

PARECER JURÍDICO N.º 4/2024

Validade	<input checked="" type="radio"/> Válido	JURISTA	Ana Catarina Silvestre
ASSUNTO	Recursos Humanos.		
QUESTÃO	■ Admissibilidade da conversão dos contratos de trabalho em funções públicas a termo resolutivo certo em contratos de trabalho em funções públicas.		

PARECER

I - Apresentação

1. O pedido de parecer, que para melhor compreensão se transcreve, questiona se:

“Pode o Município, proceder à conversão de contratos de trabalho em funções públicas a termo resolutivo, que se encontram a terminar e que já não podem ser objeto de ulteriores renovações, em contratos de trabalho por tempo indeterminado, tendo por fundamento o Acórdão do STA e todas as razões invocadas no mesmo, nomeadamente nos casos em que:

- Os trabalhadores foram recrutados a termo resolutivo certo na sequência de procedimentos concursais desenvolvidos nos termos da lei em vigor para o efeito;
 - Os contratos de trabalho a termo resolutivo certo já não podem ser objeto de renovações;
 - As funções que estão a ser exercidas pelos colaboradores correspondem, atualmente, a necessidades permanentes de serviço, entre outras, as decorrentes das transferências de competências que se operam para os municípios;
 - Os colaboradores exercem funções no Município há já alguns anos, tendo a Autarquia adaptado o funcionamento dos serviços à existência desses recursos, com a sua integração em equipas, apostando nos mesmos através da disponibilização de formação adequada às funções exercidas, e encontrando-se aqueles atualmente aptos a executar plenamente as tarefas que lhe estão adstritas;
 - O Município já recorreu, por diversas vezes, à publicitação de procedimentos de mobilidade para a área da contabilidade/contratação pública, não tendo conseguido recrutar técnicos com experiência por essa via, porquanto não houve muitos candidatos a concorrer e os serviços de origem não deram autorização à saída dos mesmos;
 - Existem no mapa de pessoal do Município lugares previstos para ocupação de postos de trabalho através de contratos de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, correspondentes aos contratos de trabalho a termo resolutivo certo a terminar e a verba relativa à despesa com tais contratações encontrando-se prevista no Orçamento Municipal.”
2. Importa, assim, analisar a admissibilidade da conversão dos contratos de trabalho em funções públicas a termo resolutivo certo em contratos de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, face ao enquadramento legal vigente.

II - Apreciação

A. Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas

1. Estatui o n.º 2 do art.º 6.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (doravante LTFP), na sua redação atual, que o vínculo de emprego público “é aquele pelo qual uma pessoa singular presta a sua atividade a um empregador público, de forma subordinada e mediante remuneração”, podendo ser constituído por tempo indeterminado ou a termo resolutivo (Vide n.º 4 do mesmo artigo).
2. No seu elenco de direitos, liberdades e garantias, consagra a Constituição da República Portuguesa (doravante CRP), no seu art.º 53.º, o direito à estabilidade e segurança no emprego. Em concretização deste verifica-se que o vínculo de emprego público será, em regra, por tempo indeterminado, revestindo o contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo um carácter excecional, devido à sua natureza precária, sendo apenas admissível nas situações legalmente tipificadas. – Cf. art.º 7.º conjugado com o art.º 57.º da LTFP.

PARECER JURÍDICO N.º 4/2024

3. O contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo pode revestir uma de duas modalidades: certo ou incerto. – Cf. n.º 1 do art.º 56.º da LTFP. - O contrato a termo certo “*dura pelo período acordado, não podendo exceder três anos, incluindo renovações, nem ser renovado mais de duas vezes, sem prejuízo do disposto em lei especial*”, enquanto o contrato a termo incerto “*dura por todo o tempo necessário para a substituição do trabalhador ausente ou para a conclusão da tarefa ou serviço cuja execução justifica a celebração.*” – Cf. art.º 60.º da LTFP.
4. A celebração de um contrato a termo resolutivo depende da verificação de uma das situações elencadas no art.º 57.º da LTFP, e da impossibilidade, por parte da entidade pública, de suprir uma necessidade temporária através de recursos internos.
5. O contrato a termo certo tem natureza precária de duração limitada no tempo e surge para fazer face a necessidades temporárias do serviço, pelo que nunca se converte em contrato de trabalho por tempo indeterminado.
6. É esta a determinação constante do n.º 2 do art.º 63.º da LTFP, segundo a qual “*O contrato a termo resolutivo não se converte, em caso algum, (sublinhado nosso) em contrato por tempo indeterminado, caducando no termo do prazo máximo de duração previsto, incluindo renovações, ou, tratando-se de contrato a termo incerto, quando cesse a situação que justificou a sua celebração.*”
7. Da leitura deste preceito constata-se que o legislador consagrou, imperativamente, a impossibilidade de conversão de um contrato a termo em contrato por tempo indeterminado. Mesmo quando se esteja perante uma situação em que se constate o recurso da contratação de trabalhadores fora dos pressupostos legais, tal situação não conduzirá ao reconhecimento ou conversão do contrato em contrato por tempo indeterminado.
8. Esta proibição resulta, para além do n.º 2 do art.º 63.º da LTFP, do n.º 2 do art.º 47.º da CRP, o qual estatui que “*Todos os cidadãos têm direito de acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade, em regra por via de concurso*”, consagrando-se, deste modo, o princípio de acesso por via de concurso.
9. Veja-se, entre outros, o AC. do Tribunal Central Administrativo do Norte, de 10/02/2017, Proc. n.º 00939/15.9BEPRT segundo o qual “*A forma de acesso à função pública pela conversão de contratos a termo certo em contratos de trabalho por tempo indeterminado, sem concurso, seria independente de quaisquer razões materiais, ligadas à função a exercer, violador do princípio da igualdade estabelecido no art.º 47.º, n.º 2 da Constituição, em face do que não será aceitável.*”
10. O n.º 2 art.º 63.º da LTFP encontra-se em vigor, não tendo sido objeto de qualquer declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral por parte do Tribunal Constitucional, nem objeto de acórdão de uniformização de jurisprudência por parte do Supremo Tribunal de Justiça.
11. Assim, perante uma situação em que o empregador público verifique estar perante uma necessidade permanente, ter-se-á de proceder à abertura de procedimento concursal de recrutamento para esse efeito – Vide art.º 33.º e seguintes da LTFP -, existindo por parte do trabalhador contratado a termo preferência na admissão. Este direito está consagrado no n.º 1 do art.º 66.º da LTFP que determina que “*O trabalhador contratado a termo que se candidate, nos termos legais, a procedimento concursal de recrutamento publicitado durante a execução do contrato ou até 90 dias após a cessação do mesmo, para ocupação de posto de trabalho com características idênticas às daquele para que foi contratado, na modalidade de contrato por tempo indeterminado, tem preferência, na lista de ordenação final dos candidatos, em caso de igualdade de classificação.*”

B. Diretiva Europeia n.º 1999/70/CE, de 28.06.1999

1. A Diretiva Europeia n.º 1999/70/CE, de 28.06.1999, tem por objetivo a aplicação do acordo-quadro relativo a contratos a termo, celebrado a 18/03/1999 entre as organizações interprofissionais de vocação geral (CES, UNICE e CEEP).
2. Sendo a diretiva um ato destinado aos Estados-Membros da União Europeia, deve a mesma ser transposta para o direito nacional, cabendo aos Estados-Membros “*no âmbito da liberdade que lhe é deixada pelo art.º 249*”, terceiro parágrafo, CE, de escolher as formas e meios mais adequados, a fim de assegurar o efeito útil das diretivas, tendo em conta o seu objetivo”. – Cf. AC. do Supremo Tribunal de Justiça Europeu, de 04/07/2006, Proc. C-212/04, n.º 93.

PARECER JURÍDICO N.º 4/2024

3. Contudo a diretiva pode ter, em casos excecionais, um efeito direto de modo a proteger os direitos dos particulares. São eles as situações em que: i) as suas disposições são incondicionais e suficientemente claras e precisas – o AC. do Supremo Tribunal de Justiça Europeu, de 4/12/1974, Proc. 41-74; ii) o Estado-Membro da UE não tiver transposto a diretiva no prazo previsto.
4. O acordo-quadro visa a melhoria da qualidade do trabalho sujeito a contrato a termo garantindo a aplicação do princípio da não discriminação, bem como, estabelecer um conjunto normativo de proteção mínima de modo a evitar o uso abusivo deste tipo de contratos, evitando-se a precarização da situação dos trabalhadores dependentes. – Cf. art.º 1 do acordo-quadro.
5. Para efeitos do acordo-quadro, considera-se trabalhador contratado a termo “o *trabalhador titular de um contrato de trabalho ou de uma relação laboral concluído diretamente entre um empregador e um trabalhador cuja finalidade seja determinada por condições objetivas, tais como a definição de uma data concreta, de uma tarefa específica ou de um certo acontecimento.*” – Cf. art.º 3.º do acordo-quadro -, estando abrangidos todos os trabalhadores, independentemente da natureza pública ou privada da entidade patronal, dado que a diretiva não estabelece qualquer diferenciação. - Cf. n.º 1 do art.º 2.º do acordo-quadro e o AC. do Supremo Tribunal de Justiça Europeu, de 04/07/2006, Proc. C-212/04, n.ºs 54 a 57.
6. Como forma de evitar a utilização abusiva de contratos a termo sucessivos, o n.º 1 do art.º 5.º do acordo-quadro estabelece a obrigatoriedade da adoção efetiva e imperativa de pelo menos uma das seguintes medidas:
 - a) Razões objetivas que justifiquem a renovação dos mencionados contratos ou relações laborais, e que, nos termos da jurisprudência comunitária se traduzem em circunstâncias precisas e concretas que caracterizam uma atividade determinada, portanto, suscetíveis de justificar, nesse contexto específico, a utilização de sucessivos contratos a termo; – Cf. AC. do Supremo Tribunal de Justiça Europeu, de 04/07/2006, Proc. C-212/04, n.º 69.
 - b) Duração máxima total dos sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo;
 - c) Número máximo de renovações dos contratos ou relações laborais a termo.
7. A LTFP, consagra todas estas medidas, remetendo-se para os art.ºs 57.º e 60.º da LTFP.
8. Compete aos órgãos jurisdicionais nacionais determinar se as disposições da legislação nacional satisfazem as exigências constantes da diretiva, e caso concluam em sentido negativo, determinar que o acordo-quadro se opõe à aplicação da legislação nacional em causa.

C. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA), de 08/09/2022, Proc. 0939/15.9BEPRT 0620/17.

1. A questão central discutida no acórdão supra identificado, é a de saber se a proibição da lei nacional - constante do art.º 92.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (doravante RCTFP), aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro - da conversão dos contratos a termo em contratos por tempo indeterminado viola a Diretiva Europeia 1999/70/CE.
2. De assinalar que apesar do art.º 92.º do RCTFP se encontrar revogado, a questão de direito se mantém inalterada atendendo o teor do n.º 2 do art.º 63.º da LTFP, que no essencial acolhe a mesma solução estabelecida no primeiro.
3. No âmbito do processo, decidiu o STA, submeter à apreciação do Tribunal de Justiça da União Europeia, as seguintes questões:
 - a) O Direito da União Europeia, nomeadamente o art.º 5.º do acordo-quadro anexo à Diretiva n.º 1999/70/CE do Conselho, de 28/06/1999, “*deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que proíbe em absoluto a conversão dos contratos de trabalho a termo certo celebrados por entidades públicas em contratos de trabalho por tempo indeterminado?*”, e,
 - b) Deve a Diretiva n.º 1999/70/CE do Conselho, de 28/06/1999 “*ser interpretada no sentido de que impõe a conversão dos contratos como única forma de evitar os abusos decorrentes do recurso sucessivo a contratos de trabalho a termo certo?*”
4. A resposta a estas questões consta do despacho proferido, no Processo C-135/20, pelo Tribunal de Justiça (8.ª secção), de 30/09/2020, o qual se transcreve:

“O artigo 5.º do acordo-quadro relativo a contratos de trabalho a termo, celebrado em 18 de março de 1999, que figura no anexo da Diretiva 1999/70/CE do Conselho de 28 de junho de 1999, respeitante ao acordo-quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo, deve ser interpretado no sentido de que se opõe à legislação de um Estado-Membro que proíbe de forma absoluta,

PARECER JURÍDICO N.º 4/2024

no sector público, a conversão de uma sucessão contratos de trabalho a termo certo num contrato por tempo indeterminado, desde que essa legislação não preveja, para o referido sector, outra medida efetiva para evitar e, sendo caso disso, punir a conclusão abusiva de sucessivos contratos a termo.”

5. Desta decisão, retirou o STA que lhe cabia *“no âmbito da sua autonomia processual, avaliar se as medidas adotadas pelo direito interno português para prevenir e punir a celebração abusiva de sucessivos contratos a termo podem considerar-se equivalentes e efetivas, sob pena de, não o sendo, impor-se a desaplicação das respetivas normas e a conversão do contrato da Recorrente num contrato por tempo indeterminado, nos termos previstos na alínea b) do Acordo-Quadro anexo à Diretiva n.º 1999/70/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, respeitante ao acordo-quadro CES, UNICE e CEEP.”*
6. Impondo-se, ainda, a resposta à questão de saber se, na eventualidade de se concluir pela desaplicação das normas e conversão do contrato a termo por contrato por tempo indeterminado, ao abrigo do previsto na al. b) do n.º 2 do artigo do acordo-quadro anexo à diretiva n.º 1999/70/CE, existiria violação do regime constitucional de acesso à função pública, constante no art.º 47.º da CRP.
7. No que se refere à primeira questão, considerou o STA que as medidas constantes da legislação nacional, designadamente no que respeita ao contrato de trabalho no sector público, não são equivalentes e efetivas, designadamente quando comparadas com as adotadas no sector privado. Dizendo que *“a solução adotada para os contratos a termo no sector público é radicalmente oposta à do sector privado, que na alínea a) do número 3 do artigo 147.º do Código do Trabalho, impõe expressamente a conversão em contratos de trabalho sem termo de todos os contratos a termo «em que seja excedido o prazo de duração ou o número de renovações»”,* o que não será justificável dado que a acordo-quadro não estabelece qualquer diferenciação entre o sector público e o sector privado, sendo os seus objetivos de melhoria da qualidade a termo, garantia da não discriminação e prevenção de abusos, aplicáveis a todos os trabalhadores.
8. Considerou, ainda, o STA que *“o regime sancionatório estabelecido no número 3 do art.º 92.º do RCTFP não previne, nem reprime de forma efetiva os abusos decorrentes da celebração de sucessivos contratos de trabalho a termo, para além do prazo ou do número máximo de renovações legalmente permitidas”.*
9. Concluindo que, perante a inexistência no direito interno português de *“outra medida efetiva para evitar e, sendo caso disso, punir a conclusão abusiva de sucessivos contratos a termo certo”*, o n.º 2 do art.º 92.º do RCTFP viola o art.º 5.º do acordo-quadro anexo à Diretiva n.º 1999/70/CE.
10. Quanto à segunda questão, conclui o STA que *“A conversão de um contrato a termo num contrato por tempo indeterminado, por efeito de aplicação direta na alínea b) do número 2 do artigo 5.º da citada Diretiva n.º 1999/70/CE, não constitui uma restrição arbitrária do princípio da igualdade no acesso à função pública, não violando o disposto no número 2 do artigo 47.º da CRP.”*, remetendo-se para a argumentação constante do citado acórdão.
11. O acórdão em análise não é uniformizador de jurisprudência, tendo a decisão proferida apenas efeito no caso concreto objeto do mesmo.

III – Conclusão

1. O contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo certo dura pelo período acordado, não podendo exceder três anos, incluindo renovações, nem ser renovado mais de duas vezes, sem prejuízo do disposto em lei especial; – Cf. n.º 1 do art.º 60.º LTFP
2. O legislador consagrou, imperativamente, a impossibilidade de conversão de um contrato a termo em contrato por tempo indeterminado, determinando a caducidade do contrato, quando este possua termo certo, no termo do prazo máximo de duração prevista, incluindo renovações; - Cf. n.º 2 do art.º 63.º da LTFP.
3. Perante uma situação em que o empregador público verifique estar perante uma necessidade permanente, ter-se-á de proceder à abertura de procedimento concursal de recrutamento para esse efeito – Cf. art.ºs 33.º e seguintes da LTFP -, existindo por parte do trabalhador contratado a termo preferência na admissão; – Cf. n.º 1 do art.º 66.º da LTFP.

PARECER JURÍDICO N.º 4/2024

4. A Diretiva Europeia n.º 1999/70/CE, de 28.06.1999, tem por objetivo a aplicação do acordo-quadro relativo a contratos a termo, celebrado a 18/03/1999 entre as organizações interprofissionais de vocação geral (CES, UNICE e CEEP).
5. O acordo-quadro visa a melhoria da qualidade do trabalho sujeito a contrato a termo garantindo a aplicação do princípio da não discriminação, bem como, estabelecer um conjunto normativo de proteção mínima de modo a evitar o uso abusivo deste tipo de contratos, evitando-se a precarização da situação dos trabalhadores dependentes; – Cf. art.º 1 do acordo-quadro.
6. O n.º 2 art.º 63.º da LTFP encontra-se em vigor, não tendo sido objeto de qualquer declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral por parte do Tribunal Constitucional, nem objeto de acórdão de uniformização de jurisprudência por parte do Supremo Tribunal de Justiça.
7. Como forma de evitar a utilização abusiva de contratos a termo sucessivos, o n.º 1 do art.º 5.º do acordo-quadro estabelece a obrigatoriedade da adoção efetiva e imperativa de pelo menos uma das seguintes medidas:
 - Razões objetivas que justifiquem a renovação dos mencionados contratos ou relações laborais;
 - Duração máxima total dos sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo;
 - Número máximo de renovações dos contratos ou relações laborais a termo.
8. A LTFP, consagra todas estas medidas, nos art.ºs 57.º e 60.º da LTFP.
9. Compete aos órgãos jurisdicionais nacionais determinar se as disposições da legislação nacional pertinente satisfazem as exigências constantes da diretiva, e caso concluam em sentido negativo, determinar que o acordo-quadro se opõe à aplicação da legislação nacional em causa.
10. O Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 08/09/2022, Proc. 0939/15.9BEPRT 0620/17, não é um acórdão uniformizador de jurisprudência, tendo a decisão proferida apenas efeito no caso concreto objeto do mesmo.
11. O n.º 2 art.º 63.º da LTFP encontra-se em vigor, não tendo sido objeto de qualquer declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral por parte do Tribunal Constitucional, nem objeto de acórdão de uniformização de jurisprudência por parte do Supremo Tribunal de Justiça.
12. Não pode o Município, proceder à conversão dos contratos de trabalho em funções públicas a termo resolutivo certo, que se encontram a terminar e que já não podem ser objeto de ulteriores renovações, em contratos em funções públicas por tempo indeterminado.

CONCLUSÕES

O legislador consagrou, imperativamente, a impossibilidade de conversão de um contrato a termo em contrato por tempo indeterminado, determinando a caducidade do contrato, quando este possua termo certo, no termo do prazo máximo de duração prevista, incluindo renovações; - Cf. n.º 2 do art.º 63.º da LTFP.

LEGISLAÇÃO

- Constituição da República Portuguesa
- Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
- Diretiva Europeia n.º 1999/70/CE, de 28.06.1999