

Parecer N.º	DSAJAL 130/18
Data	30 de abril de 2018
Autor	Ricardo da Veiga Ferrão

Temáticas abordadas	Procedimento concursal Requisitos PREPAV Regularização de vínculos precários Obrigatoriedade da inscrição em Ordem profissional
----------------------------	---

Notas

Solicita o Presidente da Câmara Municipal de [X], por ofício n.º, de de de 2018, a emissão de parecer sobre a seguinte questão:

ASSUNTO: "Pedido de parecer jurídico sobre reclamação do Procedimento Concursal de Regularização/ publicado no BEP/ código de oferta n.º OE201803/0[000] (Referência A)"

(...) solicita-se a V. Ex.^a se digne providenciar no sentido de ser emitido Parecer Jurídico quanto ao teor da reclamação apresentada pela Ordem dos Engenheiros Técnicos/Conselho Diretivo Nacional, sobre a eventual aplicação da exigência legal da inscrição na respetiva ordem profissional, juntando-se em anexo informação dos serviços jurídicos.

Como nele se refere, acompanhava este ofício uma Informação da Subunidade Orgânica de Assuntos Jurídicos e Apoio aos Órgãos da edilidade, do seguinte teor:

ASSUNTO: **Reclamação do Procedimento Concursal de Regularização, publicado no BEP com o código de oferta OE201803/0953 (Referência A) - pedido de parecer à CCDRC**

Relativamente ao assunto em epígrafe, cumpre-me informar o seguinte:

I - Factos

O município de [X] publicitou no BEP, Aviso n.º 0[0]/2018, com o código em epígrafe, em cumprimento do despacho do Sr. Presidente da Câmara n.º 0[0]-PR/2018, de 22-0[0]-2018, e da deliberação do órgão executivo municipal de 21-0[0]-2018/ a abertura de procedimentos concursais para o preenchimento de postos de trabalho, incluindo/ entre outros, o identificado pela Referência A: um posto de trabalho da carreira/categoria de técnico superior (Engenharia Civil) a afetar à Divisão de Ambiente e Obras municipais/Unidade Orgânica de Obras e Equipamentos Municipais.

A Ordem dos Engenheiros Técnicos, Conselho Diretivo Nacional, veio apresentar reclamação em 11-04-2018, cujo documento se encontra em anexo, alegando que o concurso público se encontra ferido de ilegalidade, pedindo a revogação do respetivo procedimento, uma vez que considera que houve omissão, por parte do município, da exigência dos requisitos habilitacionais legais, in casu, o título profissional de Engenheiro Técnico Civil ou Engenheiro Civil com a devida inscrição da respetiva ordem profissional, exigindo apenas a licenciatura na área da Engenharia Civil.

II-Análise

O concurso em análise constitui um procedimento no âmbito do programa de

regularização extraordinária dos vínculos precários/ previsto e regulado nos termos da Lei n.º 112/2017 de 29 de dezembro, abreviadamente designado por PREVAP. Este programa foi iniciado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2017 e decorre da verificação de que muitas das situações existentes na administração pública não correspondem na realidade a contratos a termo regulares e a verdadeiras prestações de serviços ou a qualquer outro tipo de contratação a título precário, mas sim a situações de real preenchimento de lugares para atender a necessidades permanentes dos serviços. Assim, de acordo com o objetivo daqueles diplomas, em obediência ao princípio da garantia de efetivação dos direitos fundamentais, corolário constitucional do Estado de direito democrático, importa regularizar as situações contratuais desadequadas que vierem a ser definitivamente identificadas, tendo em vista corrigir situações de flagrante injustiça da responsabilidade do próprio Estado, ainda que tenham tido por objetivo dar cabal cumprimento às obrigações de serviço público que lhe são legalmente atribuídas".

A Lei n.º 112/2017 de 29 de dezembro dirige-se, de acordo com o disposto no art.º 1.º, em articulação com o n.º 1, do art.º 3.º, às pessoas que exerçam ou tenham exercido funções que correspondam ao conteúdo funcional de carreiras gerais ou especiais agora postas a concurso e que satisfaçam necessidades consideradas como permanentes dos órgãos ou serviços abrangidos pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, para além das mesmas deverem ter sido exercidas durante o período de tempo que a previsão legal expressamente refere.

O âmbito de aplicação da norma insere-se e fundamenta-se, pois, num regime de exceção, para atender a situações extraordinárias e específicas. De facto, o preenchimento de lugares internos através de procedimento concursal para regularização de vínculos precários, não se destina apenas ou principalmente a suprir necessidades de pessoal em determinadas áreas de trabalho, mas tem como *ratio* essencial, a consecução da legalização de casos pontuais e específicos, que decorram de situações de recurso a prestações de trabalho indevidas ou desadequadas para atender às necessidades dos serviços que, após verificação pelo órgão competente, se concluiu pelo seu caráter de permanência e não de transitoriedade.

Neste sentido, o objetivo do diploma em causa é assegurar, através de procedimento concursal a iniciar-se pelas respetivas entidades contratantes e de acordo com o seu juízo ponderado sobre o conceito de permanência, o preenchimento de lugares nos serviços por pessoas que cumpram os referidos requisitos previstos nos artigos 2.º e 3.º, dirigindo-se o procedimento particularmente a estas situações.

No caso em apreço, para além do cumprimento dos requisitos gerais legalmente exigidos para ingresso na respetiva carreira e categoria, os opositores a concurso cumprem todos os requisitos especiais previstos e exigidos no âmbito das disposições já referenciadas do PREVAP, nomeadamente ocupação de um posto de trabalho onde tem vindo a ser exercidas funções idênticas às publicitadas no procedimento de concurso, pelo menos durante o período de tempo exigido

legalmente, tendo o município, para a execução de tais funções, recorrido a expedientes contratuais que agora se reconhecem não terem sido adequados, uma vez que, efetivamente, as mesmas não decorrem de necessidades temporárias, mas permanentes, e de natureza subordinada às indicações e ordens dos serviços contratantes.

Para além disto, apesar de não ser expressamente previsto no acesso ao concurso o requisito específico da inscrição em ordem profissional, tais competências e habilitações já caracterizavam o posto de trabalho a preencher, que agora se pretende regularizar, tendo sido desempenhadas todas as funções inerentes ao lugar e que se encontram publicitadas na oferta de emprego, pelo que, e dado o regime excepcional do diploma legislativo, os opositores ao concurso apenas o podem ser na medida em que já desempenharam tais funções, desenvolvidas no âmbito do posto de trabalho a concurso.

Neste entendimento, e em análise aos fundamentos apresentados pela reclamante, não se pode sustentar que a exigência legal de inscrição como membro efetivo na respetiva ordem profissional constitua fator determinante para a validade do presente procedimento. De facto, tendo em conta a aludida *ratJo legis* do programa de regularização e o cumprimento cabal dos requisitos essenciais por parte dos opositores a concurso para acesso ao preenchimento do posto de trabalho publicitado, e tendo, por fim, em conta, que já foram exercidas as funções inerentes ao mesmo posto de trabalho, pelo menos durante o período de tempo previsto na respetiva disposição legal, não se julgam aplicáveis ao procedimento outras exigências habilitacionais para além das devidamente exigidas no âmbito do Procedimento Concursal de Regularização/ Código de Oferta n.º OE201803/0953, Referência A.

III - Proposta

Perante o exposto, conclui-se:

a) Não aderir aos argumentos apresentados em sede de reclamação pela Ordem dos Engenheiros Técnicos, Conselho Diretivo Nacional, pelos fundamentos atrás enunciados, mantendo-se os termos do presente procedimento concursal até final;

b) Contudo, tendo em consideração a especialidade da matéria, a necessidade de certeza e segurança jurídicas e por não existirem pareceres escritos ao dispor para consulta sobre esta matéria, sugiro, ainda, que seja solicitado o competente parecer junto da Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional do Centro.

APRECIANDO

1. DO PEDIDO

1.1. A questão colocada prende-se com saber se a exigência de inscrição na respectiva Ordem profissional – e, no caso, na Ordem dos Engenheiros Técnicos (OET) – que agora resulta dos respectivos estatutos por via da abertura a tal dada pelo n.º 3 do artigo 30.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de Janeiro, se aplica ainda em sede dos procedimentos contratuais levados a cabo no âmbito do PREPAV – Programa de regularização extraordinária de vínculos precários na Administração Pública.

1.2. Concretamente, a Ordem dos Engenheiros Técnicos, através do seu Bastonário, vem reclamar (apresentando formalmente *reclamação administrava*) dos termos em que, sob o código de oferta de emprego OE201803/0[000] da BEP, foi aberto *procedimento concursal comum de carácter urgente para constituição de relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado, para quinze postos de trabalho previstos e não ocupados no Mapa de Pessoal da Município de [X] para 2018, no âmbito do Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários*, na medida em que, pretendendo-se recrutar um trabalhador para ocupar *um posto de trabalho da carreira/categoria de Técnico Superior (Engenharia Civil) a afetar à Divisão de Ambiente e Obras Municipais/Unidade Orgânica de Obras e Equipamentos Municipais* (referência A), para efeitos do que é exigida a habilitação académica de *Licenciatura em Engenharia Civil*, não é previsto nem exigido, contudo, a detenção da *qualidade profissional de inscrito* na Ordem dos Engenheiros Técnicos ou na Ordem dos Engenheiros, como entende ser devido e legalmente exigível, à luz do que ora se dispõe nos Estatutos de qualquer destas Ordens profissionais, sendo certo que, alega a OET, tais trabalhadores são recrutados para praticar *actos próprios da profissão de engenheiro/engenheiro técnico*.

Por esta razão a OET vem pedir que, verificado que o concurso em causa se encontra *viciado por ilegalidade, em razão da sua desconformidade com a ordem jurídica*, o Presidente da Câmara Municipal actue no sentido de

a) Revogar o presente procedimento concursal, modificando-o/alterando-o parcialmente, de modo a exigir como requisitos habilitacionais o título profissional de Engenheiro Técnico Civil ou de Engenheiro Civil com inscrição em vigor na respectiva Ordem Profissional, por preencherem os requisitos mínimos legalmente exigidos;

b) Suspender o presente procedimento concursal, ao abrigo do n.º 2 do artigo 189.º do C.P.A, por considerar que a sua execução imediata será causadora de prejuízos irreparáveis, ou de difícil reparação, enquanto não proceder à sua revogação/modificação parcial.

1.3. Os serviços da Câmara Municipal, pela Subunidade Orgânica de Apoio Jurídico e Apoio aos Órgãos, são de opinião que no caso se está perante um regime excepcional de recrutamento, previsto na Lei n.º 112/2017, de 29 de Dezembro, apenas destinado a regularizar situações de verdadeiro emprego publico mas irregulares em razão da forma contratual utilizada para o efeito, pelo que no caso, e perante as específicas circunstâncias que aí se verificam não será de atender à exigência de inscrição em Ordem profissional contida nos Estatutos das referidas Ordens.

2. ANÁLISE

2.1. A questão em apreço deve ser abordada não apenas do ponto de vista da (eventual) prática de actos administrativos em contravenção da lei, ou seja, em sua violação ou desrespeito, por tal ilegais e merecedores de desvalor e sancionamento correctivo administrativo-jurisdicional, mas também de um anterior ponto de vista normativo, ou seja, visando a lei permissiva e o “*seu*” procedimento legislativo, tendo em especial conta os momentos da sua aprovação, os seus fins, o seu âmbito de aplicação (objectivo e subjectivo) e a sua aprovação/aplicação no tempo.

2.2. Sobre esta matéria disse-se já no nosso Parecer DSAJAL n.º 103/16, de 6 de Junho:

2.1. ENQUADRAMENTO LEGAL

Os problemas subjacentes ao pedido da autarquia têm como origem a revisão do Estatuto de diversas Ordens Profissionais¹, de entre as quais a Ordem dos Engenheiros Técnicos (e também da Ordem dos Engenheiros²), desencadeada pela entrada em vigor da Lei n.º 2/2013, de 10 de Janeiro, que estabelece o *regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais*.

2.1.1. A lei em referência estabelece o princípio de que *as atividades profissionais associadas a cada profissão só lhe são reservadas quando tal resulte expressamente da lei, fundada em razões imperiosas de interesse público, de acordo com critérios de proporcionalidade*³.

Não obstante este princípio, a mesma lei prevê igualmente uma “*reserva de actividade*” no caso de *serviços profissionais que envolvam a prática de atos próprios de cada profissão e se destinem a terceiros, ainda que prestados em regime de subordinação jurídica*, situação em que eles devem ser *exclusivamente assegurados por profissionais legalmente habilitados para praticar aqueles atos*⁴. Contudo, da sujeição a esta regra foram excluídos os *trabalhadores dos serviços e organismos da administração direta e indireta do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais, [e] das demais pessoas coletivas públicas não empresariais no âmbito das respetivas funções, exceto se a tal estiverem obrigados pelos estatutos das respetivas associações públicas profissionais*⁵.

Temos assim que não obstante a lei partir de uma base (de um *princípio*) de *liberdade de exercício de qualquer actividade* (profissional), cria também a possibilidade de *reserva* do exercício dessa actividade a *certos profissionais* sempre que para tal haja justificação assente em *imperiosas razões de interesse público*. Deste modo, sempre que estejam em causa *profissões que, por imperativo de tutela do interesse público prosseguido, devam ser sujeitas, cumulativamente, ao controlo do respetivo acesso e exercício, à elaboração de normas técnicas e de princípios e regras deontológicos específicos e a um regime disciplinar autónomo*⁶, a lei reserva o seu exercício - por envolver a prática de atos próprios de determinada profissão definidos na lei e destinados a terceiros - a *profissionais legalmente habilitados à prática desses actos, habilitação essa que cabe ser conferida precisamente pela respectiva associação pública profissional*⁷ (no caso, uma *ordem profissional*⁸).

Essa habilitação profissional é comprovada publicamente não através de um documento certificativo autónomo – um diploma, por exemplo – mas sim pela inscrição numa ordem profissional, a qual se alcança apenas verificados que sejam os requisitos habilitacionais exigíveis para o efeito. É quanto estabelece o artigo 24.º da Lei n.º 2/2013 ao dizer que *o*

exercício de profissão organizada em associação pública profissional, seja a título individual seja sob a forma de sociedade de profissionais ou outra organização associativa de profissionais (...), depende de inscrição prévia enquanto membro daquela associação pública, salvo se regime diferente for estabelecido na lei de criação da respetiva associação⁹, podendo mesmo a lei (...) estender a obrigação de inscrição (...) a todos os profissionais e sociedades de profissionais ou outras organizações associativas de profissionais a prestar serviços em território nacional (...)¹⁰.

2.1.2. O novo Estatuto da Ordem do Engenheiros Técnicos, alterando o anterior na sequência do determinado na Lei n.º 2/2013, foi aprovado pela Lei n.º 157/2015, de 17 de Setembro, entrando em vigor 120 dias pós a publicação desta.

Ora este Estatuto dispõe que a atribuição do título de engenheiro técnico, o seu uso e o exercício da profissão de engenheiro técnico em território nacional, seja de forma liberal ou por conta de outrem, e independentemente do setor, público, privado, cooperativo ou social, em que a atividade seja exercida, dependem de inscrição como membro efetivo da Ordem¹¹.

É a habilitação profissional de “engenheiro técnico” conferida pela inscrição na OET, e apenas ela, que permite ao seu detentor a prática dos atos próprios dos que exerçam a atividade de engenheiro técnico (...) constantes da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, alterada pela Lei n.º 40/2015, de 1 de julho, e de outras leis e regulamentos que especialmente os consagrem¹².

Por essa razão, e usando a ressalva já referida, prevista na Lei n.º 2/2013, o Estatuto prevê agora que os trabalhadores dos serviços e organismos da administração direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais e das demais pessoas coletivas públicas, que pratiquem, no exercício das suas funções, atos próprios da profissão de engenheiro técnico, e realizem ações de verificação, aprovação, auditoria ou fiscalização sobre atos anteriores, [devam] estar validamente inscritos como membros efetivos da Ordem¹³

E prosseguiu-se no mesmo parecer:

2.2.1. Saber se é ou não obrigatória a inscrição na respectiva Ordem, dos Engenheiros Técnicos que presentemente prestam serviço na câmara, quer em regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, quer em regime de prestação de serviços, é questão que perante os novos Estatutos da Ordem deve colocar-se de outra forma: qualquer pessoa que se intitule de engenheiro técnico e que pratique ou pretenda praticar atos próprios dos que exercem a atividade de engenheiro técnico quer como trabalhador independente quer como trabalhador

por conta de outrem, quer no sector privado quer no público, tem, ou não, que se encontrar inscrita na respectiva Ordem para poder exercer legalmente essa actividade?

Perante o que se deixou antes dito, a resposta a esta questão não pode ser outra senão a de considerar como obrigatória essa inscrição no caso do trabalhador se intitular de engenheiro técnico e o trabalho a prestar por ele consistir na prática de actos próprios de engenheiro técnico, conforme a listagem constante da Lei n.º 31/2009, de 3 de Julho¹⁴, bem como do Regulamento da Ordem dos Engenheiros Técnicos n.º 189/2012, republicado em anexo ao Regulamento da mesma Ordem n.º 442/2013¹⁵.

2.2.2. A inscrição em ordem profissional como exigência habilitacional (ou, mais precisamente, como prova pública da detenção de habilitação profissional própria e adequada) para o exercício de determinado mester tem a natureza de requisito ou habilitação de natureza pessoal que deve ser demonstrada pelo seu titular.

Já se viu antes que a Lei n.º 2/2013 determina que o exercício de profissão organizada em associação pública profissional, seja a título individual seja sob a forma de sociedade de profissionais ou outra organização associativa de profissionais (...), depende de inscrição prévia enquanto membro daquela associação pública e que essa obrigação e inscrição pode ser estendida a todos os profissionais (...) a prestar serviços em território nacional. E é precisamente isso que vieram exigir os novos Estatutos da OET, quando neles se diz que a atribuição do título de engenheiro técnico, o seu uso e o exercício da profissão de engenheiro técnico (...) por conta de outrem, e independentemente do setor, público, privado, cooperativo ou social, em que a atividade seja exercida, dependem de inscrição como membro efetivo da Ordem.

Relativamente a este aspecto há pois que concluir que a inscrição na ordem é um acto pessoal, que confere ao seu titular uma habilitação profissional que só a sua detenção permite o uso do título profissional, o exercício da correspondente actividade e a prática dos actos próprios dessa profissão.

Temos assim que a inscrição numa ordem – no caso concreto, na OET - constitui um acto eminentemente pessoal, tanto mais quanto é relativamente a determinada pessoa que se hão-de verificar os requisitos habilitacionais necessários ao exercício da profissão que irão permitir essa inscrição.

2.2. Face ao que fica dito, há, pois, que considerar por inequívoco – no actual *estado de coisas* jurídico-normativo - que quem se intitule de engenheiro técnico e/ou que pratique ou pretenda praticar atos próprios dos que exercem a atividade de engenheiro

técnico quer como trabalhador independente quer como trabalhador por conta de outrem, quer no sector privado quer no público, tem que se encontrar inscrito na respectiva Ordem para poder exercer legalmente essa actividade.

2.3. Porém, aquilo que na oferta de emprego/procedimento concursal objecto do presente parecer ora se encontra em causa não é, verdadeiramente, o recrutamento/admissão de um *novo* trabalhador para ingressar, *ex novo*, no mapa de pessoal da camara municipal, mas antes um processo de regularização de situações laborais, correspondentes a necessidades laborais próprias e permanentes, mas que têm vindo a ser tituladas com recurso a vínculos laborais indevidos, temporários e/ou precários – tudo isso feito à luz de uma decisão política que se constitui como uma das *cláusulas compromissórias* que sustenta o *arranjo parlamentar* que suporta o governo.

2.3.1. Por isso, numa redacção e técnica legislativa algo curiosa, o n.º 1 do artigo 19.º do Orçamento de Estado para 2016¹, dispunha que *durante o ano de 2016, o Governo define uma estratégia plurianual de combate à precariedade*, ao que o n.º 2 acrescentava que *para efeitos do disposto no número anterior, deve ser promovido, no prazo de seis meses, um levantamento de todos os instrumentos de contratação utilizados pelos serviços, organismos e entidades da Administração Pública e do Setor Empresarial do Estado, nomeadamente com recurso a Contratos Emprego-Inserção, estágios, bolsas de investigação ou contratos de prestação de serviços*.

2.3.2. Nessa sequência e pelo Despacho n.º 9943/2016², foi *criado um grupo de trabalho que tem por missão proceder ao levantamento dos instrumentos de contratação previstos no artigo 19.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março*³, (...) tendo por referência a data de 30 de junho de 2016⁴. Apesar daquele despacho prever 31 de

¹ Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março.

² Publicado no Diário da Republica, 2.ª série, n.º 150 de 5 de Agosto.

³ N.º 1 do Despacho n.º 9943/2016.

⁴ N.º 2 do Despacho n.º 9943/2016.

Outubro de 2016 como data de apresentação deste relatório, contudo ele só veio a público em 31 de Janeiro de 2017⁵.

Na *Introdução* desse relatório dizia-se:

Nos termos do artigo 25.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, que aprova o Orçamento de Estado para 2017 (LOE2017), o Governo, na sequência do levantamento dos instrumentos de contratação utilizados pelos serviços, organismos e entidades da AP e do SEE, apresentará à Assembleia da República, até ao final do primeiro trimestre de 2017, um programa de regularização extraordinária dos vínculos precários na Administração Pública para as situações do pessoal que desempenhe funções que correspondam a necessidades permanentes dos serviços, com sujeição ao poder hierárquico, de disciplina ou direção e horário completo, sem o adequado vínculo jurídico.

Para este efeito, o próximo passo a desenvolver consiste na identificação das situações em que a utilização de instrumentos de contratação temporária esteja associada a necessidades de carácter permanente.

Até ao final do primeiro trimestre, os serviços com recurso a instrumentos de contratação de natureza temporária deverão fazer uma análise detalhada das necessidades futuras de emprego público.

2.4. Neste referido artigo 25.º do Orçamento de Estado para 2017 previa-se ainda, a respeito (da fixação) dos critérios de selecção a observar no recrutamento para preenchimento dos lugares que viessem a ser criados (por corresponderem a necessidades permanentes dos serviços), que *o Governo deve considerar critérios de selecção que valorizem a experiência profissional no desempenho das funções do lugar a preencher, valorizando especialmente a experiência de quem ocupou o respetivo posto de trabalho*⁶.

2.4.1. Não obstante este mesmo artigo falar em ter *o Governo [que] apresenta[r] à Assembleia da República até ao final do primeiro trimestre de 2017 um programa de regularização extraordinária dos vínculos precários na Administração Pública* e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2017 insistir em que o governo iria

⁵ Conforme data constante do relatório em causa, acedível em <https://www.portugal.gov.pt/media/24866340/20170203-mf-rel-contratacao-ap.pdf>

⁶ Artigo 25.º, n.º 3, da Lei do OE 2017.

submeter, até 31 de março de 2017, à Assembleia da República, nos termos do disposto no artigo 25.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, uma proposta de lei de autorização legislativa com vista a dar cumprimento à presente resolução e a estabelecer os termos e condições de acesso ao PREVPAP, não consta que tal tenha acontecido.

2.5. O que é certo é que a 9 de Fevereiro de 2017 o Governo aprovou essa Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2017, de onde resulta ter ele decidido *iniciar, até 31 de outubro de 2017, um programa de regularização extraordinária dos vínculos precários na Administração Pública, abreviadamente designado por PREVPAP, cuja conclusão deverá ocorrer até 31 de dezembro de 2018, dirigido a todos os casos relativos a postos de trabalho que, não abrangendo carreiras com regime especial, correspondam a necessidades permanentes dos serviços da administração direta, central ou desconcentrada, e da administração indireta do Estado, incluindo o setor empresarial do Estado, sem o adequado vínculo jurídico, desde que se verifiquem alguns dos indícios de laboralidade previstos no artigo 12.º do Código do Trabalho (...).*

A (...) avaliação dos requisitos para acesso ao PREVPAP é efetuada, mediante solicitação do trabalhador interessado, por uma comissão bipartida a criar no âmbito de cada área governativa, com representantes do membro do Governo responsável pela área do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, do membro do Governo responsável pela área das Finanças, do membro do Governo responsável pela área setorial em causa, e das organizações representativas dos trabalhadores.

2.5.1. Quanto à administração local, à qual o PREVPAP não seria directa e imediatamente aplicável (o âmbito do levantamento das situações contratuais indevidas realizado não abrangia as autarquias locais) esta Resolução do CM previa que *em complemento ao relatório previsto no artigo 19.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, a Direção-Geral das Autarquias Locais procede, até 31 de outubro de 2017, a um levantamento junto das autarquias locais sobre todos os casos relativos a postos de trabalho nos termos referidos no n.º 2, por forma que as mesmas possam beneficiar, de*

acordo com as suas especificidades, dos instrumentos criados no âmbito deste programa.

2.5.2. O *Relatório sobre vínculos precários na administração local* vai a ser apresentado pela DGAL em 24 de Novembro de 2017⁷.

2.6. Entretanto o governo fez entrar na Assembleia da República, em 30 de Junho de 2017, uma Proposta de Lei, a que foi dado o número 91/XIII, intitulada “*estabelece o programa de regularização extraordinária dos vínculos precários*”, cuja aprovação deu origem à Lei n.º 112/2017, de 29 de Dezembro.

2.6.1. Diz-se nesta Lei que ela visa estabelecer *os termos da regularização prevista no programa de regularização extraordinária dos vínculos precários de pessoas que exerçam ou tenham exercido funções que correspondam a necessidades permanentes da Administração Pública, de autarquias locais e de entidades do setor empresarial do Estado ou do setor empresarial local, sem vínculo jurídico adequado, a que se referem o artigo 25.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2017, de 28 de fevereiro*⁸ (realces nossos).

Quanto ao seu **âmbito de aplicação subjectivo**, a Lei diz ser aplicável a todas aquelas (...) *pessoas que exerçam ou tenham exercido funções que correspondam ao conteúdo funcional de carreiras gerais ou especiais e que satisfaçam necessidades permanentes dos órgãos ou serviços abrangidos pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP) (...) com sujeição ao poder hierárquico, à disciplina ou direção desses órgãos, serviços ou entidades, sem vínculo jurídico adequado*⁹.

2.6.2. E se na administração directa e indirecta do Estado *o procedimento (...) [de] avaliação de situações de exercício de funções que correspondam a carreiras gerais ou especiais, existentes em algum momento do período de 1 de janeiro de 2017 até à data de entrada em vigor da presente portaria, com subordinação a poderes de*

⁷ O relatório é acedível em <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/destaques/levantamento-de-vinculos-precarios-na-administracao-local--relatorio/>

⁸ Artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 112/2017.

⁹ Artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 112/2017.

*autoridade e direção, que correspondam a necessidades permanentes dos órgãos ou serviços (...) e que não tenham adequado vínculo jurídico*¹⁰ haveria de ser realizado por uma ou mais *Comissões de Avaliação Bipartida (CAB)*¹¹, já no âmbito das *autarquias locais, nas situações de exercício de funções relativamente às quais exista decisão do respetivo órgão executivo que reconheça que as mesmas correspondem a necessidades permanentes e que o vínculo jurídico é inadequado, consideram-se verificados estes requisitos para efeitos do disposto nos números (...)*¹² 1 e 2 do artigo 2.º da Lei n.º 112/2017 (sublinhado nosso).

2.6.2.1. O âmbito de aplicação subjectivo desta **regularização extraordinária** no sector da administração local pode ser definido, face ao disposto na lei¹³, do seguinte modo¹⁴:

As pessoas que exerceram funções correspondentes a necessidades permanentes dos serviços sem o vínculo jurídico adequado nas entidades referidas em I. reconhecidas pelo órgão competente:

- *no período de 1 de janeiro de 2017 a 4 de maio de 2017, ou parte dele, e durante pelo menos um ano à data do início do procedimento concursal de regularização;*

¹⁰ Preâmbulo da Portaria n.º 150/2017.

¹¹ Nos termos da Portaria n.º 150/2017, de 3 de Maio, as *Comissões de Avaliação Bipartida (CAB)* tinham por objecto, na administração directa e indirecta do Estado, avaliar *situações de exercício de funções existentes em qualquer momento do período de 1 de janeiro de 2017 até [4 de Maio de 2017] (...) com sujeição ao poder hierárquico, de disciplina ou direção e horário de trabalho, que correspondam a necessidades permanentes dos órgãos ou serviços e sem o adequado vínculo jurídico* (artigo 1.º, n.º 2), emitindo *parecer sobre a correspondência das funções exercidas a uma necessidade permanente do órgão, serviço ou entidade onde em concreto as mesmas são desempenhadas* (artigo 3.º, n.º 1, al. b)) e (...) *sobre a adequação do vínculo jurídico às funções exercidas* (artigo 3.º, n.º 1, al. c)). As CAB eram constituídas por um representante de cada membro do Governo responsável pela área das Finanças, Trabalho da Solidariedade e Segurança Social e pela área setorial em causa, por um representante do dirigente máximo do órgão ou serviço em que são exercidas as funções em avaliação e por um representante sindical da Frente Comum dos Sindicatos da Administração Pública, da Federação de Sindicatos da Administração Pública e de Entidades com Fins Públicos e da Frente Sindical (artigo 4.º, n.º 1, da Portaria n.º 10/2017).

Porém, como se dizia no seu artigo 17.º, a Portaria n.º 150/2017 não era aplicável à administração local, cujo regime será objeto de diploma próprio na sequência do disposto no n.º 6 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2017, de 28 de fevereiro.

¹² Artigo 2.º, n.º 3, da Lei n.º 112/2017.

¹³ Artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 112/2017.

¹⁴ Cfr. *Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários - Guião para a Administração Local* (por referência à Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro), versão 2, de 1 de Março de 2018, elaborado pela Direcção Geral das Autarquias Locais, pág. 5. Este documento é acedível em <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/destaques/precarios--guiao--atualizacao-de-05-03-2018-/>.

- *nos casos de exercício de funções no período entre 1 de janeiro de 2017 e 4 de maio de 2017, ao abrigo de contratos de emprego-inserção e contratos de emprego-inserção+, as que tenham exercido as mesmas funções, durante algum tempo nos 3 anos anteriores à data de início do procedimento concursal de regularização;*
- *no caso de exercício de funções ao abrigo de contratos de estágio celebrados com a exclusiva finalidade de suprir a carência de recursos humanos essenciais para a satisfação de necessidades permanentes, durante algum tempo nos 3 anos anteriores à data de início do procedimento concursal de regularização.*

2.6.2.2. Por seu lado, é à luz do previsto na lei¹⁵, podem-se definir os opositores a estes concursos da seguinte forma¹⁶:

Podem ser opositores aos procedimentos concursais as pessoas que se encontrem nas situações referidas no n.º 1 do artigo 3.º e que exerceram as funções correspondentes aos postos de trabalho reconhecidos pelo órgão executivo.

Podem ser opositores aos procedimentos concursais para preenchimento dos postos de trabalho determinados de acordo com o n.º 2 do artigo 4.º:

- *Na situação referida na alínea a), isto é, resultantes da agregação de funções exercidas por mais de uma pessoa durante o período de referência, as pessoas que tenham exercido as mesmas funções no período indicado, ou parte dele, e durante pelo menos um ano à data do início do procedimento concursal.*
- *Na situação referida na alínea b), isto é, resultantes da agregação de funções exercidas a tempo parcial por mais de uma pessoa durante o período de referência as pessoas que tenham exercido as mesmas funções a tempo parcial no período indicado, ou parte dele, e durante pelo menos um ano à data do início do procedimento concursal.*
- *Na situação referida na alínea c), isto é, resultantes da agregação de funções exercidas ao abrigo de contratos emprego-inserção, contratos emprego-inserção+ ou contratos de estágio, as pessoas que tenham exercido as mesmas funções ao abrigo dos contratos referidos nos três anos anteriores à data do início do procedimento concursal.*

¹⁵ Artigo 3.º, n.º 1, e artigo 4.º, n.º 2, da Lei n.º 112/2017.

¹⁶ Cfr. Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários - Guião para a Administração Local ... cit, pág. 14-15.

2.6.3. Por seu lado, também a DGAEP considera que no caso dos concursos destinados à regularização extraordinária *apenas podem ser admitidos ao concurso os candidatos que reúnam os requisitos gerais e especiais legalmente exigidos para ingresso nas respetivas carreiras/categorias*¹⁷.

E quais são esses requisitos?

A DGEF responde¹⁸ dizendo que os requisitos gerais são os (...) que a lei define para a constituição de um vínculo de emprego público:

- *ter nacionalidade portuguesa quando não dispensada pela Constituição, por convenção internacional ou por lei especial;*
- *ter 18 anos de idade completos;*
- *não estar inibido do exercício de funções públicas nem estar interdito para o exercício daquelas que se propõe desempenhar;*
- *ter robustez física e perfil psíquico indispensáveis ao exercício das funções;*
- *cumprir as leis de vacinação obrigatória;*
- *ser titular de grau académico ou título profissional nos termos definidos nas normas reguladoras das carreiras*¹⁹.

e que são requisitos especiais nas carreiras de regime geral (...) os níveis habilitacionais exigidos em função do grau de complexidade funcional de cada uma das carreiras:

- *Carreira de técnico superior – grau 3 – titularidade de licenciatura ou de grau académico superior*²⁰;

Ora em lugar algum das normas gerais aplicáveis ou, no específico caso, nas normas especialmente aplicáveis a este procedimento excepcional de regularização de vínculos precários, se prevê ou alude à exigência de uma qualquer inscrição em Ordem profissional para se poder ser considerado como opositor aos concursos especiais

¹⁷ Cfr. *Perguntas Frequentes sobre o processo de regularização extraordinária dos vínculos precários na Administração Pública*, questão IV-16, pág. 9, acedível em https://www.dgaep.gov.pt/prevpap/pdf/FAQ_PREVPAP_27_03_2018.pdf

¹⁸ Cfr. *Perguntas Frequentes* ... cit, questão IV-17, pág. 9-10.

¹⁹ De acordo com o disposto nos artigos 17.º e 18.º da LTFP e nos artigos 19.º e 25.º da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de Janeiro, na redacção da sua republicação pela Portaria n.º 145-A/ 2011, de 6 de Abril

²⁰ Artigos 33.º, 84.º, 86.º e 88.º, n.º 1, da LTFP.

abertos especificamente para tal efeito, ou se considera tal inscrição como requisito especial para a admissão a concurso.

2.6.4. Na verdade, e por linhas direitas, tampouco se podem considerar estes concursos como constituindo verdadeiros recrutamentos de (novos) trabalhadores, pois que eles visam única e simplesmente conceder um vínculo laboral regular e definitivo a trabalhadores que exercendo ou tendo exercido funções que satisfazem necessidades permanentes dos serviços, o viessem fazendo ao abrigo de vínculos (indevidamente) temporários e/ou precários.

Ora este quadro de acção nem sequer cabe ser definido administrativamente por acto de poder público de cada um das entidades – no caso, por cada uma das autarquias - que deva abrir os referidos procedimentos concursais, mas antes é-lhe imposto pela lei que prevê a regularização obrigatória dessas situações, institui esses procedimentos concursais como meio de a ela proceder e manda-os abrir, impondo aos serviços abrangidos – e, por tal, aos seus órgãos e dirigentes – o dever de proceder à sua abertura no contexto e da forma como se encontram legalmente pré-conformados.

2.6.5. Por outro lado, no *diagnóstico* das situações laborais precárias que baseiam este quadro legal de regularização não foi tido em conta, como requisito ou condição de regularização, a inscrição em qualquer Ordem profissional – porque sendo esse *diagnóstico* efectuado por especial determinação da lei, as normas (especial) que o previam não estipulavam nem consideravam esse requisito como condição ou exigência para o efeito proposto.

Ora, não tendo tal sido considerado nos levantamentos efectuados não pode agora vir a ser exigido nos consequentes procedimentos concursais – sob pena de, se assim fosse, poderem acabar por não ser regularizadas as situações laborais diagnosticadas e que se pretendiam regularizar, sendo certo que, à luz desse procedimento de regularização, nenhum outro candidato que não se encontrasse na situação irregulares detectadas poderia ser a ele opositor e, no final, ser recrutado.

Por isso, o presidente da edilidade ora em causa não poderia por sua iniciativa fazer introduzir no procedimento concurso um requisito especial adicional não previsto na lei, pois que tal constituiria, isso sim, uma ilegalidade invalidante do procedimento, não só por essa razão, como ainda porque, ao não ter sido previsto e tido em conta pela lei, acabaria por inviabilizar a pretendida regularização das situações laborais.

Do mesmo modo, não pode o presidente da edilidade dar acolhimento aos pedidos formulados pela Ordem dos Engenheiros Técnicos na sua reclamação, pois se o fizesse, tal implicaria a violação da lei que o manda recrutar, num determinado contexto, certos titulares de relações laborais indevidas e apenas eles.

2.7. Por esta razão, o lugar próprio para a Ordem dos Engenheiros Técnicos expor e fazer vingar a sua pretensão teria sido ou junto do Governo - tendo em conta as decisões e os diplomas por este aprovados, num processo amplamente publicitado e que se apresentam como centrais quanto a esta questão - ou junto da Assembleia da República - no decurso do processo legislativo relativo à Lei n.º 112/2017, lugar próprio para a Ordem se fazer ouvir, não só pelo órgão e procedimento em questão, mas também porque foi esta Lei que acabou por fixar os contornos deste processo de regularização.

Contudo, pelo menos no que se refere a esta última situação, não consta que aquela Ordem profissional tenha feito chegar ao Parlamento, ao que é dado verificar²¹, qualquer pedido de audição ou contributo ou nota com os seus pontos de vista sobre a matéria, tanto mais quanto a Proposta de Lei n.º 91/XIII esteve em apreciação pública de 11 de Julho a 14 de Setembro de 2017.

2.8. A ser de outro modo – ou seja, ao pretender-se mudar o momento do controlo desta questão do da aprovação da lei para o da sua aplicação - estar-se-ia a dar a azo a que a Lei n.º 112/2017 não fosse aplicada por uma exigência e condição que ela não contém nem prevê, impedindo-se, deste modo, a regularização de situações laborais

²¹ Face ao que se pode extrair da página do site do Parlamento relativa ao processo legislativo referente à Proposta de Lei n.º 91/XIII, acedível em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=41534>

tituladas por vínculos precários, sem que disso pudesse resultar qualquer outro meio ou forma de recrutamento de engenheiros técnicos inscritos na respectiva Ordem que não se encontrassem nessa aludida situação laboral, pois que os procedimentos concursais abertos nesse contexto o foram restritos àquelas mesmas situações²².

3. Ainda que assim seja - como se nos afigura ser quando esteja em causa a regularização de situações laborais que satisfazendo necessidades permanentes dos serviços, assentem em vínculos precários ou inadequados – mantém-se, contudo, a necessidade de inscrição na Ordem profissional pertinente quando esteja em causa a prática de actos próprios da profissão.

CONCLUINDO

A. A Lei n.º 2/2013 determina que *o exercício de profissão organizada em associação pública profissional, seja a título individual seja sob a forma de sociedade de profissionais ou outra organização associativa de profissionais (...), depende de inscrição prévia enquanto membro daquela associação pública (...).* E é precisamente isso que vieram exigir os novos Estatutos da OET, quando neles se diz que *a atribuição do título de engenheiro técnico, o seu uso e o exercício da profissão de engenheiro técnico (...) por conta de outrem, e independentemente do setor, público, privado, cooperativo ou social, em que a atividade seja exercida, dependem de inscrição como membro efetivo da Ordem.*

B. Perante o que se deixou antes dito, não pode deixar de se considerar essa inscrição como obrigatória no caso do trabalhador se intitular de engenheiro técnico e o trabalho a prestar por ele consistir na prática de actos próprios de engenheiro técnico, conforme a listagem constante da Lei n.º 31/2009, de

²² Cfr. *Programa de Regularização Extraordinária...* cit, pág. 14, VI.1..

3 de Julho, bem como do Regulamento da Ordem dos Engenheiros Técnicos n.º 189/2012, republicado em anexo ao Regulamento da mesma Ordem n.º 442/2013.

- C.** Em lugar algum das normas gerais aplicáveis – LTFP - ou, no específico caso, nas normas especialmente aplicáveis a este procedimento excepcional de regularização de vínculos precários – Lei n.º 112/2017 - se prevê ou alude à exigência de uma qualquer inscrição em Ordem profissional como condição para se poder ser considerado como opositor aos concursos especiais abertos especificamente para tal efeito, ou se considera tal inscrição como requisito especial para a admissão a concurso.
- D.** Não tendo tal exigência sido considerada nos levantamentos efectuados, não pode agora vir agora ser exigida nos consequentes procedimentos concursais – sob pena de, se assim fosse, poderem acabar por não ser regularizadas as situações laborais diagnosticadas e que se pretendiam regularizar, sendo certo que, à luz desse procedimento de regularização, nenhum outro candidato que não se encontrasse na situação irregulares detectadas poderia ser a ele opositor e, no final, ser recrutado.
- E.** Por essa razão, o presidente da edilidade ora em causa não pode por sua iniciativa fazer introduzir no procedimento concurso um requisito especial adicional não previsto na lei - pois que tal constituiria, uma ilegalidade invalidante do procedimento, não só por essa razão, como ainda porque, ao não ter sido previsto e tido em conta pela lei, acabaria por inviabilizar a pretendida regularização das situações laborais.
- F.** Por isso, não pode o presidente da edilidade dar acolhimento aos pedidos formulados pela Ordem dos Engenheiros Técnicos na sua reclamação, pois se o fizesse, tal implicaria a violação da lei que o manda recrutar, num determinado contexto, certos titulares de relações laborais indevidas e apenas eles.

G. Ainda que assim seja - como se nos afigura que seja quando esteja em causa a regularização de situações laborais que satisfazendo necessidades permanentes dos serviços, assentem em vínculos precários ou inadequados – mantém-se, contudo, a necessidade de inscrição na Ordem profissional pertinente quando esteja em causa a prática de actos próprios da profissão.

Salvo semper meliori iudicio

¹ A necessidade de revisão dos Estatutos das Ordens Profissionais vigentes à data da entrada em vigor da Lei n.º 2/2013 resultou de quanto se dispunha no seu artigo 53.º, n.ºs 1 e 2. De acordo com estas normas não só o regime previsto nessa lei se aplicava de imediato às associações públicas profissionais já criadas ou em processo legislativo de criação, como as que já se encontrassem criadas deviam adoptar as medidas necessárias para o cumprimento do disposto nessa lei, designadamente, como nela *urgentemente* se estabelecia, apresentando ao Governo, no prazo máximo de 30 dias a contar do primeiro dia útil seguinte ao da sua publicação, um projeto de alteração dos respetivos estatutos e de demais legislação aplicável ao exercício da profissão, que os adequasse ao novo regime nela previsto.

² A análise que será efectuada diz respeito apenas a Engenheiros Técnicos e à Ordem dos Engenheiros Técnicos. Contudo relativamente aos Engenheiros e à Ordem dos Engenheiros verifica-se a existência de um regime em tudo idêntico àquele.

³ Artigo 30.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2013.

⁴ Artigo 30.º, n.º 2, da Lei n.º 2/2013.

⁵ Artigo 30.º, n.º 3, da Lei n.º 2/2013.

⁶ Artigo 2.º da Lei n.º 2/2013.

⁷ Artigo 5.º, n.º 1, al. d), da Lei n.º 2/2013.

⁸ Nos termos do n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º 2/2013, *as associações públicas profissionais têm a denominação «ordem profissional» quando correspondam a profissões cujo exercício é condicionado à obtenção prévia de uma habilitação académica de licenciatura ou superior e a denominação «câmara profissional» no caso contrário.*

⁹ Artigo 24.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2013.

¹⁰ Artigo 24.º, n.º 2, da Lei n.º 2/2013.

¹¹ Artigo 6.º, n.º 1, do Estatuto da OET.

¹² Artigo 6.º, n.º 3, do Estatuto da OET.

¹³ Artigo 6.º, n.º 4, do Estatuto da OET.

¹⁴ Alterada pela Lei n.º 40/2015, de 1 de Junho.

¹⁵ Publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 225, de 20 de Novembro de 2013, págs. 34076 e segs.