

R-1899/06

Assunto: Decreto-Lei n.º 15/2006, de 25 de Janeiro. Secretaria-Geral da Presidência da República; quadro de pessoal em regime do contrato de trabalho individual.

Reporto-me à queixa com a referência e a data acima assinaladas, a propósito do assunto também identificado em epígrafe, para esclarecer V.^a Ex.^a do que segue.

O Decreto-Lei n.º 15/2006, de 25 de Janeiro, procedeu, entre outras medidas, à criação, na Secretaria-Geral da Presidência da República, do quadro de pessoal no regime do contrato de trabalho individual da Administração Pública, constante do mapa III anexo ao diploma, segundo o respectivo preâmbulo, “*de forma a, gradualmente, suprir carências de pessoal, designadamente nas áreas funcionais de biblioteca e documentação, planeamento, investigação e gestão museológica, relações públicas, secretariado e informática*”.

O Presidente da República, sendo um órgão do Estado, aliás qualificado como órgão de soberania, não é naturalmente um órgão administrativo mas um órgão político, assim como o órgão de soberania Assembleia da República, sendo um órgão do Estado, não é um órgão administrativo mas um órgão legislativo.

De qualquer forma, aos serviços que apoiam o órgão de soberania Presidente da República, globalmente designados por Presidência da República – definida como o “*conjunto de órgãos e serviços que têm por função prestar apoio ao Presidente da República, enquanto órgão de soberania*” (art.º 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 28-A/96, de 4 de Abril¹) –, da qual faz parte a Secretaria-Geral da Presidência da República, é

¹ Diploma que veio regulamentar, ao abrigo do art.º 27.º, n.º 1, da Lei n.º 7/96, de 29 de Fevereiro (que define as estruturas de apoio técnico e pessoal e de gestão patrimonial, administrativa e financeira do órgão de soberania Presidente da República), o modelo concebido pela referida Lei para a estrutura de apoio ao Presidente da República.

aplicável, subsidiariamente, a legislação em vigor para a Administração Pública, com as necessárias adaptações, conforme resulta expressamente do art.º 2.º, n.º 2, do acima referido Decreto-Lei n.º 28-A/96.

Concretamente quanto à Secretaria-Geral da Presidência da República, definida, na respectiva Lei Orgânica, como o “*serviço de apoio técnico, administrativo, informativo e documental da Presidência da República*”², refere-se, no art.º 21.º, n.º 1, do mesmo Decreto-Lei n.º 28-A/96, que ao respectivo pessoal são aplicáveis as disposições legais do regime geral da função pública, sem prejuízo do regime especial de prestação de trabalho previsto no número seguinte da norma.

Recordo também o que se encontrava já estabelecido no art.º 22.º, n.º 1, daquele diploma de 1996, no sentido de que “*para o desempenho de funções que, pela sua especificidade, não se revelem adequadas ao conteúdo funcional das categorias ou carreiras de pessoal da Administração Pública, podem efectuar-se contratações segundo o regime do contrato individual de trabalho*”.

Para efeitos da aplicação do regime jurídico do contrato individual de trabalho da Administração Pública, aprovado pela Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, sempre se dirá, antes de mais, que podendo a pessoa colectiva Estado celebrar contratos de trabalho nos termos daquela Lei, conforme decorre do respectivo art.º 1.º, n.º 2, naturalmente que poderão ser celebrados contratos individuais de trabalho para a prestação de apoio ao órgão do Estado Presidente da República.

Por outro lado, e mesmo partindo do pressuposto de que os serviços da Secretaria-Geral da Presidência da República integrarão o conceito de administração directa do Estado³,

² Art.º 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 288/2000, de 13 de Novembro, que aprova aquela Lei Orgânica.

³ “*A administração directa do Estado*” é a actividade exercida por serviços integrados na pessoa colectiva Estado, ao passo que a “*administração indirecta do Estado*”, embora desenvolvida para realização dos fins do Estado, é exercida por pessoas colectivas públicas distintas do Estado”:

considero que a norma constante do art.º 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 15/2006, ao contrário do que é invocado na queixa, não viola o disposto no art.º 25.º, n.º 1, da Lei n.º 23/2004.

Repare V.ª Ex.ª primeiramente que o facto de o art.º 25.º, n.º 1, da Lei n.º 23/2004 determinar que “*as funções que no âmbito da administração directa do Estado podem ser objecto de contrato de trabalho são definidas em decreto-lei*”, não significa necessariamente que a definição dessas funções se faça através de um único decreto-lei.

Reconheço que provavelmente seria importante que fosse produzido um único diploma que, de forma sistematizada, definisse as funções da administração directa do Estado que poderão ser objecto da celebração de contrato individual de trabalho. A inexistência, até ao momento, deste diploma, não leva no entanto necessariamente a que a criação, pelo Decreto-Lei n.º 15/2006, do quadro de pessoal em referência, seja violador da norma do art.º 25.º, n.º 1, da Lei n.º 23/2004, que prevê a feitura daquele.

O que interessará, no caso concreto, é que, na criação, na Secretaria-Geral da Presidência da República, do quadro de pessoal no regime de contrato de trabalho individual da Administração Pública, através do Decreto-Lei 15/2006, foi respeitada a forma do acto legislativo prevista no art.º 25.º, n.º 1, da Lei n.º 23/2004.

Provavelmente não terá sido este o método de concretização legislativa que esteve na mente do legislador da norma do art.º 25.º, n.º 1, da Lei n.º 23/2004, o que não significa, como se disse, que o método utilizado pelo legislador na previsão do art.º 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 15/2006 – a definição das categorias concretas, no caso respeitantes a um serviço da Administração Pública concreto, às quais estão associadas determinadas funções autorizadas a serem objecto de contrato individual de trabalho –, seja

AMARAL, Diogo Freitas do, “Curso de Direito Administrativo”, 2.ª edição, Vol. I, Almedina, Coimbra, 1996, p. 219. A resposta do Governo, remetida por V.ª Ex.ª, restringe, dentro deste conceito, o âmbito da norma em questão à administração directa tal como esta surge no art.º 199.º, d), da Constituição.

incompatível com os objectivos que, a este propósito, estão consignados na Lei n.º 23/2004.

Muito mais importante é referir que, ao aprovar o quadro de pessoal no regime do contrato de trabalho individual da Secretaria-Geral da Presidência da República, o legislador respeitou a norma que, no âmbito da Lei n.º 23/2004, delimita, pela negativa, as funções que (não) poderão ser objecto de contrato de trabalho por tempo indeterminado, na medida em que manifestamente não fazem parte do rol de funções associadas ao quadro de pessoal em referência “*actividades que impliquem o exercício directo de poderes de autoridade que definam situações jurídicas subjectivas de terceiros ou o exercício de poderes de soberania*” (art.º 1.º, n.º 4, da Lei n.º 23/2004).

Por outro lado, é bom notar também que muitas das funções abrangidas pelo quadro de pessoal em referência são funções de apoio administrativo, auxiliar e de serviços gerais que, nos termos do art.º 25.º, n.º 2, da Lei n.º 23/2004, poderão ser, desde logo, objecto de um contrato de trabalho deste tipo, para além do facto de o art.º 26.º, n.º 2, da Lei n.º 23/2004 referir que o disposto designadamente no art.º 25.º “não prejudica a imediata aplicação da presente lei”, embora naturalmente tal comando se dirija mais directamente aos contratos de trabalho já em execução à data da sua entrada em vigor.

Finalmente, esclareço que a reserva de competência legislativa da Assembleia da República neste domínio se circunscreve ao regime da autonomia organizativa, administrativa e financeira dos serviços de apoio do Presidente da República (art.º 164.º, alínea v), da CRP), o que foi oportunamente concretizado, por aquele órgão legislativo, através da Lei n.º 7/96, já atrás mencionada. Assim sendo, nada obsta a que o quadro de pessoal de que nos ocupamos seja aprovado pelo Governo, no âmbito da sua competência legislativa própria.

Embora não siga, assim, a posição defendida pelo Governo, mas concordando no resultado final, é de notar que, ao contrário do que V.ª Ex.ª duvida, não há nenhuma contradição no facto de o Governo se considerar incompetente para dirigir os serviços

de apoio ao Presidente da República e, simultaneamente, considerar-se competente para, por via legislativa, estabelecer o quadro de pessoal em apreço. É que, como é bem de ver, sendo competências bastante distintas, é no seu confronto com normas igualmente distintas da Constituição que se pode concluir pela existência ou não de competência para a prática de cada acto.⁴

Finalmente, é preciso notar que, ainda que ocorresse inconstitucionalidade ou ilegalidade, não vejo que uma iniciativa provida nesse sentido contribuísse para um melhor funcionamento dos serviços em questão ou fosse favorável a quem, entretanto, se visse contratado para o exercício das funções em causa.

Por tudo o que fica acima exposto, não há razões que justifiquem a adopção de qualquer medida por parte do Provedor de Justiça quanto ao objecto da queixa.

⁴ No primeiro caso, as normas respeitantes à competência administrativa do Governo, devidamente interpretadas à luz do princípio da separação de poderes; no segundo caso, as competências fixadas no art.º 198.º da Constituição, recortadas pelas normas respeitantes à competência legislativa da Assembleia da República e das assembleias autonómicas, entre outras.