

Ministro do Comércio e Turismo

Rec. nº 151/ A/94

Proc.: R-3769/91

Data: 1994-04-10

Área: A1

Assunto: Função Pública

Sequência: Acatada

I. EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. As Escolas de Hotelaria e Turismo (EHT) constituem estabelecimentos do Instituto Nacional de Formação Turística (INFT), e desenvolvem actividades de carácter docente e formativo (Decreto- Lei nº 333/79, de 24 de Agosto).
2. As actividades promovidas pelo INFT e pelas EHT com vista à formação profissional e aperfeiçoamento dos trabalhadores do sector turístico correspondem ao exercício de funções próprias daquelas entidades, sendo desenvolvidas de forma continuada.
3. Os docentes do INFT e das EHT possuem, como o INFT o reconhece, as qualificações profissionais necessárias ao exercício das respectivas funções, sendo recrutados de entre os mais qualificados do mercado. Tal facto, aliado à constante formação que o Instituto propicia aos docentes, permite considerá- los como especialistas do sector turístico e hoteleiro.
4. Os monitores do INFT e das EHT desde há anos que celebram contratos de trabalho a termo certo com os respectivos estabelecimentos, não obstante exercerem as respectivas funções de modo permanente e inexistir fundamento legal para tal celebração.
5. Nos termos do disposto no artigo 3º do Decreto- Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, "a relação jurídica de emprego na Administração Pública constitui- se por nomeação e contrato de pessoal", o qual comporta as modalidades de contrato administrativo de provimento e contrato de trabalho a termo certo (artigo 14º, nº 1).
6. O quadro de pessoal do INFT compreende o pessoal dirigente, o pessoal técnico superior, o pessoal técnico, o pessoal administrativo e o pessoal auxiliar (Anexo III à Portaria nº 784/87, de 10 de Setembro).
7. Os quadros das EHT compreendem o pessoal dirigente, o pessoal administrativo e o pessoal auxiliar (Anexos IV, V, VI, VII e VIII à Portaria ns 784/87, de 10 de Setembro).
8. O desenvolvimento de acções de formação profissional não integra a área funcional de nenhum dos grupos de pessoal previstos no quadro do INFT e nos quadros das EHT.
9. A inexistência, nos quadros próprios do INFT e das EHT, de lugares para o pessoal especializado que executa as acções de formação profissional determina a impossibilidade legal de proceder à nomeação dos docentes em questão.
10. Por outro lado, o provimento por contrato dos docentes afigura- se legalmente impossível, sendo certo que a maioria dos docentes a contratar auferem elevados vencimentos, equiparando- se ao pessoal das categorias superiores da administração pública, embora não possua as habilitações literárias e as qualificações profissionais que a lei estabelece para efeitos de celebração de contrato administrativo de provimento, no que concerne àquelas categorias (Decreto- Lei nº 265/88, de 28 de Julho).

11. Assim, os docentes do INFT e das EHT têm celebrado

com esses estabelecimentos contratos de trabalho a termo certo, nos termos do Decreto- Lei nº 64- A/89, de 27 de Fevereiro, por remissão efectuada pelo Decreto- Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro (artº 14º, nº 3).

12. Todavia, a partir do ano lectivo de 1991/92, o INFT e as EHT têm vindo a celebrar contratos de prestação de serviços com os monitores responsáveis pelas acções de formação profissional.

13. Os monitores têm acordado em assinar os referidos contratos, dada a necessidade de assegurar a continuidade da acção que desenvolvem e a manutenção dos benefícios patrimoniais, e face à inexistência de alternativa real, pelos motivos expostos.

14. O contrato de prestação de serviços, como é próprio da sua natureza, não confere qualquer vínculo laboral ao Instituto ou às escolas, podendo, de acordo com o clausulado, "ser feito cessar a todo o tempo, por qualquer das partes, com aviso prévio de sessenta dias e sem direito a qualquer indemnização".

15. A inexistência de garantias de continuidade da acção exercida pelos monitores, em cuja formação o INFT tanto investe, constitui fonte de grande instabilidade tanto para o INFT e para os formandos, que podem perder o professor antes do termo do curso, como para os docentes.

16. A celebração de contratos designados de "prestação de serviços" surge como consequência do facto de parte considerável dos contratos de trabalho a termo celebrados com os docentes, por não titular o exercício de funções transitórias (como exige o art. 18º, nºs 1 e 2, do Decreto- Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro) e por esgotar a sua renovabilidade (art. 20º, nº 1, idem, na redacção dada pelo Decreto- Lei nº 407/91, de 17 de Outubro), não poder merecer a anuência do Ministério das Finanças nem o visto do Tribunal de Contas.

17. Tal celebração baseia- se no disposto nos artigos 38º e 40º do Decreto- Lei nº 333/79, de 24 de Agosto, nos termos dos quais a admissão de pessoal especializado para acções de formação profissional, pelo INFT, e de pessoal docente, pelas EHT, é efectuada mediante a celebração de contrato civil de prestação de serviços.

18. Da análise dos "contratos de prestação de serviços" propostos pelo INFT, conclui- se que os contratos em questão, atento o respectivo clausulado (em grande parte idêntico ao dos contratos a prazo anteriormente celebrados entre as escolas e os monitores), traduzem a existência de um vínculo de subordinação jurídica, pelo que, não obstante a designação deles constante, tomam a natureza de verdadeiros contratos de trabalho.

19. Com efeito, o monitor contratado exerce as suas funções nas instalações da escola ou em local fixado pelo INFT, deve adoptar os métodos pedagógicos determinados pela escola ou pelo Instituto, participar em cursos de reciclagem ou profissionais organizados pelo Instituto ou pela escola, utiliza o equipamento que lhe é destinado e cumpre o horário estabelecido pela escola ou pelo Instituto.

20. O modo de exercício das funções confiadas aos monitores não sofreu, por virtude da celebração dos novos contratos, designados de "prestação de serviços", qualquer alteração.

21. Todavia, as regalias dos monitores foram, na sequência de tal celebração, afectadas, designadamente no que concerne ao gozo de férias, seguro de acidentes de trabalho e subsídio de alimentação.

22. No que diz respeito à carreira dos técnicos monitores, há que referir que, por despacho de 03.10.90 de Sua Excelência o Secretário de Estado do Turismo, foram definidas normas relativas à carreira de pessoal docente, que estabelecem as categorias de estagiário, monitor assistente de 2ª, monitor assistente de 1ª, monitor adjunto, monitor chefe e monitor chefe coordenador, e aos respectivos escalões e remunerações, para além de se preverem regras de evolução na carreira.

23. O referido despacho não altera os quadros de pessoal do INFT e das EHT no sentido de criar lugares para os técnicos monitores, pelo que não confere a estes a estabilidade necessária ao exercício das respectivas funções.

II. CONCLUSÕES

1. Atentas as funções exercidas pelos monitores do INFT e das EHT, que integram a prossecução dos fins específicos desses estabelecimentos, e o exercício permanente das mesmas, a relação jurídica de emprego entre os monitores e o INFT ou entre os monitores e as EHT deve constituir-se por nomeação.

2. Os interesses do INFT, dos técnicos monitores e dos formandos opõem-se à celebração de contrato de pessoal ou de prestação de serviços entre o INFT ou as EHT, por um lado, e os técnicos monitores responsáveis por acções de formação profissional, por outro.

3. O contrato de pessoal cria uma relação jurídica transitória de trabalho subordinado.

4. O contrato de prestação de serviços é incompatível com a existência de um vínculo de subordinação jurídica, pressupondo larga autonomia na execução do trabalho.

5. Porém, os monitores exercem as suas funções de forma subordinada, atenta a natureza das mesmas e o estipulado nos respectivos contratos.

6. Apenas a nomeação assegura satisfatoriamente o exercício de funções próprias do serviço público que revistam carácter de permanência.

7. A nomeação visa o preenchimento de um lugar existente no quadro, sucedendo que, quer o quadro do Instituto Nacional de Formação Turística, quer os quadros das Escolas de Hotelaria e Turismo (fixados, respectivamente, pelo Anexo III e pelos Anexos IV, V, VI, VII e VIII à Portaria nº 784/87, de 10 de Setembro), não comportam lugares para pessoal que exerce acções de formação e aperfeiçoamento profissional.

8. Em face do exposto, e considerando que:

a) a presente situação compromete a regular prossecução das atribuições do INFT, com as consequentes repercussões na qualidade dos serviços de hotelaria;

b) quer os docentes, quer o INFT, sublinham a gravidade da situação e reclamam com urgência a adopção de medidas que a desbloqueiem;

c) os quadros regulamentarmente definidos não compreendem uma componente essencial à prossecução das atribuições do INFT e das EHT, situação que não se compagina com princípios de boa administração e que é lesiva de um interesse público e de legítimos interesses particulares;

entende o Provedor de Justiça, no exercício das competências que lhe são conferidas pelo art. 20º, nº 1, alínea b), do seu Estatuto, aprovado pela Lei nº 9/91, de 9 de Abril,

RECOMENDAR:

1º A alteração do quadro de pessoal do Instituto Nacional de Formação Turística fixado pela Portaria nº 784/87, de 10 de Setembro (art. 3º e anexo III), no sentido de criar lugares para pessoal especializado responsável por acções de formação profissional e definir a respectiva carreira;

2º A alteração do quadro tipo de pessoal das escolas de hotelaria e turismo e dos quadros de pessoal das diversas escolas de hotelaria e turismo, fixados pela Portaria nº 784/87, de 10 de Setembro (art. 4º e anexo IV, e arts. 5º a 8º e anexos V a VIII, respectivamente), no sentido de criar lugares para o pessoal especializado responsável pelas acções de formação profissional e definir a respectiva carreira.

Solicito a Vossa Excelência que, nos termos do art. 38º, nºs 2 e 3, da Lei nº 9/91, de 9 de Abril, me dê conhecimento do cumprimento que vier a ser dado a esta minha Recomendação.

conhecimento do seguimento que vier a ser dado a esta minha recomendação.

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

José Menéres Pimentel