequados”, Marcello Caetano, *Manual*, I, 9.ª edição, 5 ou, como refere Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, I, 11, Reimpressão, 31, “Quando se fala em administração pública, tem-se presente todo um conjunto de necessidades colectivas cuja satisfação é assumida como tarefa fundamental pela colectividade, através de serviços por esta organizados e mantidos”. Já permanente será o que “Dura, que se mantém sem interrupção ou sem alteração durante um espaço de tempo mais ou menos longo”, “Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea” da Academia das Ciências de Lisboa. Assim, satisfazer necessidades permanentes consiste em contentar essas pretensões sociais, de uma forma estável, durante um lapso de tempo razoável, cfr. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 5 de Julho de 2007, processo n.º 0351/07, sumários em www.dgsi.pt. Temporalmente a própria lei fornece, em larga medida, um padrão suficientemente claro para a interpretação do conceito de necessidades temporárias, porquanto o legislador representou como razoável que até três anos, no contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo certo, as necessidades de mão-de-obra sejam temporárias e a partir daí passam a permanentes, cfr. art. 103.º do Regime do Contrato de Trabalho em funções públicas, aprovado pela Lei n.º 59/2008. Facticamente, a lei estabelece ainda, taxativamente, um conjunto de situações que devem entender-se como transitórias, cfr. n.º 1 do mesmo art. 93.º.

Independentemente da modalidade do contrato de trabalho em funções públicas, tem este de ser reduzido a escrito, e assinado pelos seus contraentes, cfr. n.º 1 do art. 72.º da Lei n.º 59/2008.

Ambas as modalidades de contrato de trabalho em funções públicas estão sujeitas a um período probatório, com vista a aferir se o trabalhador tem as capacidades necessárias ao posto de trabalho que irá ocupar, cfr. n.º 1 do art. 73.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas. Este período experimental tem, à partida, uma duração distinta, consoante a modalidade de contrato de trabalho em funções públicas em causa: de 90, 180 ou 240 dias nos contratos por tempo indeterminado, salvo se outra for a duração prevista em lei especial, e de 30 dias ou 15 dias nos contratos a termo resolutivo, consoante se preveja que este tenha uma duração igual ou superior a seis meses, ou menor do que esses seis meses, respectivamente. Durante o período experimental o trabalhador é avaliado e acompanhado, sendo sujeito a uma avaliação final que se traduz numa escala de 0 a 20 valores, que determinará a continuação do vínculo, ou a sua cessação, se o trabalhador revelar não ter as capacidades necessárias ao posto de trabalho, sendo que por expressa remissão normativa dos n.ºs 1 e 2 do art. 73.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, ao acompanhamento, avaliação final e conclusão do período experimental são aplicáveis as normas do período experimental da nomeação definitiva, que *infra* trataremos.

A modalidade de contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo, certo ou incerto, suscita a questão de saber quais as consequências da ilicitude do termo, ou seja, qual o regime aplicável quando a Administração se socorre deste tipo de contrato para satisfazer necessidades permanentes em detrimento das necessidades temporárias que justificam a sua admissibilidade legal, sabendo-se que esta questão se pode colocar, como em regra sucede, quando cessa o contrato celebrado⁽²⁹⁾. De acordo com o

(29) Se o trabalhador, no decorrer do contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo certo, vier a suscitar a apreciação do termo nele aposto e caso o tribunal venha a decidir pela ilicitude do termo, declarando a nulidade do contrato, uma das consequências é que o trabalhador não irá receber a compensação pela não renovação prescrita no n.º 3 do art. 252.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado

n.º 2 do art. 92.º da Lei n.º 59/2008: “O contrato a termo resolutivo não se converte em caso algum, em contrato por tempo indeterminado, caducando no termo do prazo máximo de duração previsto no presente Regime, ou tratando-se de contrato a termo incerto, quando deixe de se verificar a situação que justificou a sua celebração.”⁽³⁰⁾ Verificando-se uma violação do disposto na Lei n.º 59/2008, relativamente à contratação a termo resolutivo, o contrato é nulo, sem prejuízo dos efeitos durante o tempo em que esteve em execução, gerando responsabilidade civil, disciplinar e financeira dos dirigentes máximos dos órgãos ou serviços que os tenham celebrado, cfr. n.º 3 do art. 92.º da Lei n.º 59/2008⁽³¹⁾. No

pela Lei n.º 59/2008. Nesta situação em concreto, e apesar do legislador ter ficcionado legalmente a validade do contrato declarado nulo, durante o tempo da sua execução, cfr. n.º 3 do art. 92.º e n.º 1 do art. 83.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 59/2008, quando os serviços públicos comunicarem a cessação do vínculo, esse vínculo não permitia a renovação, pelo que faltando o seu objecto, não há lugar à compensação.

⁽³⁰⁾ Não é assim no direito do trabalho comum. Neste último, que também admite a contratação a termo resolutivo certo ou incerto, cfr. art. 139.º e seguintes do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro, a norma equivalente ao n.º 2 do art. 92.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 59/2008, o art. 147.º do Código do Trabalho, tem um significado diametralmente oposto. Assim, quando um trabalhador com contrato de trabalho a termo conseguir fazer a prova em tribunal que verdadeiramente tinha um contrato por tempo indeterminado, designadamente por a empresa não revelar reais necessidades temporárias localizadas no tempo, a cessação do contrato configura um despedimento sem justa causa, e não a uma cessação do contrato por caducidade, com as consequências daí emergentes para o empregador. Este, o empregador ficará então obrigado a indemnizar o trabalhador por todos os danos patrimoniais e não patrimoniais causados, a reintegrá-lo no seu posto de trabalho e ainda a proceder ao pagamento de todas as retribuições que o trabalhador deixou de auferir desde a data do despedimento até ao transito em julgado da decisão do tribunal. Em caso de despedimento ilícito, pode ainda o trabalhador, em substituição da reintegração, optar por o tribunal fixar uma indemnização entre 15 e 45 dias de retribuição base e diuturnidades por cada ano completo ou fracção de antiguidade.

⁽³¹⁾ Contra a impossibilidade de conversão de um contrato de trabalho a termo resolutivo em contrato de trabalho por tempo indeterminado na Administração pública, argumentando que tal solução é não só desequilibrada, deixando incólume a própria Administração, que no limite responde apenas solidariamente pelos danos causados ao trabalhador, vide Paulo Veiga e Moura, *A Privatização da Função Pública*, Coimbra Editora, 2004, pág. 247 e seguintes. Ao contrário do que entende este autor, aceitar-se a sua doutrina equivaleria a deixar entrar pela janela o que se pretendeu vedar com o fecho da porta. Semelhante resultado teria certamente por efeito, na realidade portuguesa, a preterição de inúmeros candidatos ao preenchimento de um posto de trabalho na Administração Pública, os

sentido de que na Administração Pública os contratos de trabalho a termo resolutivo não se convertem em contratos sem termo, pronunciou-se o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 368/2000, publicado na 1.ª série do Diário da República, de 30 de Novembro de 2000⁽³²⁾, que julgou inconstitucional, o artigo 14.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, na interpretação segundo a qual os contratos de trabalho a termo celebrados pelo Estado se convertem em contratos de trabalho sem termo, uma vez ultrapassado o limite máximo de duração total fixado na lei geral sobre contratos de trabalho a termo, por violação do disposto no n.º 2 do artigo 47.º da Constituição.

A contratação por tempo indeterminado está sujeita a publicação por extracto na 2.ª série do Diário da República, com indicação da carreira, categoria e posição remuneratória do contratado, enquanto que a contratação a termo resolutivo, certo ou incerto e as respectivas renovações têm de ser afixadas no órgão ou serviço e inseridos em página electrónica, com indicação da carreira e posição remuneratória do contratado, ou, sendo o caso, da função a desempenhar e respectiva retribuição, bem como do respectivo prazo, cfr. artigos 37.º e 38.º⁽³³⁾.

quais poderiam nem sequer concorrer ao processo de recrutamento por não estarem interessados num vínculo temporário. Ao mesmo tempo, a entrada primordial na Administração Pública passaria a fazer-se pela celebração de contrato a termo, deixando-se ao mero critério do dirigente fazer ou não a comunicação da cessação do contrato, a qual poderia ou não fazer por conveniência pessoal, política ou outra, consoante lhe interessasse que o trabalhador integrasse definitivamente os quadros da Administração.

⁽³²⁾ Também disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20000368.html>.

⁽³³⁾ Na Região Autónoma dos Açores, todos os actos relativos às modalidades de vinculação em que legalmente se exige a respectiva publicitação em jornal oficial ou afixação no órgão ou serviço interessado são efectuados na bolsa de emprego público da Região Autónoma dos Açores (BEP-Açores), cfr. art. 3.º do Decreto Legislativo Regional n.º 26/2008/A, publicado no Diário da República, 1.ª série, de 24 de Julho de 2008. Já na Região Autónoma da Madeira, todas as referências a publicações a efectuar no Diário da República, constantes da Lei n.º 12 -A/2008, de 27 de Fevereiro, reportam-se ao Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, fr. art. 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2009/M, publicado no Diário da República, 1.ª série, de 12 de Janeiro de 2009.

3.3. A nomeação

A nomeação, por seu turno, é reservada a funções de autoridade pública, em domínios onde se manifesta o *ius imperii* do Estado, cfr. art. 10.º. A enumeração das funções de autoridade pública referida no art. 10.º é taxativa. Ou seja, só podem constituir-se por nomeação as funções relativas a missões genéricas e específicas das Forças Armadas em quadros permanentes, representação externa do Estado, informações de segurança, investigação criminal, segurança pública, e inspecção. Apesar do elenco do art. 10.º, nem todas as funções de autoridade pública aí encontram previsão. Nesta situação encontram-se, por exemplo, os trabalhadores das autoridades reguladoras, que à semelhança dos trabalhadores privados, celebraram com essas entidades um contrato individual de trabalho. A nomeação pode ter duas modalidades, a nomeação definitiva e a nomeação transitória, cfr. n.º 1 do art. 11.º. Enquanto que a nomeação definitiva é realizada por tempo indeterminado, a nomeação transitória é efectuada por tempo determinado ou determinável, aplicando-se a esta última as disposições do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, relativos ao contrato a termo resolutivo, por imposição expressa do n.º 1 do art. 13.º⁽³⁴⁾, pelo que a nomeação transitória é uma nomeação a termo resolutivo, certo ou incerto⁽³⁵⁾.

⁽³⁴⁾ Além dos artigos 91.º a 107.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, que com as devidas adaptações são aplicáveis à nomeação transitória, há ainda outras disposições que por força do art. 8.º da própria Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, são aplicáveis à nomeação, independentemente da sua modalidade. Trata-se de preceitos relativos aos direitos de personalidade, igualdade e não discriminação, protecção do património genético, protecção da maternidade e da paternidade, estatuto do trabalhador-estudante, segurança, higiene e saúde no trabalho, constituição de comissões de trabalhadores, liberdade sindical e direito à greve.

⁽³⁵⁾ Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar, *Os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores da Administração Pública*, Coimbra Editora, Abril de 2008, pág. 34 e ss. insurgem-se quanto à figura da nomeação transitória, não identificando qualquer vantagem nem utilidade de funções que impliquem a soberania e a autoridade do Estado poderem ser desempenhadas por pessoas que têm um vínculo precário, chegado a pugnar que esta modalidade de nomeação só faz sentido para funções em ser-

Ambas as modalidades de nomeação estão sujeitas a um período probatório, com vista a aferir se o trabalhador tem as capacidades necessárias ao posto de trabalho que irá ocupar⁽³⁶⁾. Este período experimental tem, à partida, uma duração distinta, consoante a modalidade de nomeação em causa: de um ano na nomeação definitiva, salvo se outra for a duração prevista em lei especial, e de 30 dias ou 15 dias na nomeação transitória, consoante se preveja que esta tenha uma duração igual ou superior a seis meses, ou menor do que esses seis meses, respectivamente. Atenta a redacção do art. 12.º, a lei especial poderá reduzir o período experimental, já lhe sendo vedado excluí-lo liminarmente⁽³⁷⁾. Independentemente da modalidade que revestir a nomeação, durante o período experimental o trabalhador é avaliado e acompanhado, sendo sujeito a uma avaliação final que se traduz numa escala de 0 a 20 valores, que determinará a continuação do vínculo da nomeação, ou a sua cessação, se o trabalhador revelar não ter as capacidades necessárias ao posto de trabalho. A avaliação é realizada por um júri especialmente constituído para avaliar o período experimental na nomeação definitiva, enquanto que na nomeação transitória a avaliação é praticada pelo superior hierárquico imediato do nomeado⁽³⁸⁾. Numa ou nou-

viços de autoridade que envolvam a aplicação de conhecimentos técnicos. Cremos que não é assim. Por um lado pode haver vantagem em recorrer à constituição de uma relação de nomeação a termo resolutivo, certo ou incerto em funções ligadas à autoridade do Estado. Pense-se que em determinada situação de crise internacional, o Estado tem interesse em que certo cidadão, conhecido pelas suas qualidades, o represente externamente, para mediar certo impasse ou certo conflito iminente, podendo recorrer a uma nomeação a termo resolutivo incerto, enquanto durarem os pressupostos que permitem a sua admissibilidade. Por outro lado, e atendendo a que à nomeação são aplicáveis os pressupostos do contrato a termo resolutivo, será de muito difícil verificação que o exercício de funções técnicas em serviços de autoridade não corresponda à satisfação de necessidades permanentes, pelo quando assim for a nomeação não poderá ser transitória. A nomeação transitória a termo resolutivo só tem admissibilidade legal se for para satisfazer necessidades temporárias dos serviços que desempenhem funções de autoridade.

(36) Cfr. n.º 1 do art. 12.º, e n.º 1 do art. 73.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aplicável por força do n.º 1 do art. 13.º

(37) Neste sentido, o art. 78.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aplicável ao contrato de trabalho em funções públicas, e à nomeação transitória, admite a redução do período experimental por instrumento de regulamentação colectiva do trabalho, mas não permite que este o exclua.

(38) Cfr. n.º 3 do art. 12.º, e n.º 2 do art. 77.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aplicável por força do n.º 1 do art. 13.º

tra modalidade da nomeação o júri, e o superior hierárquico na nomeação transitória, devem estar definidos antes de ter lugar a própria nomeação, caso contrário é inviável acompanhar o exercício das funções e recolher os elementos que se mostrem necessários à avaliação⁽³⁹⁾. Também em ambas as modalidades, o trabalhador deve apresentar um relatório relativo ao período experimental, que deve ser tido em conta na avaliação final⁽⁴⁰⁾. Não é necessário aguardar o decurso de todo o período experimental para fazer cessar o vínculo da nomeação, podendo ser antes, caso o trabalhador manifestamente revele não possuir as competências exigidas pelo posto de trabalho, cfr. n.º 9 do art. 12.º. Se o período experimental for concluído com insucesso, ocorre uma de duas situações: ou o trabalhador já tinha um vínculo com a Administração e regressa ao posto de trabalho que tinha antes da nomeação, ou não havia qualquer vínculo anteriormente, e a relação jurídica de emprego público cessa, não se consubstanciando na esfera jurídica do trabalhador, em nenhum dos dois casos, qualquer direito a indemnização da Administração. Independentemente do sucesso ou insucesso que o trabalhador revele para o posto de trabalho durante o período

(39) Cfr. n.ºs 3 e 4 do art. 12.º e n.º 2 do art. 73.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aplicável por força do n.º 1 do art. 13.º.

(40) A lei não refere quando deve ser apresentado o relatório do trabalhador, não referindo igualmente até quando é que o resultado da avaliação final deve ser conhecido, como notam Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar, *Os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores da Administração Pública*, Coimbra Editora, Abril de 2008, pág. 38 e seguintes. Sob pena de se frustrar o fim visado pelo período experimental, cremos que nem o trabalhador deve apresentar o seu relatório, nem o júri ou o superior hierárquico devem realizar a avaliação final na vigência do período experimental, mas apenas após o termo da sua duração. Assim, julgamos aplicável o disposto no art. 71.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, no sentido de o trabalhador ter 10 dias, após o *terminus* do período experimental, e contados nos termos do artigo seguinte àquele, para apresentar o relatório, sendo que o júri ou o imediato superior hierárquico terão posteriormente 10 dias para realizarem a avaliação final, após a entrega do relatório, ou esgotado o prazo para o efeito. Caso o trabalhador não apresente o relatório, deve esse facto ser tido em conta na avaliação final, uma vez que a sua apresentação é um dever que lhe é imposto, cfr. n.º 4 do art. 12.º. Ao invés, se for a Administração quem se remeta ao silêncio, não realizando a avaliação final, julgamos que ao trabalhador assiste o direito de recorrer à acção administrativa especial de condenação à prática de acto devido, prevista nos artigos 66.º e seguintes do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro.

experimental, o tempo de serviço nele decorrido, conta na carreira e categoria, cfr. n.ºs 7 e 10 do art. 12.º, o que só não sucede quando o período experimental não tenha sido concluído com sucesso e o trabalhador não tivesse, antes da nomeação, qualquer vínculo com a Administração.

Seja qual for a modalidade de nomeação, esta reveste a forma de despacho, nele constando os dispositivos legais habilitantes e a existência de cabimento orçamental, cfr. n.ºs 1 e 2 do art. 14.º. Sendo esta a forma exigida para a nomeação, o despacho, que se caracteriza por consubstanciar um acto administrativo praticado por um órgão singular, isto significa que um órgão colegial não pode nomear, incube então ao dirigente máximo do serviço⁽⁴¹⁾.

A nomeação definitiva está sujeita a publicação por extracto na 2.ª série do Diário da República, com indicação da carreira, categoria e posição remuneratória do nomeado, enquanto que a nomeação transitória e as respectivas renovações têm de ser afixadas no órgão ou serviço e inseridos em página electrónica, com indicação da carreira e posição remuneratória do nomeado, ou, sendo o caso, da função a desempenhar e respectiva retribuição, bem como do respectivo prazo, cfr. artigos 37.º e 38.º.

Após a publicitação, o nomeado tem 20 dias⁽⁴²⁾ para aceitar a nomeação, da qual depende a própria nomeação, a não ser que outro seja o prazo, maior ou menor, estabelecido por lei especial. Este prazo, porque a aceitação um acto pessoal, comporta contudo a possibilidade de prorrogação quando o trabalhador se encontre ausente por maternidade, paternidade ou adopção, por acidente em serviço, por doença (profissional ou não), férias e por prestação de serviço militar, cfr. n.ºs 2 e 3 do art. 17.º⁽⁴³⁾. A aceitação além de

⁽⁴¹⁾ No sentido de que a nomeação tem de ser praticada por um órgão singular *vide* art. 16.º.

⁽⁴²⁾ Contados de forma contínua, o que constitui um desvio da regra geral da alínea b) do art. 72.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, que não têm aplicação na contagem deste prazo. A lei não diz contudo, o que sucede quando este prazo não seja cumprido, e não haja lugar à sua prorrogação, por não se verificar uma das situações previstas nos n.ºs 2 e 3 do art. 17.º. Neste caso, cremos que a única consequência admissível é que o prazo caduca.

⁽⁴³⁾ Atendendo à redacção do n.º 2 do art. 17.º, que permite a prorrogação em casos de doença e férias, bem como noutros, desde que devidamente justificados, sem os

peçoal, é um acto público, através do qual a pessoa nomeada declara aceitar a nomeação, manifestando a sua vontade em auto reduzido a escrito em modelo aprovado por portaria, prestando ainda o nomeado um compromisso de honra, em termos taxativamente prescritos na lei, cfr. art. 15.º⁽⁴⁴⁾. O compromisso de honra decorre do dever de lealdade que incide sob os trabalhadores da administração pública, cfr. alínea g) do n.º 2 do art. 3.º do Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 58/2008, de 9 de Setembro, pelo que nenhum motivo haveria para que o legislador não tivesse estendido a prestação deste compromisso de honra a todos os trabalhadores da administração pública, em detrimento de o fazer apenas relativamente aos nomeados, e aos que exerçam funções em comissão de serviço, por força do n.º 3 do art. 24.º⁽⁴⁵⁾. E porque a aceitação da nomeação é um acto pessoal, o nomeado não pode fazer-se repre-

elencar, aproxima-se do conceito de justo impedimento do n.º 1 do art. 146.º do Código de Processo Civil, o qual se deve aplicar analogicamente para a justificação da não prática do acto. Considera-se justo impedimento o evento não imputável à parte que obste à prática atempada do acto, e tem como requisitos que o evento que provocou o impedimento se refira ao trabalhador, não poder ser imputado dolo ou negligência ao trabalhador quanto à ocorrência do evento, que o trabalhador ou seu mandatário invoque o justo impedimento logo que o mesmo cesse, e a prática do acto em falta logo que cesse o justo impedimento.

⁽⁴⁴⁾ O nomeado terá, em obediência ao n.º 3 do art. 15.º de proferir as seguintes palavras: “«Afirmo solenemente que cumprirei as funções que me são confiadas, com respeito pelos deveres que decorrem da Constituição e da lei.»”.

⁽⁴⁵⁾ Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar, *Os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores da Administração Pública*, Coimbra Editora, Abril de 2008, pág. 41 apesar de constarem que o compromisso de honra, tem por objectivo solenizar o ingresso na Administração Pública e consciencializar o trabalhador do acto que está a praticar e da especificidade do seu empregador, entendem que o compromisso só se justifica na nomeação definitiva e não na nomeação a termo resolutivo, nem na comissão de serviço. Salvo melhor opinião, o exercício de determinada função na Administração Pública, ainda que limitada no tempo, não veda que se procure consciencializar o trabalhador da importância da mesma, a de contribuir para a prossecução de um dever próprio da Administração, que se acha legalmente consagrado: a prossecução do interesse público, e que é comum a todos os seus trabalhadores. Neste sentido, ainda que a nomeação definitiva seja tendencialmente vitalícia, a verdade é que até esta pode não o ser (e em regra não é) podendo no limite cessar no dia seguinte à sua constituição, e se não for por outra causa, cessa com a aposentação do trabalhador, pelo que é sempre limitada no tempo, não sendo por isso que enquanto durar, o trabalhador não deixa de dever cumprir as funções com respeito pela constituição e da lei.

sentar. Sendo como referido um acto público, a nomeação tem de ser testemunhada por alguém. Sendo o acto de nomeação um acto constitutivo de direitos, a entidade competente para a assinatura do auto ou termo de aceitação não pode recusar-se a fazê-lo, sob pena de incorrer em responsabilidade civil, financeira e disciplinar, cfr. n.º 1 do art. 19.º, podendo o nomeado, na hipótese de tal ocorrer, recorrer à acção administrativa especial de condenação à prática de acto devido, prevista nos artigos 66.º e seguintes do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro. A aceitação determina o início de funções para todos os efeitos legais, designadamente para percepção da remuneração e para contagem do tempo de serviço. Já a falta de aceitação do nomeado obsta a que se possa verificar a nomeação, sendo que em tal caso utiliza a lei uma terminologia ambígua “importa a revogação automática do acto de nomeação”, cfr. n.º 2 do art. 19.º, o que é uma contradição nos seus termos, para querer significar, cremos, que a nomeação caduca, sendo este o efeito que se mostra conforme à ausência de aceitação.

3.4. A comissão de serviço

A comissão de serviço tem, salvo lei especial, uma duração máxima de três anos, podendo ser renovada por iguais períodos, cfr. n.º 1 do art. 23.º. Está, à semelhança do que ocorre com a nomeação dependente de aceitação, que reveste na comissão de serviço a forma de posse. Esta forma de aceitação da comissão de serviço veio quebrar uma tradição legislativa em que a posse era reservada para os cargos dirigentes ou para a admissão permanente na Administração Pública, sendo a posse mais respeitosa do que a aceitação. A aceitação é, como supra referido, suficiente para a nomeação, ao mesmo tempo que a lei reserva a posse para um vínculo — comparativamente com aquela e pelo menos na modalidade de nomeação definitiva — menos estável, a comissão de serviço.

A comissão de serviço está sujeita a publicação por extracto na 2.ª série do Diário da República, com indicação da carreira, categoria e posição remuneratória do trabalhador, cfr. artigo 37.º.

Por previsão expressa do n.º 2 do art. 24.º, aplica-se à comissão de serviço e à posse, com as necessárias adaptações, o disposto no art. 14.º, nos n.ºs 2 e 3 do art. 15.º, nos artigos 16.º e 17.º, no n.º 1 do art. 18.º, e no art. 19.º, matérias *supra* tratadas a propósito do regime da nomeação, para o qual remetemos. Não, sem antes referirmos que ao mandar aplicar à posse na comissão de serviço, o regime de nomeação, não há um conteúdo substancialmente diverso entre a aceitação da nomeação e a posse da comissão de serviço, pelo que se poderá concluir que a diferença é meramente nominalista. E do conteúdo normativo do art. 24.º é possível ir mais longe, no sentido de conceptualmente se entender, na realidade, a comissão de serviço como uma modalidade da nomeação, como outrora fazia o Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro.

4. OUTRAS FORMAS DE VINCULAÇÃO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Por fim, e porque julgamos que este estudo não ficaria completo se não o mencionássemos, as formas de vinculação à Administração Pública não se esgotam nas três modalidades da relação jurídica de emprego público. Há ainda, uma outra forma de vinculação, a qual não é uma modalidade da relação jurídica de emprego público porque nesta não existe trabalho subordinado, ou seja, o “trabalho” não é prestado sob a autoridade e direcção de uma das entidades públicas referidas no art. 3.º. Trata-se da relação de prestação de serviços, relação esta que também é regulada pela Lei n.º 12-A/2008, e que aqui referimos muito sinteticamente porquanto não é objecto directo desta breve análise que nos propusemos empreender. Contudo, a prestação de serviços pode, em concreto, ocultar uma subordinação jurídica, razão pela qual não deixamos de a abordar.

A prestação de serviços não é nova na Administração Pública, cfr. artigos 10º e 11.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Julho, sendo uma figura à qual muito se tem recorrido, nem sempre vali-

damente, para assegurar o desempenho de algumas funções da própria Administração, assim se satisfazendo autênticas necessidades permanentes desta última. É frequente que sob esta designação o que se presta verdadeiramente é trabalho subordinado, em termos tais que há mesmo quem fale numa “função pública paralela”⁽⁴⁶⁾.

Admite-se a celebração de contratos de prestação de serviços, nas modalidades de contrato de tarefa e de avença quando, cumulativamente, se trate da execução de trabalho não subordinado⁽⁴⁷⁾, para a qual se revele inconveniente o recurso a qualquer modalidade da relação jurídica de emprego público, o trabalho seja realizado, em regra, por uma pessoa colectiva, seja observado o regime legal da aquisição de serviços, e o contratado comprove ter regularizadas as suas obrigações fiscais e com a segurança social. Excepcionalmente, quando se comprove ser impossível ou inconveniente, no caso, ser o trabalho realizado por uma pessoa colectiva, pode ser contratada em regime de prestação de serviços uma pessoa singular, desde que tal contratação seja autorizada pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, cfr. n.º 4 do art. 35.º. A violação destes requisitos determina a nulidade do contrato, sem prejuízo da produção plena dos seus efeitos durante o tempo em que tenha estado em execução, sujeitando o responsável que o autorize a responsabilidade civil, disciplinar e financeira, cfr. n.ºs 1 e 2 do art. 36.º⁽⁴⁸⁾.

A solução do art. 35.º confere, em matéria de contratação de prestação de serviços, uma prevalência às pessoas colectivas, em

⁽⁴⁶⁾ Cfr. Ana Fernanda Neves, *Relação Jurídica de Emprego Público*, Coimbra, 1999, pág. 117 e seguintes.

⁽⁴⁷⁾ Para efeitos de aplicação do art. 35.º, considera-se trabalho não subordinado o que, sendo prestado com autonomia, não se encontra sujeito à disciplina e direcção do órgão ou serviço contratante, nem impõe o cumprimento de horário de trabalho, cfr. n.º 3 do art. 35.º. A subordinação jurídica existirá, pois, sempre que ocorra a mera possibilidade de ordens e direcção, bem como quando o empregador possa, de algum modo, orientar a actividade laboral em si mesma, ainda que só no tocante ao momento da sua prestação.

⁽⁴⁸⁾ Cremos que a unidade do sistema determina ainda, que quando sob a designação de um contrato de prestação de serviços, o que é prestado de facto, por pessoa singular, é trabalho subordinado, e a Administração não procedeu ao pagamento do subsídio de férias e de Natal — como em regra sucede na prestação de serviços, em que o pagamento é realizado mensalmente, em tantos meses quantos aqueles que o ano tem — deve a mesma ser condenada no pagamento destes.

detrimento das pessoas singulares, o que tem suscitado sérias dúvidas de constitucionalidade entre vários quadrantes da sociedade, nestes se contando a Ordem dos Advogados, que constata que semelhante norma privilegia as sociedades dos advogados, em detrimento dos advogados que praticam a advocacia isoladamente, ou em escritórios plurais, mas não societariamente organizados, o que se afigura não só iníquo e discriminatório, como duplamente inconstitucional⁽⁴⁹⁾. Contudo, o Tribunal Constitucional, chamado a pronunciar-se em sede de apreciação preventiva da constitucionalidade das normas constantes da actual alínea *b*) do n.º 2 e do n.º 4 do artigo 35.º, entendeu⁽⁵⁰⁾ que não viola o princípio da igualdade, e que a preferência concedida à contratação de serviços a empresas tem sobretudo o objectivo de evitar o artificial sobredimensionamento da estrutura da Administração Pública em matéria de pessoal, começando por evitar, a celebração de contratos com pessoas singulares. Acrescentou o Tribunal Constitucional que, a diferenciação introduzida utiliza um critério razoável, por ser compatível com os fins constitucionais da boa organização e gestão dos recursos públicos, e objectivo, relevando para esta apreciação não a circunstância de ele se fundar na natureza pessoal (individual ou colectiva) dos grupos de destinatários, mas sim o facto de a determinação daquilo que é igual e desigual e a escolha da justa medida da diferenciação se fundarem, em termos de comparação e juízos valorativos intersubjectivamente reconhecíveis de forma minimamente clara e comprovável. Temos sérias dúvidas que a discriminação das pessoas singulares operada por força das normas constantes das alínea *b*) do n.º 2 e do n.º 4 do artigo 35.º, não deva ser preterida pelo n.º 1 do art. 26.º da Constituição da República Portuguesa, conferindo-se protecção legal a essas mesmas pessoas, que dela são alvo. Entre as pessoas singulares discriminadas parecem estar profissionais liberais como os advogados, arquitectos, economistas e médicos, que caso pretendam manter ou constituir uma relação, parece que terão de adoptar a forma societária, o que

⁽⁴⁹⁾ Vide <http://www.atam.pt/content/view/225/63/>

⁽⁵⁰⁾ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 620/2007, publicado na 1.ª série do Diário da República, de 14 de Janeiro de 2008, também disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20070620.html>.

colide com o direito à iniciativa privada constitucionalmente consagrado, cfr. art. 61.º e n.º 1 do art. 86.º da Constituição, e que é um direito fundamental de natureza análoga, ao qual se aplica o regime dos direitos liberdades e garantias, cfr. art. 17.º da Lei Fundamental, vinculando as entidades públicas, pelo que a alínea *b*) do n.º 2 e do n.º 4 do artigo 35.º devem ter-se por inconstitucionais.

Os contratos de prestação de serviços e as respectivas renovações, têm de ser afixadas no órgão ou serviço e inseridos em página electrónica, com indicação da função a desempenhar e respectiva retribuição, bem como do respectivo prazo, com a referência à concessão do visto ou à emissão da declaração de conformidade ou, sendo o caso, à sua dispensabilidade, cfr. artigo 38.º.

5. CONCLUSÃO

Em termos substanciais, parece-nos de aplaudir a aproximação do regime dos trabalhadores da Administração ao regime dos trabalhadores comuns, que é realizada através da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, solução que poderá trazer ganhos de eficácia às diversas solicitações com que se depara quotidianamente a Administração. E neste sentido, não procedem as críticas daqueles que pugnam por uma especificidade dos trabalhadores da Administração, para procurar vedar à aproximação de regimes. Como se disse, os trabalhadores da Administração Pública não beneficiam de um direito constitucional à segurança no emprego de modo especialmente distinto daquele que é conferido aos trabalhadores comuns, não afirmando a Constituição qualquer garantia de “vitalidade” do vínculo laboral da Administração Pública.

Contudo, e do que ficou supra exposto, a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro não é isenta de críticas. A técnica legislativa, em muitos aspectos é defeituosa, confundindo por vezes o legislador conceitos que há muito se davam por estáveis no Direito Público, e que não se limitam à matéria da constituição da relação jurídica de emprego. Nesta matéria fica por esclarecer, por exemplo qual o real

alcance da nova modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público, a comissão de serviço, sendo que esta se caracteriza por nem sequer ter elementos definitórios, levantando a dúvida se conceptualmente se trata realmente de uma nova modalidade. Por outro lado, do conteúdo normativo da Lei n.º 12-A/2008 resulta que o legislador não decidiu se esta deveria constituir uma lei de bases, contendo os princípios gerais aplicáveis em matéria de vínculos, carreiras e remunerações dos trabalhadores da Administração Pública, sendo que em muitos aspectos tal sucede, para noutros revelar um verdadeiro furor regulamentar. Assim realizada, a Lei n.º 12-A/2008 encontra-se sujeita à inevitável corrosão do tempo e a instabilidades políticas que se aproximam, sendo de prever que dentro em breve se alterem resultados há pouco consagrados, trazendo consigo uma instabilidade que se deveria afastar de diplomas estruturantes.

Em virtude das críticas precedentes, como súmula final, julgamos poder concluir que muito mais poderia o legislador ter feito. Porventura, ter-se-á mesmo perdido uma oportunidade para empreender uma reestruturação da Administração Pública, a tempo de não acarretar um agravamento das contas públicas.

A seu tempo veremos se o principal propósito de conferir maior flexibilidade na gestão dos recursos humanos nas opções de gestão, no recrutamento, na fixação de remunerações e na monitorização e controlo das despesas com pessoal, através da aproximação do regime laboral comum, foi suficientemente atingido. Ou, se pelo contrário, essa aproximação poderia ter sido ainda mais profunda, assimilando-se também as práticas utilizadas pelos empregadores privados, mormente aquelas que com através de mútuo acordo conseguem fazer cessar vínculos desnecessários para atingir os objectivos a que se propõem. Para tanto será necessária coragem política, e não menos relevante, a disponibilização de verbas para o efeito. Teme-se, que a reforma empreendida pela Lei n.º 12-A/2008 tenha apenas como efeito capital dilatar no tempo uma outra reforma, que ainda não foi com esta realizada.

6. BIBLIOGRAFIA

- ALFAIA, João, *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*, Livraria Almedina, 1988;
- ASCENSÃO, José de Oliveira, *O Direito, Introdução e Teoria Geral*, 10.^a Edição, Livraria Almedina, Coimbra, 1997;
- ASSIS, Rui, *Contrato de Trabalho em Funções Públicas*, Coimbra Editora, 1.^a edição;
- AZEVEDO, Alfredo, *Administração Pública — Modernização Administrativa. Gestão e Melhoria dos Processos Administrativos*. CAF e SIADAP, Vida Económica, 2008;
- CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, 9.^a Edição, Coimbra Editora, 1972;
- CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, Âncora Editora, 2007;
- CORDEIRO, António Menezes, *Tratado de Direito Civil Português*, Tomo I, Livraria Almedina, Março 1999;
- CURADO, Armando, *Noções Elementares de Direito do Trabalho*, Editora RH, 1998;
- ESTEVES DE OLIVEIRA, Rodrigo e ESTEVES DE OLIVEIRA, Mário, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Volume I, Almedina, 2006;
- FERNANDES, Maria Malta, *Os Limites à Subordinação Jurídica do Trabalhador*, Lisboa, Quid Júris, 2008;
- FIGUEIREDO DIAS, J.E. e OLIVEIRA, F.P., *Noções fundamentais de direito administrativo*, Almedina, 2005;
- FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo, Volume I*, Almedina, 2009;
- FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo, Volume II*, Almedina, 2008;
- GOMES CANOTILHO, José Joaquim, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, 2007;
- GONÇALVES, Pedro, ESTEVES DE OLIVEIRA, Mário e PACHECO DE AMORIM, João, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*;
- MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada — Tomo III*, Coimbra Editora, 2007;
- MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada - Tomo II*, Coimbra Editora, 2006;

- MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada - Tomo I*, Coimbra Editora, 2005;
- MOREIRA, Vital e GOMES CANOTILHO, José Joaquim, *Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I*, Coimbra Editora, 2007;
- NEVES, Ana Fernanda, *Relação Jurídica de Emprego Público*, Coimbra Editora, 1999;
- NUNES DE CARVALHO, António, *Relações de emprego público irregulares*, Revista de Direito e de Estudos Sociais, Ano XXXVII, Lex Edições Jurídicas, 1995;
- OTERO, Paulo, *Legalidade de Administração Pública — O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*, Almedina, 2007;
- QUARTIM, Pedro Graça, *Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas — Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas — Anotados, Áreas*, 2008;
- REBELO DE SOUSA, Marcelo e SALGADO DE MATOS, André, *Direito Administrativo Geral — Tomo I — Introdução e Princípios Fundamentais*, Dom Quixote, 2008;
- REBELO DE SOUSA, Marcelo e SALGADO DE MATOS, André, *Direito Administrativo Geral — Tomo III — Actividade Administrativa*, Dom Quixote, 2007;
- VEIGA E MOURA, Paulo e ARRIMAR, Cátia, *Os Novos Regimes de Vinculação, de Carreiras e de Remunerações dos Trabalhadores da Administração Pública*, Coimbra Editora, 2008;
- VEIGA E MOURA, Paulo, *A Privatização da Função Pública*, Coimbra Editora, 2004;
- VEIGA E MOURA, Paulo, *Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem funções públicas*, Coimbra Editora, 2009;
- VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, *A Justiça Administrativa (Lições)*, Almedina, 2007.