



**UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA**

*"Luís de Camões"*

**MESTRADO EM DIREITO**

**ESPECIALIDADE EM CIÊNCIAS JURÍDICO - CRIMINAIS**

**O ATO ADMINISTRATIVO DE NOMEAÇÃO NAS FORÇAS E  
SERVIÇOS DE SEGURANÇA**

**A Impossibilidade da Nomeação Transitória (Duradoura) nas Forças e  
Serviços de Segurança**

Autor: Mestrando Bruno Miguel Oliveira Leal, Aluno nº 20120127

Orientador: Professor Doutor Pedro Trovão do Rosário

Janeiro, 2015

Lisboa

## **AGRADECIMENTO**

Primeiramente, agradecemos ao nosso orientador Professor Doutor Pedro Trovão do Rosário o inestimável apoio que nos facultou ao longo de todo o mestrado e que culmina na defesa da nossa tese de dissertação do Mestrado em Ciências Jurídico-Criminais.

Para a elaboração deste trabalho julgamos necessária a realização de entrevistas a personalidades ligadas ao universo do direito, mormente ao tema que apresentamos, agradecemos, portanto, às seguintes entidades por terem acolhido ao nosso pedido de entrevista:

Dr.<sup>a</sup> Alda Martins, Juíza Desembargadora do Tribunal da Relação de Lisboa;

Professora Doutora Ana Fernanda Neves, professora de Direito Administrativo da Universidade de Lisboa;

Dr.<sup>o</sup> Antero Luís, Juiz Desembargador, antigo Diretor-Geral do Serviço de Informações de Segurança, entrevistado na qualidade de Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna;

Dr.<sup>o</sup> Noronha Nascimento, antigo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça.

Julgamos ser este o momento adequado para agradecer às pessoas que mais nos marcaram ao longo de toda a nossa jornada académica, assim sendo, e começando pelos primeiros anos de estudante, agradecemos: à Dona Natália enquanto nossa professora primária; ao Professor Américo Costa, e Professor Eduardo Pedrosa, relativamente ao ensino secundário; quanto ao ensino universitário o nosso agradecimento vai para o Professor Joaquim Sabino Rogério e para o Professor Alfredo Mendes, em sede de licenciatura, e mais recentemente, no ano curricular de mestrado, ao Juiz Desembargador Dr. Carlos Campos Lobo, a todos bem hajam e o nosso Muito Obrigado.

Agradecimento muito especial ao nosso camarada Vítor Gomes.

## DEDICATÓRIA

*Aos meus Pais...*  
*Que eu tanto Amo...*

## RESUMO

O ato administrativo de nomeação foi durante décadas o vínculo de emprego público por excelência. A partir da entrada em vigor da Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, a nomeação passou a ter um papel residual, sendo unicamente celebrada quando estejam em causa poderes de autoridade ou de soberania do Estado, mormente funções de investigação criminal e de informações de segurança, praticadas pelas Forças e Serviços de Segurança. Para além do conceito clássico de nomeação, enquanto vínculo duradouro, a referida lei estatuiu um novo vínculo de emprego público, a designada nomeação transitória, relação jurídica de emprego público celebrada por tempo determinado. Quando o empregador público celebra uma nomeação transitória em que não é respeitado o seu aspeto temporal, estamos na presença de uma nomeação transitória (duradoura), que materialmente poderemos considerar como uma nomeação materialmente definitiva.

Ato Administrativo; Forças e Serviços de Segurança; Nomeação Definitiva; Nomeação Transitória.

## **ABSTRACT**

*The administrative act of appointment was the preferred recruitment method for public sector positions for decades. When Law 12-A/2008, of 27 February came into force, this appointment system became a residual method, only used when the powers of authority or the sovereignty of the State were at play, chiefly for criminal investigation and security information positions in the Armed Forces and the Security Services. As well as the classic concept of appointment as a recruitment method, the aforementioned law enshrined a new public sector recruitment method, called temporary appointment, which referred to the appointment to a legally binding public sector position for a given length of time. When the public sector employer appoints an individual to a position for a temporary period of time, and this period of time is exceeded, we are in the presence of a temporary appointment (lasting), which we can materially consider as a materially definitive appointment.*

*Administrative act; Armed Forces and the Security Services; Definitive appointment; Temporary appointment.*

# **O ACTO ADMINISTRATIVO DA NOMEAÇÃO NAS FORÇAS E SERVIÇOS DE SEGURANÇA**

## **A IMPOSSIBILIDADE DA NOMEAÇÃO TRANSITÓRIA (DURADOURA) NAS FORÇAS E SERVIÇOS DE SEGURANÇA**

| <b>ÍNDICE</b>                                                                                        | <b>pág.</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Introdução.....                                                                                      | 6           |
| 1. O Ato Administrativo da Nomeação .....                                                            | 10          |
| 1.1 Modalidades .....                                                                                | 17          |
| 1.1.1 Nomeação Definitiva .....                                                                      | 17          |
| 1.1.2 Nomeação Transitória.....                                                                      | 18          |
| 1.2 Da sua aplicação enquanto Regra Geral à Exceção.....                                             | 19          |
| 1.3 A Mudança de Paradigma com a Lei 12-A / 2008, de 27 de Fevereiro .....                           | 26          |
| 1.4 A nova Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas .....                                           | 31          |
| 2. As Forças e Serviços de Segurança estatuídas na Lei de Segurança Interna .....                    | 42          |
| 2.1 Guarda Nacional Republicana / GNR .....                                                          | 47          |
| 2.2 Polícia de Segurança Pública / PSP .....                                                         | 50          |
| 2.3 Polícia Judiciária / PJ.....                                                                     | 52          |
| 2.4 Serviço de Estrangeiros e Fronteiras / SEF .....                                                 | 54          |
| 2.5 Serviço de Informações de Segurança / SIS .....                                                  | 55          |
| 3. A Nomeação nas Forças e Serviços de Segurança .....                                               | 66          |
| 3.1 A Regra Geral da Nomeação Definitiva.....                                                        | 68          |
| 3.1.1 Regime .....                                                                                   | 69          |
| 3.2 A Exceção da Nomeação Transitória .....                                                          | 70          |
| 3.2.1 Regime .....                                                                                   | 73          |
| 4. A Impossibilidade da Nomeação Transitória (Duradoura) nas Forças e Serviços de<br>Segurança ..... | 75          |
| 4.1 A sua Aplicação Ilegal.....                                                                      | 76          |
| 4.2 Os seus Efeitos Perversos .....                                                                  | 78          |
| 4.3 As suas Consequências Jurídicas.....                                                             | 79          |
| 4.4 A Nomeação Transitória (Duradoura) enquanto Nomeação Materialmente<br>Definitiva .....           | 80          |
| Conclusão .....                                                                                      | 102         |
| Bibliografia.....                                                                                    | 104         |

## INTRODUÇÃO

O nosso estudo incidirá sobre o instituto jurídico do ato administrativo de nomeação nas forças e serviços de segurança, mormente as consagradas na Lei de Segurança Interna, isto mesmo constitui o nosso tema para a elaboração de tese de dissertação do Mestrado em Ciências Jurídico-Criminais realizado na Universidade Autónoma, em Lisboa.

A delimitação do tema recai na impossibilidade da nomeação transitória (duradoura) nas forças e serviços de segurança, enquanto vínculo de emprego público utilizado para o exercício temporário de atividades que envolvam poderes de soberania ou de autoridade, no que a este trabalho interessa, a segurança pública, a investigação criminal e as informações de segurança.

A nossa pesquisa e dissertação incidem sobre a seguinte questão: uma nomeação transitória que perdure para além do prazo legalmente estabelecido poderá ser declarada como uma nomeação materialmente definitiva?

Apresentado o tema e delimitado o problema da nossa pesquisa e dissertação, apresentamos em síntese os objetivos que se pretendem alcançar:

### Objetivos Gerais

- Procurar a melhor interpretação dos princípios gerais e critérios reguladores do tema e problemática;
- Definir linhas de orientação na aplicação do instituto jurídico;
- Contribuir para uma aproximação às divergências doutrinárias e jurisprudências sobre o tema em análise.

### Objetivos Específicos

- Definir em concreto o ato administrativo de nomeação, enquanto vínculo de emprego público;

- Aclarar a diferença de regime entre as modalidades de nomeação: definitiva e transitória;
- Comprovar estatisticamente que até à entrada em vigor da Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, a nomeação era o vínculo de emprego público dominante, mas que com a entrada desta lei, e a respetiva conversão de muitos nomeados em contratados, a nomeação passou a ter um papel residual de todo o universo dos servidores do Estado;
- Apresentar as atividades e funções das forças e serviços de segurança que possibilitam que os seus funcionários sejam detentores de uma nomeação, nos termos do artigo 8º da Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro;
- Demonstrar que uma nomeação transitória que perdure para além do tempo legalmente admissível pode gerar efeitos perversos quando se trate de atividades e funções de investigação criminal e informações de segurança;
- Indagar a possibilidade de declarar uma nomeação transitória (duradoura) como uma nomeação materialmente definitiva, utilizando normas legais, princípios gerais de direito, artigos doutriniais e decisões jurisprudenciais.

Justificamos esta nossa escolha, pois consideramos de grande importância o tema que nos propomos apresentar, pois a nomeação, enquanto vínculo de emprego público, que representa atualmente a exceção ao vínculo de emprego público, pode ser utilizada de forma temporária, por tempo determinado ou determinável, mesmo em atividades que envolvam as forças e serviços de segurança, mormente atividades de segurança pública, investigação criminal e informações de segurança e quando não for respeitado o seu prazo legal, a nomeação transitória pode de facto ter-se como duradoura, com todos os riscos que daí possam advir, conforme tentaremos demonstrar ao longo do nosso estudo.

Fundamentamos teoricamente o nosso trabalhos em duas ordens de razão:

- I) A Lei 35/20104, de 20 de Junho, permite a utilização de duas modalidades de nomeação, enquanto ato administrativo de que são titulares os servidores do Estado que exercem funções de autoridade e de soberania, a saber a nomeação definitiva, quando as referidas funções sejam desempenhadas a por tempo indeterminado; e a nomeação transitória, quando as mesmas sejam prestadas por tempo determinado ou determinável.
- II) As forças e serviços de segurança consagradas na Lei de Segurança Interna desempenham as suas funções no âmbito das atribuições, competências e atividades na área da segurança pública, investigação criminal e das informações de segurança.

Julgamos, assim, interessante verificar até que ponto essas atividades de autoridade e soberania do Estado possam estar comprometidas se os seus trabalhadores forem detentores de uma nomeação transitória (duradoura), enquanto vínculo precário de emprego público.

Na nossa dissertação sobre o tema e problemática que ocupa o nosso estudo, iremos seguir:

No que respeita à abordagem:

- O Método Dedutivo, tentando realizar um raciocínio do geral para o particular, o que nos levará a uma conclusão;
- O Método Dialético, partindo-se de orientações pré-estabelecidas definir-se as antíteses, para se chegar a uma síntese.

No que respeita ao procedimento:

- O Método Histórico, partindo da *occasio leges* e da *ratio leges* para a atualidade;

- O Método Comparativo, determinado o instituto jurídico a nível de Direito comparado, quer a nível actual, quer a nível histórico;
- O Método Funcionalista, o qual com a conjugação de um outro método, se procederá a uma análise do concreto para o abstrato e vice-versa.

Nas técnicas para a recolha e tratamento da informação, adotar-se-á a pesquisa bibliográfica e documental. Utilizar-se-á a importante vertente doutrinária, assim como, da jurisprudência nacional.

## **Capítulo 1**

### **1. O Ato Administrativo de Nomeação**

#### **1.1 Modalidades**

##### **1.1.1 Nomeação Definitiva**

##### **1.1.2 Nomeação Transitória**

#### **1.2 Da sua Aplicação Enquanto Regra Geral à Exceção**

#### **1.3 O Regime Consagrado na Lei 12-A / 2008 de 27 de Fevereiro**

#### **1.4 A Nova Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas**

### **1. O Ato Administrativo de Nomeação**

I - O ato administrativo de nomeação, conjuntamente com as forças e serviços de segurança, constitui a pedra basilar deste trabalho. Antes de discorrermos sobre eles, consideramos essencial mencionar em que consiste a Administração Pública<sup>1</sup>, enquanto aparelho do Estado ordenado para a realização das necessidades da comunidade. Inserida num Estado de direito, com a preponderante separação de poderes, princípio fundamental da democracia - composto pelo poder legislativo; poder judicial e poder executivo – e integrando este último, é a Administração Pública quem pratica os atos administrativos, essenciais para um normal funcionamento da comunidade. Nos termos do artigo 2º do Código do Procedimento Administrativo<sup>2</sup> aplica-se este a “todos os órgãos da Administração Pública que, no desempenho da actividade administrativa de gestão pública, estabeleçam relações com particulares, bem como aos atos em matéria administrativa praticados pelos órgãos do Estado que, embora não integrados na Administração Pública, desenvolvam funções materialmente administrativas.” Por sua vez, o número 2 do mesmo artigo consagra que são órgãos da administração: “os órgãos do Estado e das Regiões Autónomas que exerçam funções

---

<sup>1</sup> Parte III. Título IX – Administração Pública – Constituição da República Portuguesa.

<sup>2</sup> Decreto-Lei 442/91, de 15 de Novembro, publicado em Diário da República, 1ª série – A, nº 263 de 15 de Novembro, na sua versão atual.

administrativas; os órgãos dos institutos públicos e das associações públicas, assim como, os órgãos das autarquias locais e das associações públicas.” A administração é definida por Diogo Freitas do Amaral da seguinte forma: “é a actividade típica dos organismos e indivíduos que, sob a direção ou fiscalização do poder político, desempenham em nome da coletividade a tarefa de prover à satisfação regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar económico e social, estabelecidas pela legislação aplicável e sob o controlo dos tribunais competentes.”<sup>3</sup> À Administração Pública atribui-se um sentido orgânico ou subjetivo e um sentido material ou objetivo. Assim, este mesmo autor refere como sentido orgânico ou subjetivo “o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como as demais pessoas coletivas públicas, que asseguram em nome da coletividade a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar.”<sup>4</sup> Persiste que “a Administração Pública compreende duas realidades completamente diferentes, por uma lado as pessoas coletivas públicas e os serviços públicos, por outro, os funcionários e agentes da Administração Pública.”<sup>5</sup> A primeira realidade, isto é as pessoas coletivas públicas e os serviços públicos, “é constituída por organizações, dotadas de personalidade jurídica (as pessoas coletivas públicas); outras, em regra, não personificadas (os serviços públicos)”<sup>6</sup>, a segunda realidade, os funcionários e agentes administrativos, “é formada por indivíduos, que põem a sua inteligência e a sua vontade ao serviço das organizações administrativas para as quais trabalham.”<sup>7/8</sup> Marcelo Rebelo de Sousa menciona que a administração pública em sentido orgânico é “o conjunto de pessoas coletivas que exercem a título principal a função administrativa.”<sup>9</sup> Este mesmo autor designa assim a administração pública em sentido material “corresponde à atividade concreta em que se traduz o exercício da função administrativa do Estado, ou seja a Administração Pública”<sup>10</sup>, por sua vez Diogo Freitas do Amaral expõe, desta forma, o sentido de material ou objetivo de Administração Pública, como: a “atividade típica dos organismos e indivíduos que, sob a direção ou fiscalização do poder político, desempenham em nome da coletividade a tarefa de prover a satisfação regular

---

<sup>3</sup> AMARAL, Diogo Freitas do – **Dicionário Jurídico da Administração Pública. 1º Suplemento.** p 13-26. Diretor: José Pedro Fernandes. Lisboa: 2001. p 508 ISBN 972-95523-7-1 p 26

<sup>4</sup> *Idem; ibidem* p 13

<sup>5</sup> *Idem; ibidem* p 15

<sup>6</sup> *Idem; ibidem* p 15

<sup>7</sup> *Idem; ibidem* p 15

<sup>8</sup> Acrescentamos nós, que relativamente aos elementos das forças e serviços de segurança, em virtude da sensibilidade das suas funções, além da sua inteligência e vontade colocam, não raras vezes, a sua vida ao serviço da comunidade e das organizações que representam.

<sup>9</sup> SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, André Salgado de – **Direito Administrativo Geral. Atividade Administrativa.** Tomo III, 2ª Edição. Lisboa: Dom Quixote, 2007. p 606 ISBN 978-972-20-3879-9 p 47

<sup>10</sup> *Idem; ibidem* p 42

e contínua das necessidades coletivas (...), nos termos estabelecidos pela legislação aplicável e sob o controlo dos tribunais competentes.”<sup>11</sup> A administração pública enquanto atividade, a “actividade de administrar” consiste em “tomar decisões e efetuar operações com vista à satisfação regular de determinadas necessidades, obtendo para o efeito os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes.”<sup>12</sup>

**II** - Importa, ainda que de forma sucinta, referir em que consiste o ato administrativo, quer quanto ao seu conteúdo legal, quer doutrinal, isso mesmo nos propomos fazer nos subpontos seguintes;

- (i) O ato administrativo encontra-se estatuído no artigo 120º do Código do Procedimento Administrativo<sup>13</sup> definindo-se como “as decisões dos órgãos da Administração que ao abrigo de normas de direito público visem produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta”<sup>14</sup>. Visando com estas decisões “a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.”<sup>15</sup> A administração pública está “em sentido material, permanentemente vinculada à prossecução do interesse público.”<sup>16</sup>
- (ii) Segundo Marcello Caetano o ato administrativo<sup>17/18</sup> consiste na “conduta voluntária de um órgão da administração que, no exercício de um poder público e para a prossecução de interesses postos por lei a seu cargo, produza efeitos jurídicos num caso concreto.” Mário Esteves de Oliveira caracteriza, assim, o ato administrativo,<sup>19/20</sup> quanto ao seu efeito constitutivo, “o seu

---

<sup>11</sup> AMARAL, Diogo Freitas do – *ob. cit.* p 13

<sup>12</sup> *Idem; ibidem* p19

<sup>13</sup> Decreto-Lei 442/91, de 15 de Novembro.

<sup>14</sup> “Os actos administrativos distinguem-se dos actos normativos da administração não apenas por se reportarem a um caso concreto, mas ainda por se referirem a uma situação individual.” AMARAL, Diogo Freitas do; CAUPERS, João; CLARO, João Martins; GARCIA, Maria da Glória Dias; VIEIRA, Pedro Siza; SILVA, Vasco Pereira – **Código do Procedimento Administrativo – Anotado**. 4ª Edição. Coimbra: Almedina, 2003. p 467 ISBN 972-40-4004-X p 223

<sup>15</sup> Artigo 266º nº 1 da Constituição da República Portuguesa.

<sup>16</sup> SOUSA, Marcelo Rebelo de; Matos, André Salgado de – **Direito Administrativo Geral. Introdução e Princípios Fundamentais**. Tomo I, 2ª Edição. Lisboa: Dom Quixote, 2006. p 245 ISBN 978-972-20-3242-1 p 44

<sup>17</sup> CAETANO, Marcello – **Manual de Direito Administrativo**. Volume I. 10ª Edição. Coimbra: Almedina, 1984. p 640 [s. ISBN] p. 427.

<sup>18</sup> Jacinto Perdigão caracterizou, em 1883, os actos administrativo propriamente ditos como os que “a administração prática, em nome da autoridade que exerce, aplicando a lei ou um regulamento a um indivíduo ou caso concreto.” PERDIGÃO, Jacinto António – **Apontamentos de Direito, legislação e jurisprudência Administrativa e Fiscal**. Volume I. Lisboa: Imprensa Nacional. 1883. [s. ISBN] p. 58

<sup>19</sup> “O acto administrativo é a medida ou prescrição unilateral da administração que produz directa, individual e concretamente efeitos de direito administrativo vinculantes de terceiros” Comentário ao artigo 120º do Código

conteúdo é a criação, modificação ou extinção duma relação jurídica.”<sup>21</sup> A nomeação é um ato constitutivo de efeitos favoráveis. A par das concessões e das autorizações, “as admissões são atos administrativos que investem os seus destinatários numa posição ou *status* jurídico, composto por um complexo de direitos e deveres que não podem ser gozados ou impostos em separado: é o caso (...) da nomeação dos funcionários públicos ou da admissão numa categoria profissional.”<sup>22</sup> Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos referem que o acto administrativo “abrange um grupo de condutas administrativas dotadas de características essenciais idênticas e por isso sujeitas a um regime jurídico comum”<sup>23</sup>, o direito administrativo. “Os atos de admissão implicam a investidura de alguém numa determinada categoria legal, da qual deriva um estatuto específico, que inclui posições jurídicas subjetivas, ativas e passivas.”<sup>24</sup> Importa, pois, indicar, de espaço, os elementos constitutivos do acto administrativo, para isso, utilizaremos as palavras de Diogo Freitas do Amaral<sup>25</sup>: “ Trata-se de uma acto jurídico, unilateralmente praticado, no exercício do poder administrativo, por um órgão da administração ou por outra entidade pública ou privada para tal habilitada por lei, e que traduz uma decisão tendente a produzir efeitos jurídico sobre uma situação individual e concreta”, apoiando-nos no mesmo autor, vamos analisar cada um dos seus elementos. Em relação ao acto administrativo ser um acto jurídico, estamos na presença de uma “conduta voluntaria produtora de efeitos jurídicos”; praticado de forma unilateral<sup>26</sup> ”o acto administrativo provem de

---

de Procedimento Administrativo. OLIVEIRA, Mário Esteves; GONÇALVES, Pedro Costa; AMORIM, J. Pacheco – **Código de Procedimento Administrativo Comentado**. 2ª Edição. Coimbra: Almedina, 2003. p 927 ISBN 978-972-40-0989-6 p 200

<sup>20</sup> O ato administrativo “ é uma estatuição autoritária, relativa a um caso individual, pelo qual se produzem efeitos jurídicos externos positivos ou negativos.” SOARES, Rogério, **Direito Administrativo**. Coimbra: 1978. p 324 [s. ISBN] p 76

<sup>21</sup> OLIVEIRA, Mário Esteves de – **Direito Administrativo**. Volume I. 2ª Reimpressão. Coimbra: Livraria Almedina, 1984. p 738 [s. ISBN] p 397

<sup>22</sup> *Idem; ibidem* p 398

<sup>23</sup> SOUSA, Marcelo Rebelo de; Matos, André Salgado de – **Direito Administrativo Geral. Actividade Administrativa**. Tomo III, 2ª Edição. Lisboa: Dom Quixote, 2007. p 606 ISBN 978-972-20-3879-9 p 67

<sup>24</sup> SOUSA, Marcelo Rebelo de; Matos, André Salgado de – *ob. cit.* p 10

<sup>25</sup> AMARAL, Diogo Freitas do - **Curso de Direito Administrativo**. Volume II, 8ª Reimpressão da Edição de 2001, Coimbra: Almedina, 2008. p 667 ISBN 978-972-40-1539-2 p 202 - 225

<sup>26</sup> “O acto de nomeação de um funcionário público é um acto unilateral, não é um contrato; como tal fica perfeito pela declaração de vontade da administração pública. A aceitação do interessado é necessária, isso sim, como condição de eficácia da nomeação - ou seja, é necessária para que a nomeação produza os seus efeitos típicos-, mas a nomeação, em si, existe como acto perfeito, independentemente do particular declarar que aceita ou não. Se aceitar, ela torna-se eficaz, mas nem por isso deixou de ser uma nomeação.” AMARAL, Diogo Freitas do – *ob. cit.* p 213

um autor cuja declaração é perfeita independentemente do concurso de vontades de outros sujeitos”; relativamente ao exercício do poder administrativo: “os actos praticados no exercício de um poder público, isto é, ao abrigo de normas de direito público”, continua o autor, “actos dimanados de órgãos da administração em sentido orgânico ou subjetivo, quer dizer, os actos praticados pelos órgãos das pessoas coletivas publicas que compõem a administração pública”; que traduz uma decisão: “só o sendo (os actos) os que correspondem a um conceito estrito de decisão, quer dizer, a uma estatuição ou determinação sobre uma certa situação jurídico-administrativa”, e não que todos os actos jurídicos “praticados no exercício de um poder administrativo e que visem produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta são actos administrativos”, o autor exclui, pois, do conceito de acto administrativo, os actos preparatórios<sup>27</sup>, assim como, os actos jurídicos do “tipo de requisições, das propostas, das informações, dos pareceres”; por último: “o acto administrativo é aquele que tende a produzir determinados efeitos jurídicos”

**III - A Administração Pública**<sup>28</sup>, entidade que pratica os atos administrativos, insere-se no domínio do direito público, concretamente no direito administrativo, “direito comum da função pública”<sup>29</sup>, “que regula a prossecução de interesses públicos, através do exercício de prerrogativas de autoridade”<sup>30</sup>. O objeto do direito administrativo “é o conjunto de regras e princípios de carácter jurídico que disciplinam a actividade e a organização da administração pública”<sup>31</sup>, dois sentidos são possíveis de retirar daquela enunciação: o objetivo e o subjetivo. Objetivamente a Administração Pública “aparece entendida de acordo com critérios materiais como a actividade, significa, pois, actividade administrativa pública; em sentido subjetivo, a administração pública é, de acordo com critérios orgânicos, o conjunto de serviços e entidades encarregadas de levar a cabo a actividade administrativa.”<sup>32</sup> Nas palavras de José Carlos

---

<sup>27</sup> “Pedir a emissão de pareceres, ouvir peritos, solicitar a realização de estudos técnicos, etc.” AMARAL, Diogo Freitas do – *ob. cit.* p 222

<sup>28</sup> “A administração pública visa prosseguir interesses gerais da colectividade.” AMARAL, Diogo Freitas do - **Curso de Direito Administrativo**. Volume I, 2ª Edição, Coimbra: Almedina, 2003. p 928 ISBN 978-972-40-2805-7 p 48

<sup>29</sup> SOUSA, Marcelo Rebelo de; Matos, André Salgado de – **Direito Administrativo Geral. Introdução e Princípios Fundamentais**. Tomo I, 2ª Edição. Lisboa: Dom Quixote, 2006. p 245 ISBN 978-972-20-3242-1 p 53

<sup>30</sup> MENDES, João de Castro – **Introdução ao Estudo do Direito**. 3ª Edição. Lisboa: Pedro Ferreira, Artes Gráficas, LDA, 2010. p 256. [s. ISBN] p. 238.

<sup>31</sup> OLIVEIRA, Mário Esteves de – *ob. cit.* p 9

<sup>32</sup> *Idem; ibidem.*

Vieira de Andrade<sup>33</sup> “no caso concreto da administração pública, cabe-lhe, nas suas decisões, prosseguir os interesses públicos específicos predeterminados nas leis. A actividade administrativa deve desenvolver unicamente a partir de tais interesses, num quadro de bem comum, de modo a que não haja qualquer discriminação no tratamento que dê favor ou cause prejuízo a algum dos outros interesses concorrentes no caso, nisto se resumindo a imparcialidade.”

**IV – O vocábulo nomeação**, derivado do latim *nominatio*, de *nominare*<sup>34</sup> (chamar, designar pelo nome) “é aplicado na linguagem jurídica, como expressão técnica, para significar o acto pelo qual uma pessoa é designada (...) para desempenhar um cargo ou exercer uma função, investindo-se, por essa forma, dos poderes indispensáveis ao exercício da missão (...)” A nomeação, enquanto “acto unilateral de um órgão da administração pública (...) cuja eficácia é condicionada pela aceitação do indivíduo a investir”<sup>35</sup>, é pois o ato que “provê um indivíduo na qualidade de agente mas ficando a investidura nas funções dependente de posterior aceitação do nomeado. A aceitação, traduzida na posse, opera como condição suspensiva da eficácia do acto administrativo. Antes de expressa a vontade do nomeado, este ainda não é agente administrativo, só a partir da posse adquire tal qualidade, com todos os direitos, poderes e deveres correspondentes. O acto de nomeação, só por si, produz um único efeito, o de habilitar a pessoa designada a manifestar a vontade de aceitar<sup>36</sup> a investidura no lugar para que é designada”. “A nomeação está (...) dependente da vontade do funcionário, o que leva a concluir pela existência dum verdadeiro acto colectivo, não um acto unilateral onde só conta a vontade do Estado”<sup>37</sup>. “O Estado fixa unilateralmente a situação jurídica dos funcionários públicos nomeados e pode alterá-la independentemente da vontade destes. A nomeação é o acto condição da investidura de funções públicas.”<sup>38</sup> A Administração Pública “necessita permanentemente de possuir um certo número de indivíduos, com certo grau de especialização nas tarefas em que se ocupam, que funcionem em diversos planos da hierarquia como peças de uma máquina que se destina a resolver problemas também permanentes. São tais indivíduos os agentes funcionários, os quais, prestando em regra

---

<sup>33</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de – **A Imparcialidade da Administração como Princípio Constitucional**. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Volume L, ano 1974. [s. ISSN] p 225

<sup>34</sup> SILVA, Plácido e – **Vocabulário Jurídico**. Volume III. São Paulo: Companhia Editora Forense, 1963. [s. ISBN] p 1066.

<sup>35</sup> CAETANO, Marcello – **Manual de Direito Administrativo**. Volume II. 9ª Edição, 2ª Reimpressão. Coimbra: Almedina, 1983. p 820 [s. ISBN] p 654

<sup>36</sup> *Idem*; *ibidem* p 654 - 655

<sup>37</sup> NAVARRO, Luiz Lopes - **Funcionários Públicos**. Lisboa: Editora Gráfica Portuguesa, 1940. p 358 [s. ISBN] p 84

<sup>38</sup> *Idem*; *ibidem* p 85

trabalho não manual, integrados voluntariamente nos quadros permanentes da hierarquia dos serviços, estão vinculados à Administração Pública por forma não excepcional ou acidental – constituindo, pois, a espinha dorsal da máquina estadual”<sup>39</sup>, referia-se João Alfaia aos elementos dotados de nomeação.

V - Atualmente o ato administrativo de nomeação encontra-se consagrado na Lei 35/2014 de 20 de Junho<sup>40</sup>, no entanto faremos referência à definição legal inserta na Lei 12-A/2008 de 27 de Fevereiro<sup>41</sup>, que nos termos do seu artigo 9º nº 2 “a nomeação é o acto unilateral da entidade empregadora pública cuja eficácia depende da aceitação do nomeado.” Estamos na presença não de um contrato<sup>42/43</sup>, ato bilateral, dependente da vontade de duas partes, mas sim de um acto unilateral, dependente da vontade exclusiva da administração pública<sup>44</sup>. Assim, a aceitação da nomeação não é representado legalmente como uma declaração de vontade constitutivas do efeito jurídico produzido, em conformidade com a declaração de vontade da Administração, “o que sucede é que a lei toma o efeito jurídico produzido unilateralmente pela administração dependente, quanto à sua eficácia perante o destinatário, de uma aceitação deste.”<sup>45</sup> Assim, as relações de trabalho público tituladas pela nomeação são, nas palavras de Ana Fernanda Neves, constituídas por “acto administrativo sob a condição suspensiva da aceitação do particular.”<sup>46</sup>

---

<sup>39</sup> ALFAIA, João – **Conceitos Fundamentais do Regime do Funcionalismo Público**. Volume I. Coimbra: Livraria Almedina. 1985. p 734 [s. ISBN] p 16 - 17

<sup>40</sup> Publicada em Diário da República 1ª série – nº 117 de 20 de Junho.

<sup>41</sup> Publicada em Diário da República, 1ª série – nº 41-1º Suplemento, de 27 de Fevereiro, revogada pela Lei 35/2014, de 20 de Junho.

<sup>42</sup> Ana Prata define assim o contrato: “negócio jurídico bilateral ou plurilateral, isto é, integrado por duas ou mais declarações negociais exprimindo vontades convergentes no sentido da realização de um objectivo comum que justifica a tutela do direito. É, pois, a convenção pela qual duas ou mais pessoas constituem, regulam, modificam ou extinguem relações jurídicas, regulando assim juridicamente os seus interesses. O contrato é o instrumento que a ordem jurídica faculta aos sujeitos, para, por acordo, realizarem as operações económicas e sociais que lhes convêm, atribuindo a esses acordos carácter jurídico, isto é, vinculativo.” PRATA, Ana – **Dicionário Jurídico**. -Volume I. 5ª Edição. Coimbra: Almedina; 2011. p 1543 ISBN 978-972-40-3393-8 p 370

<sup>43</sup> Desenvolvidamente sobre este instituto jurídico: MENDES, João de Castro – **Teoria Geral do Direito Civil**. Volume II. Lisboa: Edição AAFDL: 1985 p 362 [s. ISBN] p 313e CORDEIRO; António Menezes – **Tratado de Direito Civil. VII. Direito da Obrigações**. Coimbra: Almedina; 2014. p 786 ISBN 978-972-40-4101-8

<sup>44</sup> “Sendo a nomeação um acto unilateral, não resulta, em si mesmo, da vontade concordante de dois ou mais sujeitos de direito, mas tão só da vontade manifestada por um: a Administração.” TAVARES, Manuel – **Função Pública Administração Central e Local, Regime Jurídico Ampliado e Atualizado**. Volume I. 2ª Edição. 1045 ISBN 972-8471-75-0 p 412

<sup>45</sup> OLIVEIRA, Mário Esteves de – *ob. cit.* p. 376

<sup>46</sup> NEVES, Ana Fernanda – **O Direito Disciplinar da Função Pública**. Volume I. Dissertação de Doutoramento em Ciência Jurídico-políticas. Lisboa: Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, 2007. p 279.

## 1.1 Modalidades

I – A Lei 12/A/2008 de 27 de Fevereiro<sup>47</sup> diferenciava as duas modalidades de nomeação, em definitiva e transitória na relação jurídica de emprego público<sup>48/49/50</sup>. No seu artigo 11º, a primeira seria efetuada por tempo indeterminado, sem prejuízo do período experimental. Por sua vez a nomeação transitória seria celebrada por tempo determinado ou determinável. O atual regime jurídico<sup>51</sup> não contém preceito idêntico, no entanto subtrai-se do mesmo idêntica diferenciação, através da conjugação dos números 1 e 3 do artigo 8º.

### 1.1.1 Nomeação Definitiva

I – Sem prejuízo de um maior desenvolvimento no decurso deste trabalho<sup>52</sup>, importa referir que a nomeação definitiva, vínculo laboral público portador de uma maior estabilidade no emprego<sup>53/54</sup>, como afirmou Luiz Lopes Navarro, “a noção de funcionário público implica determinada estabilidade, certa permanência no exercício de funções susceptíveis de conduzir

---

<sup>47</sup> Revogada como já referimos na nota 10.

<sup>48</sup> “ (...) a relação jurídica de emprego público deve ser definida como a relação jurídica estabelecida por um indivíduo com uma pessoa colectiva integrada na administração pública, cujo objectivo se analisa numa prestação de trabalho subordinado, com caracter contínuo, a que correspondem determinadas contrapartidas, entre as quais a contrapartida remuneratória, e que é disciplinada por um mínimo denominador comum de regime jus-publicista.” NEVES, Ana Fernanda – *ob. cit.* p 350 – 351.

<sup>49</sup> “a nomeação insere-se na categoria de actos administrativos carecidos da colaboração do destinatário, na medida em que a sua perfeição depende apenas da vontade da administração, mas os seus efeitos não se produzem enquanto não for aceite pelo trabalhador nomeado.” MOURA, Paulo Veiga; ARRIMAR, Cátia – **Os Novos Regimes de Vinculação, de Carreiras e de Renumerações dos Trabalhadores da Administração Pública, Comentário à Lei 12-A/2008, de 22 de Fevereiro**. 2ª Edição. Coimbra: Wolters Kluwer / Coimbra Editora, 2010. p 368. ISBN 978-972-32-1811-4 p 5

<sup>50</sup> “A relação jurídica de emprego constitui uma modalidade de relação jurídica tendo assim por base o esquema logico que podemos definir como ‘ relação jurídica que tutela a ligação entre duas pessoas com vista à prestação de trabalho por um deles e a renumeração e outras vantagens correspectivas a ser prestadas pela outra parte’. À semelhança de todas as relações jurídicas possui quatro elementos, dois de natureza estática e dois de natureza dinâmica. - 1, sujeitos. Suportes da relação. Sujeito activo e passivo, relação jurídica bilateral. 2, objecto -é aquele sobre que incide o poder em que o direito se analisa, relação jurídica complexa, corresponde a feixes de direitos e de deveres- prestação de serviços. 3, facto jurídico - é todo o facto que produz consequências jurídicas constitutivas, modificativas e extintivas de relações jurídicas preexistentes. Na relação jurídica de emprego. O facto jurídico diz respeito aos actos através dos quais se criam modificam ou extinguem os empregos. 4, garantia – serve-se de medidas, destinadas a assegurar o exercício de direitos e o cumprimento de deveres.” ALFAIA, João – *ob. cit.* p 24 - 25

<sup>51</sup> Lei 35/2014 de 20 de Junho, publicada em Diário da República, 1.ª série — N.º 117

<sup>52</sup> Ponto 3.1 A Nomeação nas Forças e Serviços de Segurança.

<sup>53</sup> Em comparação com a nomeação transitória.

<sup>54</sup> “A nomeação foi concebida como correspondendo à forma 'estável de prestar serviço à Administração” NEVES, Ana Fernanda – *ob. cit.* p 287.

a uma verdadeira profissionalização.”<sup>55</sup> Nos termos do artigo 8º da Lei 35/2014 de 20 de Junho só pode constitui -se nos casos de exercício de funções no âmbito das seguintes atribuições, competências e atividades:

- (i) Missões genéricas e específicas das Forças Armadas em quadros permanentes;
- (ii) Representação externa do Estado;
- (iii) Informações de segurança;
- (iv) Investigação criminal;
- (v) Segurança pública, quer em meio livre quer em meio institucional;
- (vi) Inspeção.

### 1.1.2 Nomeação Transitória

I – A nomeação transitória só pode ser constituída nos casos de exercício das atividades que referimos no ponto anterior, no entanto, enquanto na nomeação definitiva estamos na presença de um vínculo estável de emprego público, na nomeação transitória o vínculo é precário, numa relação jurídica temporária. Como referiu Paulo Veiga e Moura, ainda que em comentário à revogada Lei 12-A/2008 de 27 de Fevereiro, a “nomeação passa a poder revestir uma natureza precária, passando a ter-se nomeações a termo resolutivo certo ou incerto, o que seguramente representa uma clara revolução em termos de conceitos jurídicos.”<sup>56</sup>

II – A nomeação transitória apresenta semelhanças com o antigo contrato administrativo de provimento<sup>57/58</sup> na medida em que ambos são vínculos a termo resolutivo, como o confirma a visualização do artigo 15º da Lei 427/89<sup>59</sup> de 7 de Dezembro, onde se estatui que este é o “acordo bilateral pelo qual uma pessoa não integrada nos quadros assegura, a título transitório e com carácter de subordinação, o exercício de funções próprias

---

<sup>55</sup> NAVARRO, Luiz Lopes – *ob. cit.* p 21

<sup>56</sup> MOURA, Paulo Veiga; ARRIMAR, Cátia – *ob. cit.* p 57

<sup>57</sup> Como já referimos a nomeação é um acto administrativo e não um acordo de vontades.

<sup>58</sup> Os “nomeados transitoriamente, que correspondem, do ponto de vista da duração do vínculo, aos anteriores agentes administrativos” PIRES, Miguel Lucas – **Os Regimes de Vinculação e a Extinção das Relações Jurídicas dos Trabalhadores da Administração Pública. Como e em que termos são lícitos os denominados “despedimentos na função pública”**. Coimbra: Almedina; 2013. p 318 ISBN 978-972-40-5105-5 p 22

<sup>59</sup> Revogada pela Lei 12-A/2008 de 27 de Fevereiro.

do serviço público, com sujeição ao regime jurídico da função pública.” Aliás, nos termos do artigo 91º número 1, alínea b) da Lei 12-A/2008 de 27 de Fevereiro, os contratos administrativos de provimento convertiam-se, também, mas não em exclusivo, em nomeações transitórias.

## 1.2 Da sua aplicação enquanto Regra Geral à Exceção

I - Neste ponto tentaremos demonstrar, quer do ponto de vista normativo, quer quanto a uma análise de dados, que o ato administrativo da nomeação passou de regra geral à exceção<sup>60</sup>, enquanto vínculo laboral predominante de direito público. A matéria era regida, na sua essência, pela seguinte legislação<sup>61</sup>; o Decreto-Lei 184/89, de 2 de Junho estabelecia os princípios gerais sobre salários e gestão de pessoal na função pública, e por sua vez, o Decreto-Lei 427/89, de 7 de Dezembro desenvolvia e regulamentava os princípios a que obedecia a relação jurídica de emprego na Administração Pública, na altura. Nos termos do artigo 5º do Decreto-Lei 184/89, de 2 de Junho, a relação jurídica de emprego na administração constituía-se com base numa nomeação ou num contrato. Por sua vez, o artigo 6º no seu nº 1 definia a nomeação como um acto unilateral da administração<sup>62</sup>, cuja eficácia estaria condicionada à aceitação por parte do nomeado e pelo qual se visava o preenchimento de um lugar do quadro<sup>63</sup>, no número 2 do mesmo artigo encontrávamos o fim a que se destinava a nomeação, assim, visava-se assegurar o exercício profissionalizado de funções próprias do serviço público que revestissem carácter de permanência<sup>64</sup>. Por sua vez, o mesmo diploma normativo, estabelecia no artigo 7º nº 1, o contrato de pessoal como um ato bilateral,

<sup>60</sup> “O contrato só é admitido a título muito excepcional”, “a constituição da relação jurídica de emprego público querida pela lei é a que reveste a forma de nomeação” escrevia António Oliveira relativamente ao regime anterior. OLIVEIRA, António Cândido – **Os Funcionários Públicos em Portugal. Presente e Perspectivas de Futuro**. Scientia Iuridica, Revista de Direito Comparado Português e Brasileiro. Tomo XLVIII Janeiro-Junho. 1999 Nº 277/279 p 102

<sup>61</sup> Revogada pela Lei 12-A/2008 de 27 de Fevereiro, e esta posteriormente revogada pela Lei 35/2014 de 20 de Junho.

<sup>62</sup> “Sendo a nomeação um acto unilateral, não resulta, em si mesmo, da vontade concordante de dois ou mais sujeitos de direito, mas tão só da vontade manifestada por um: a administração.” Comentário ao artigo 6º. TAVARES, Manuel – **Função Pública Administração Central e Local, Regime Jurídico Ampliado e Atualizado**. Volume I. 2ª Edição. ISBN 972-8471-75-0 p 412

<sup>63</sup> “Por vezes a nomeação é identificada com o provimento ou, como a forma deste. A nomeação traduz-se na designação de certa pessoa para prover, para preencher, um lugar do quadro de pessoal. O preenchimento, o provimento, do lugar só se produz se e quando houver aceitação pela pessoa indigitada. A nomeação é, relativamente ao provimento, uma condição *sine qua non*, um instrumento, que ocorre em momento prévio.” *Idem; ibidem*.

<sup>64</sup> “A transitoriedade está excluída da nomeação, sendo comum aos contratos de pessoal em qualquer das suas modalidades (administrativo de provimento ou a termo certo).” *Idem; ibidem*

nos termos do qual se constituía uma relação transitória<sup>65</sup> de trabalho subordinado. O número 2 do mesmo artigo estatuiu as duas formas de contrato de pessoal<sup>66</sup>; o contrato administrativo de provimento e o contrato a termo certo. Manuel Tavares referia que “as características da bilateralidade e da transitoriedade” distinguem o contrato de pessoal da nomeação.<sup>67</sup> Pensamos ser importante discorrer, ainda que de forma sintética, sobre estes dois contratos. Assim, o contrato administrativo de provimento estabelecido no artigo 8º, propendia a assegurar o exercício de funções próprias do serviço público que não revestiam carácter de permanência, podendo-se afirmar que o contrato administrativo de provimento era o “acto bilateral, constitutivo de uma relação jurídica transitória de prestação de trabalho subordinado, através do qual se visa assegurar o exercício de funções próprias do serviço público que não revestiam carácter de permanência”, sendo a “transitoriedade e o exercício de funções próprias do serviço público” seriam, para aquele autor as características que estabeleciam a fronteira, que delimitava,” o contrato administrativo de provimento da nomeação e do contrato de pessoal a termo certo.”<sup>68</sup> Este mesmo contrato encontrava-se consagrado no artigo 9º, onde se estatuiu que o exercício transitório de funções de carácter subordinado de duração previsível que não pudessem ser desempenhadas por nomeados ou contratados em regime de direito administrativo poderiam excecionalmente ser assegurado por pessoal a contratar em regime de contrato de trabalho a termo certo<sup>69</sup>. Tal como se consagrava no Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, que aprovou os princípios gerais sobre salários e gestão de pessoal na função pública, o Decreto-Lei 427/89, de 7 de dezembro, desenvolveu e regulamentou os princípios a que obedecia a relação jurídica de emprego na Administração Pública na altura. Pela nomeação assegurava-se o exercício de funções próprias do serviço público com carácter de permanência, correspondendo à forma estável de prestar serviço à administração pública, enquanto no contrato, em qualquer das suas modalidades, seria limitado a situações específicas claramente definidas na lei, com características de excecionalidade e transitoriedade. No artigo 1º do Decreto-Lei 427/89, de 7 de Dezembro, referia-se que o diploma definia o regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de

---

<sup>65</sup> Deste preceito constata-se já o carácter excecional das duas formas de contrato, ao se estabelecer como que nestes se visavam o preenchimento de lugares de carácter não permanente.

<sup>66</sup> “Enquanto a nomeação é um acto unilateral, o contrato é um acto bilateral, que resulta, portanto, de duas manifestações de vontade, concordantes, emitidas por dois sujeitos de direitos.” TAVARES, Manuel *ob. cit.* Comentário ao artigo 7º. p 412

<sup>67</sup> *Idem ibidem* p 413

<sup>68</sup> *Idem; ibidem* p 416

<sup>69</sup> Para o contrato a termo certo aplicava-se um regime de direito privado – na altura o estatuído no Decreto-Lei 64-A/89, de 27 de Fevereiro - enquanto no contrato administrativo de provimento o regime a aplicar seria de direito público.

emprego na administração pública. O artigo 3º definia as formas de constituição de relação jurídica de emprego público: nomeação e o contrato de pessoal. No artigo 4º, além de uma definição equivalente à do artigo 6º da Lei 184/89, de 2 de Junho, consagrava-se que consideravam-se que as funções próprias do serviço público eram aquelas cujo exercício correspondia “à aplicação de medidas de política e à concepção, execução e acompanhamento das acções tendentes à prossecução das atribuições de cada serviço”, conferindo ao nomeado a qualidade de funcionário. As modalidades da nomeação surgiam no artigo 5º, assim, a nomeação poderia ser por tempo indeterminado e em comissão de serviço<sup>70</sup>. A nomeação por tempo indeterminado seria provisória<sup>71</sup> durante um período probatório, em regra um ano<sup>72</sup>, e convertia-se automaticamente em definitiva no seu termo, independentemente de quaisquer formalidades, nos termos do artigo 6º nº 1. No artigo 9º estatua-se a aceitação do nomeado como o ato pessoal pelo qual este aceitava a nomeação, assim, como o compromisso de honra pelo qual aquele afirmava pela sua honra cumprir com lealdade as funções que lhe eram confiadas. Por sua vez, o contrato de pessoal, suas modalidades e efeitos encontravam-se estabelecidos no artigo 14º como o contrato administrativo de provimento, conferindo este ao particular outorgante a qualidade de agente administrativo<sup>73</sup>; e contrato de trabalho a termo certo. O contrato administrativo de provimento, sua noção e admissibilidade constavam no artigo 15º, sendo definido como o “acordo bilateral pelo qual uma pessoa não integrada nos quadros assegura a título transitório e com carácter de subordinação, o exercício de funções próprias do serviço público, com sujeição ao regime jurídico da função pública.” Sendo admissível, nos termos do número 2 deste artigo, quando se tratasse de serviços em regime de instalação, salvo se o interessado já possuísse nomeação definitiva; quando se curasse de pessoal médico em regime de internato geral ou complementar, de enfermagem, docente e de investigação, nos termos e condições dos respetivos estatutos, salvo se o interessado já possuísse nomeação definitiva; e por último para frequência de estágio de ingresso na carreira, salvo se o interessado já possuísse nomeação definitiva. O contrato administrativo de provimento considerava-se celebrado por um ano, tácita e sucessivamente renovável por

---

<sup>70</sup> A nomeação em comissão de serviço era aplicável à nomeação do pessoal dirigente e equiparado; aos casos expressamente previstos na lei; e durante o período probatório, quando o funcionário a nomear em lugar de ingresso já estiver nomeado definitivamente em outra carreira, nos termos do artigo 7º

<sup>71</sup> “A nomeação definitiva, em lugar de ingresso, é precedida de um período probatório durante o qual surge uma situação precária” TAVARES, Manuel - **ob. cit.** Comentário ao artigo 6º. p 482

<sup>72</sup> Artigo 6º, nº 1.

<sup>73</sup> “Assim, a distinção entre funcionário e agente administrativo, nos termos da lei, decorre da permanência ou da transitoriedade do exercício de funções, que em ambos os casos são próprias do serviço público.” TAVARES, Manuel - **ob. cit.** Comentário ao artigo 6º. p 482

<sup>73</sup> Artigo 6º, nº 1.

iguais períodos, se não fosse oportunamente denunciado. A renovação do contrato tinha como limite, consoante os casos, o termo do regime de instalação, o regime em vigor sobre a contratação de pessoal médico, docente e de investigação e o termo do período de estágio. O contrato de trabalho a termo certo, encontrava-se ínsito no artigo 18º sendo definido como é o acordo bilateral pelo qual uma pessoa não integrada nos quadros de pessoal asseguraria, com carácter de subordinação, a satisfação de necessidades transitórias dos serviços de duração determinada. Nos termos do número 2 deste artigo o contrato de trabalho a termo certo só poderia ser celebrado nos seguintes casos: a) substituição temporária de um funcionário ou agente; b) actividade sazonal - entendia-se por actividade sazonal aquela que, por ciclos da natureza, só se justificaria em épocas determinadas ou determináveis de cada ano; c) execução de uma tarefa ocasional ou serviço determinado, precisamente definido e não duradouro; d) aumento excecional e temporário da actividade do serviço, e por último, e) o desenvolvimento de projetos não inseridos nas atividades normais dos serviços. A estipulação de prazo e a renovação do contrato a termo certo encontrava-se determinada no artigo 20º, assim, a regra geral seria que o mesmo poderia ser objeto de renovação, mas a duração não poderia exceder dois anos, com a exceção dos contratos celebrados para o desenvolvimento de projetos não inseridos nas atividades normais dos serviços que se relacionassem com projetos desenvolvidos com apoio internacional, os quais poderiam ter a duração de três anos. O contrato celebrado para atividades sazonais e para a execução de uma tarefa ocasional ou serviço determinado, precisamente definido e não duradouro não poderiam ter duração superior a seis meses, nem poderiam ser renovados. O contrato a termo certo poderia em certos casos ser celebrado por prazo inferior a seis meses, mas apenas nas situações de substituição temporária de funcionário e agente e de aumento excepcional e temporário da actividade de serviço. Desta breve incursão na Lei 184/89, de 2 de Junho e no Decreto-Lei 427/89, de 7 de dezembro, no que à nomeação e contratos de pessoal diz respeito, podemos constatar que a nomeação<sup>74</sup> seria o ato administrativo utilizado pela administração pública para preencher um lugar do quadro em que se visava assegurar, de modo profissionalizado, o exercício de funções próprias do serviço público que revestissem carácter de permanência e em subordinação à entidade pública, sendo uma relação jurídica de direito público, conferindo a qualidade de funcionário público<sup>75</sup> ao nomeado. O contrato de pessoal decompunha-se em

---

<sup>74</sup> Enquanto “acto criador de direitos, poderes e deveres decorrentes da situação jurídico- funcional que define (por ex. direito/ dever de trabalhar; direito a remuneração do trabalho prestado, poder de praticar certos actos como ensinar, decidir situações, etc.).” TAVARES, Manuel - **ob. cit.** Comentário ao artigo 3º do Decreto-Lei 427/89 de 7 de Dezembro. p 482

<sup>75</sup> “*Conceito legal de funcionário público*: é funcionário público, o que foi nomeado (e portanto é

contrato administrativo de provimento e em contrato a termo, vamos de seguida tecer algumas considerações sobre ambos, iniciando pelo primeiro. O contrato administrativo de provimento seria o acordo bilateral entre um particular e a administração pública para que aquele, embora não integrado nos quadros, desempenhasse a título transitório e com carácter de subordinação, o exercício de funções próprias<sup>76</sup> do serviço público, com sujeição ao regime jurídico da função pública. O contrato de trabalho a termo certo estatuído na legislação acima referida seria o acordo bilateral, de duração determinada, pelo qual uma pessoa não integrada nos quadros asseguraria, com carácter de subordinação, a satisfação de necessidades transitórias dos serviços públicos, só podendo ser celebrado nos casos expressamente referidos no n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei 427/89, de 7 de dezembro. Assim, a nível de actos jurídicos constatamos a presença de um ato administrativo, ato unilateral, a nomeação, e de dois contratos, negócios jurídicos bilaterais, acordos de vontades, os contratos de pessoal. Ao nível da subordinação<sup>77</sup> do particular ao serviço público, constatamos que nos três institutos jurídicos a mesma está presente, assim como em todos o particular atua de forma profissionalizada. Quanto ao fator da necessidade do serviço público, a nomeação seria para os casos de necessidade permanente e os dois contratos de pessoal para os casos de necessidades transitórias. Relativamente ao carácter temporal na nomeação o vínculo seria definitivo, no contrato administrativo de provimento seria a tempo certo ou incerto<sup>78</sup> e no contrato a termo certo seria de tempo determinado. A nível da nomenclatura jurídica, o nomeado seria funcionário público, o detentor de um contrato administrativo de provimento seria agente administrativo e outorgante de um contrato a termo certo seria um contratado. Por último e ao nível da relação jurídica, a nomeação e o contrato administrativo seriam relações de direito público, enquanto o contrato a termo certo seria uma relação jurídica de direito privado<sup>79</sup>. Concluindo este desenvolvimento, e apenas perante a confrontação das normas vigentes à altura, a nomeação seria o vínculo considerado apto para a administração assegurar o exercício permanente das funções públicas. Pelo contrário, os contratos de

---

titular de um lugar do quadro, para exercer como profissão e a título permanente funções próprias do serviço público que revistam carácter de permanência.” TAVARES, Manuel - *ob. cit.* Comentário ao artigo 4.º do decreto-lei 427/89 de 7 de Dezembro. p 481

<sup>76</sup> O Contrato administrativo de provimento poderia celebrado nos casos expressos no n.º 2 do artigo 15.º do Decreto-Lei 427/89, de 7 de Dezembro.

<sup>77</sup> Diferentemente o contrato de prestação de serviços ínsito no artigo 10.º da lei 184/89, de 2 de Junho.

<sup>78</sup> Termo certo nos casos do n.º 1 e a termo incerto nos casos do n.º 2, ambos do decreto-lei 427/89, de 7 de dezembro.

<sup>79</sup> “A lei geral do trabalho sobre contratos de trabalho a termo, consagra um regime de direito privado.” TAVARES, Manuel - *ob. cit.* Comentário ao artigo 9.º da Lei 184/89, de 20 de junho. p 4169

pessoal, quer o contrato administrativo de provimento, quer o contrato a termo certo<sup>80</sup>, seriam utilizados para assegurar o exercício de funções transitórias, constituindo os contratos de pessoal a exceção, e a nomeação a regra da constituição das relações jurídicas para o exercício de funções públicas.

**II** – De seguida analisaremos os dados estatísticos que comprovam de *per si* o que nos propusemos no início deste ponto: que a nomeação constituía a regra geral para a ocupação de lugares na função pública na legislação anterior à Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro. Assim, constatamos que no domínio da Lei 184/89, de 2 de Junho e do Decreto-Lei 427/89, de 7 de Dezembro e à data de entrada em vigor da reforma de 2008<sup>81</sup> “os funcionários eram 458.589 num total de 599.672”,<sup>82</sup> correspondendo a 76,4 por cento dos servidores do Estado. Constatamos que mais de três quartos da população de trabalhadores da função pública possuíam a nomeação como vínculo de trabalho. Após a entrada em vigor da Lei 12-A/2008 de 27 de Fevereiro e da Lei 59/2008, de 11 de Setembro o número de nomeados decresceu, aumentando exponencialmente o número de contratados<sup>83</sup>, isso mesmo apuramos ao consultar os dados<sup>84</sup> referentes ao emprego público nos anos de 2012 a 2013. Assim, no final de 2012 o número de servidores do Estado era de 585.600, sendo, 76.032 nomeados, 418.818 contratados por tempo indeterminado e 73.603 contratados a termo. Em 2012 71,5 por cento dos servidores do Estado eram contratados por tempo indeterminado, enquanto os nomeados correspondiam a 12,9 por cento, valor quase residual em comparação com os elementos vinculados com um contrato por tempo indeterminado. Por sua vez, no final de 2013 o número total era de 563.595 trabalhadores com vínculo laboral ao Estado, enquanto o número total de nomeados e contratados era o seguinte: 74.813 nomeados; 403.931 contratados por tempo indeterminado e 63.273 contratados a termo. Da análise destes números, atestamos que, no ano de 2013 a percentagem de contratados por tempo indeterminado era de 71,7 por

---

<sup>80</sup>O “contrato de trabalho a termo certo tem natureza excepcional.” TAVARES, Manuel - *ob. cit.* Comentário ao artigo 18 do decreto-lei 427/89 de 7 de Dezembro. p 493

<sup>81</sup> Realizada através da lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro e da lei 59/2008, de 11 de Setembro.

<sup>82</sup> “Administração Central e Administração Local” in – Melhor Administração, Melhor Cidadania, Relatório e Contas. Presidência do Conselho de Ministros, Gabinete do Secretário de Estado da Administração Pública e da Modernização administrativa. Agosto 1999, p 90-91 in: VIANA, Cláudia – **O Contrato de Trabalho em Funções Públicas. Privatização ou Publicização da Relação jurídica de Emprego Público?** p 277-304. Estudo em Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia. Volume II. Coimbra: FDUL, 2010. p 1296. ISBN 978-000-00-1780-2 p 279 - 280

<sup>83</sup> Apresentaremos os motivos desta mudança no ponto 1.3 *A Mudança de Paradigma com a Lei 12-A / 2008, de 27 de Fevereiro*

<sup>84</sup> **SIEP - Síntese Estatística do Emprego Público, 4º semestre de 2013**

Editor: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP)

Coordenação: Maria Fernanda Teixeira Realização: Departamento de Estatística do Emprego Público (DEEP) p 21 ISSN: 2182-7311 p 2 e 6. Disponível no sítio [www.dgaep.gov.pt](http://www.dgaep.gov.pt) em Estatísticas do Emprego Público

cento, enquanto a de nomeados situava-se em 13,2 por cento. De todos estes números podemos afirmar que o número de servidores do Estado desceu sempre, de 599.672, antes da entrada em vigor da Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, a 585.600 no final de 2012 a 563.595 nos termos de 2013, o que corresponde a uma diminuição seis por cento dos servidores, num total de 36.077 elementos que deixarem de trabalhar para o Estado. Relativamente à nomeação, 458.589 eram os nomeados antes da entrada em vigor desta lei, para em 2013 serem 63.273, uma diminuição de 395.316 elementos, numa percentagem de menos 86,2 por cento. O que demonstra de forma inquestionável que o ato administrativo da nomeação passou da regra, nos anos anteriores a 2008, à exceção, de um ator principal a uma figura puramente residual, de 76,4 por cento antes de entrada em vigor da reforma legislativa a 13,2 por cento dos servidores do Estado. Quanto ao ano de 2014<sup>85</sup> tomaremos os dados unicamente referentes ao primeiro semestre, devido a esse facto não os englobamos na análise acima expressa, devido ao facto de se tratarem de dados não anuais, no entanto, constatamos que a 30 de Junho estavam ao serviço do Estado 552.959 elementos, o que confirma a tendência decrescente do número de servidores da administração pública, o mesmo acontecendo, com o número de titulares de nomeação, que na mesma data correspondiam a 74.321, um pouco menos de quinhentos funcionários relativamente a 2013. Constata-se, assim, que o número de servidores do Estado tem vindo a diminuir, desde 2012 até ao final do 2º semestre de 2014.

**III - O nosso trabalho versa sobre o ato administrativo da nomeação nas forças e serviços de segurança, assim, torna-se pertinente analisar os dados estatísticos<sup>86</sup> no que a estas diz respeito, mormente, o número de postos de trabalho e sua percentagem relativamente a todo o universo de servidores do Estado que encontramos nas forças e serviços de segurança. As forças e serviços a que faremos referência neste estudo são as constantes no nº 2 do artigo 25 da Lei de Segurança Interna<sup>87</sup>, a saber: Guarda Nacional Republicana; Polícia de Segurança Pública; Polícia Judiciária; Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e o Serviço de Informações de Segurança<sup>88</sup>. No ano de 2012<sup>89</sup> o número total de servidores do Estado na administração pública situava-se em 585.600, por sua vez o número de elementos nas forças e**

---

<sup>85</sup> **SIEP - Síntese estatística do emprego público, 2º trimestre de 2014**

Editor: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP)

Coordenação: Maria Fernanda Teixeira Realização: Departamento de Estatística do Emprego Público (DEEP) p 20 ISSN: 2182-7311 p 2 a 6. Disponível no sítio [www.dgaep.gov.pt](http://www.dgaep.gov.pt) em Estatísticas do Emprego Público

<sup>86</sup> *Idem; ibidem.*

<sup>87</sup>, Lei 53/2008, de 29 de Agosto, publicada em Diário da República, 1ª série – nº 167 de 29 de Agosto.

<sup>88</sup> Relativamente a esta instituição não nos foi possível apurar qualquer número dos seus elementos.

<sup>89</sup> Não dispomos de dados sobre a nomeação nas forças e serviços de segurança antes da reforma legislativa de 2008.

serviços de segurança estabelecia-se em 45.440, correspondendo a uma percentagem de 7,8 por cento dos servidores do estado seriam elementos das forças e serviços de segurança. Por sua vez, no ano de 2013 eram 44.223 os elementos nas forças de segurança interna, enquanto todos os trabalhadores na administração pública eram 563.595, correspondendo a uma percentagem igual ao ano de 2012, portanto de 7,8 por cento. Relativamente 1º semestre de 2014, mostramos que o número total de trabalhadores adstritos à função pública era de 552.959, por sua vez o número de elementos das forças e serviços de segurança correspondia a 44.565. Verificamos, pois, que em dois anos e meio o número de elementos das forças e serviços de segurança decresceu praticamente mil lugares. Com estes dados verificamos que o número de elementos das forças e serviços de segurança tem vindo a descair desde 2012 até ao dia 30 de Junho de 2014.

### **1.3 A Mudança de Paradigma com a Lei 12-A / 2008 de 27 de Fevereiro**

I – No ponto anterior constatamos que a legislação, então na altura definia legalmente a nomeação como uma relação estável de trabalho e o contrato administrativo de provimento, assim como, o trabalho por tempo indeterminado como uma relação laboral transitória. Apuramos, através de uma análise de dados, que antes da reforma legislativa de 2008, a esmagadora maioria dos servidores do Estado eram titulares de uma nomeação, e que após esta reforma passou a ter um valor diminuto no universo dos trabalhos em funções públicas. Iremos de seguida comprovar em que ponto esta reforma legislativa levou a uma mudança de paradigma, no que à nomeação diz respeito. A reforma legislativa de 2008 no âmbito das relações jurídicas de emprego público ocorreu com a publicação de três diplomas fundamentais, a saber: Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, conhecida como a Lei dos Vínculos, Carreiras e Renumerações; Lei 59/08, de 11 de Setembro<sup>90</sup>, que aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas; e por último, a Lei 58/08, de 9 de Setembro<sup>91</sup>, que aprovou um novo Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas. Com a entrada em vigor da Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, “assistiu-se a uma alteração significativa do quadro legal dos vínculos de emprego público”<sup>92</sup>, desaparecendo por

---

<sup>90</sup> Publicado em Diário da República, 1ª série – nº 176 de 9 de Setembro.

<sup>91</sup> Publicada em Diário da República, 1ª série – nº 174 de 9 de Setembro.

<sup>92</sup> PIRES, Miguel Lucas – *ob. cit.* p 21

completo o termo “funcionário público” ou “função pública”<sup>93</sup> dos três diplomas que compuseram a reforma de 2008. Iremos de seguida discorrer sobre a Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, deixando para o ponto 3 - *A Nomeação nas Forças e Serviços de Segurança* - o aprofundamento do regime da nomeação:

- (i) A Lei 12-A de 2008, de 27 de Fevereiro<sup>94</sup>, no seu artigo 1º referia que regulava os regimes de vinculação, de carreiras e de renumerações dos trabalhadores<sup>95</sup> que exercem funções públicas, por sua vez o artigo 2º consagrava que a lei era aplicável a todos os trabalhadores que exercessem funções públicas. O Título III estatuiu os regimes de vinculação, e por sua vez no capítulo I tinha como título a constituição da relação jurídica de emprego público. No artigo 9º encontrávamos as duas formas da relação jurídica: a nomeação e o contrato de trabalho em funções públicas, o primeiro definido na altura como o “acto unilateral da entidade empregadora pública cuja eficácia depende da aceitação”, o segundo como “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.”<sup>96</sup> O âmbito da nomeação, estatuído no artigo 10º, enumerava taxativamente que o instituto

---

<sup>93</sup> No entanto, utilizaremos estes dois termos, quando julgarmos conveniente, por entendermos que, de facto, os mesmos são adotáveis.

<sup>94</sup> Revogada pela Lei 35/2014 de 20 de Junho, publicada em Diário da República, 1.ª série — N.º 117, com a exceção dos artigos 88º ao 115º, conforme artigo 42º nº1 alínea c) do decreto preambular da Lei 35/2008, de 20 de Junho.

<sup>95</sup> Pensamos oportuno, uma vez que o legislador usou este termo, citar Maria do Rosário Palma sobre a correlação entre as relações jurídicas de direito público e as relações jurídicas de direito privado. “À partida, são evidentes as afinidades entre as situações jurídicas dos trabalhadores privados e dos funcionários públicos, tanto de um ponto de vista objectivo como de um ponto de vista subjetivo: nas duas situações, o objecto do vínculo envolve a prestação de um serviço ou de um trabalho; e, também nos dois casos, o prestador desse serviço ou trabalho encontra-se numa posição de subordinação perante o destinatário do mesmo, já que é este que, em cada momento, determina o conteúdo da prestação e vai direccionando a actividade do trabalhador à satisfação das suas próprias necessidades. A situação jurídica laboral privada e a situação jurídica de emprego público foram distinguidas classicamente pela diferente posição relativa aos sujeitos intervenientes e pela natureza dos interesses subjacentes às normas que as regulam: enquanto no vínculo laboral as partes estão numa posição de igualdade, já que ambas têm natureza jurídica privada ou se comportam como tal, no vínculo de funcionalismo público é evidente a sua assimetria, dada a posição de autoridade da entidade credora do serviço; e enquanto no contrato de trabalho sobressaem interesses particulares (o interesse do trabalhador na remuneração e o interesse do empregador no aproveitamento da energia laborativa do trabalhador para prover à satisfação das suas necessidades ou ao lucro), subjacente ao vínculo de emprego público e norteador do seu regime está a ideia de interesse público.” RAMALHO, Maria do Rosário Palma – **Intersecção entre o Regime da Função Pública e o Regime Laboral – Breves Notas**. Revista da Ordem dos Advogados. Ano: 62-Volume II – Abril 2002. ISSN 0870-8118 p 202

<sup>96</sup> Nos termos do nº 4 do mesmo artigo a relação jurídica de emprego público constituía – se ainda por “comissão de serviço”.

seria empregue para o cumprimento ou a execução de atribuições, competências e atividades relativas a missões genéricas e específicas das forças armadas em quadros permanentes; representação externa do Estado; informações de segurança; investigação criminal; segurança pública e inspeção, revestindo a nomeação as modalidades de definitiva e transitória, sendo definido no artigo 11º, que a nomeação definitiva seria efetuada por tempo indeterminado<sup>97</sup>, enquanto a nomeação transitória ocorreria quando a relação jurídica fosse por tempo determinado ou determinável. O artigo 13º consagrava que “aos pressupostos do recurso à nomeação transitória, ao período experimental e à sua duração e renovação seriam aplicados as disposições adequadas do regime do contrato de trabalho em funções públicas.” Entendemos oportuno, antes de avançarmos com a exposição que temos vindo a efetuar, e uma vez que a nomeação transitória é parte essencial deste trabalho, fazer referência às disposições da Lei 59/2008, de 11 de Setembro, aplicáveis na altura à nomeação por tempo determinado. Relativamente aos pressupostos seria aplicado o artigo 93º desta última lei, assim, só poderia ser celebrada uma nomeação transitória nas seguintes situações fundamentalmente justificadas:

- a) Substituição direta ou indireta de trabalhador ausente ou que, por qualquer razão, se encontre temporariamente impedido de prestar serviço;
- b) Substituição direta ou indireta de trabalhador em relação ao qual esteja pendente em juízo ação de apreciação da licitude do despedimento;
- c) Substituição direta ou indireta de trabalhador em situação de licença sem remuneração;
- d) Substituição de trabalhador a tempo completo que passe a prestar trabalho a tempo parcial por período determinado;
- e) Para assegurar necessidades urgentes de funcionamento das entidades empregadoras públicas;
- f) Execução de tarefa ocasional ou serviço determinado precisamente definido e não duradouro;

---

<sup>97</sup> Sem prejuízo do período experimental, consagrado no artigo 12º.

- g) Para o exercício de funções em estruturas temporárias das entidades empregadoras públicas;
- h) Para fazer face ao aumento excepcional e temporário da actividade do órgão ou serviço;
- i) Para o desenvolvimento de projetos não inseridos nas atividades normais dos órgãos ou serviços;
- j) Quando a formação, ou a obtenção de grau académico ou título profissional, dos trabalhadores no âmbito das entidades empregadoras públicas envolva a prestação de trabalho subordinado;
- l) Quando se trate de órgãos ou serviços em regime de instalação.

Quanto à sua duração e renovação, nos termos do artigo 103º da Lei 59/2008, de 11 de Setembro, a nomeação transitória por tempo determinado, por força da norma remissiva, não poderia exceder os três anos, incluindo renovações, nem ser renovada mais de duas vezes, sem prejuízo do disposto em lei especial. A *ratio legis* deste tipo de nomeação, a sua transitoriedade, não deve ser esquecida, na realidade em Portugal o que se pretende como sendo transitório, provisório tende a ser definitivo, a perdurar, no entanto e no que concerne à nomeação transitória deve o legislador respeitar a sua essência e não permitir que a tal lei especial desvirtue o sentido da transitoriedade da nomeação, impedido que desta forma verdadeiras situações de nomeação definitiva estejam formalmente consagradas com nomeações transitórias. Posto isto, relativamente ao período experimental, a Lei 59/2008, de 7 de Setembro, no artigo 77º estipula, com as necessárias adaptações, que o período a duração de trinta dias para a nomeação com duração igual ou superior a seis meses. Depois desta passagem aos preceitos da Lei 59/2008, de 11 de Setembro, aplicáveis, na altura, pelo exposto no artigo 23º nº1 da Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, continuaremos a nossa exposição sobre esta última lei. O artigo 15º, da Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, com a epígrafe aceitação do nomeado, estatuiu no seu nº 1, que a aceitação do nomeado era o ato pelo qual o nomeado declarava aceitar a nomeação, dando eficácia ao ato administrativo, cujo modelo de

aceitação seria aprovado por portaria<sup>98</sup> do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública. A falta de aceitação do nomeado, sem prejuízo do exposto em leis especiais, importava a revogação automática do ato de nomeação, nos termos do artigo 19º. A relação jurídica titulada pela nomeação cessava, artigo 32º nº1, por: conclusão sem sucesso do período experimental, que para a nomeação definitiva seria de um ano, nos termos do artigo 12º nº 2; exoneração a pedido do trabalhador; mútuo acordo entre a entidade empregadora pública e trabalhador, mediante justa compensação; aplicação de pena disciplinar expulsiva; morte do trabalhador; e por último, desligação do serviço por aposentação. Os nomeados definitivamente, assim como os contratados por tempo indeterminado, exerciam as suas funções integrados em carreiras, podendo, estas, ser gerais ou especiais nos termos dos artigos 40º e 41º. Norma importantíssima neste diploma foi a consagrada no seu artigo 88º - “transição de modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado” -, assim, e nos termos do seu nº 2 os funcionários nomeados definitivamente que exercessem as funções de soberania e autoridade estatuídas no seu artigo 10º mantinham a nomeação definitiva. No nº4 consagrava-se que os funcionários nomeados definitivamente que não exercessem “funções de autoridade, nem de autoridade transitavam para a modalidade de contrato de trabalho por tempo indeterminado, mantendo os regimes de cessação da relação jurídica de emprego público e de reorganização de serviços e colocação de pessoal em situação de mobilidade especial próprios da nomeação definitiva”, dando assim origem a um regime híbrido, parte do estabelecido para o contrato por tempo indeterminado, parte pelo regime da nomeação definitiva. Com esta lei a nomeação definitiva passou a só poder ser utilizada para as funções de autoridade e de soberania, do mesmo modo, a esmagadora maioria dos nomeados viu o seu vínculo ser transformado num contrato de trabalho, dando assim origem ao que designamos por mudança de paradigma, com a passagem da nomeação enquanto regra geral à exceção, conforme demonstramos através da análise dos dados estatísticos no desenvolvimento II do ponto 2 – *Da sua Aplicação Enquanto Regra à Exceção*.

---

<sup>98</sup> Portaria n.º 62/2009 de 22 de Janeiro, publicada em Diário da República, 1.ª série — N.º 15

## 1.4 A nova Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas

I – A Lei 35/2014, de 20 de Junho<sup>99/100</sup> que aprovou a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas<sup>101</sup>, diploma que condensando em si cerca de 1200<sup>102</sup> preceitos normativos anteriormente em vigor em vários diplomas avulsos, entre os quais os ínsitos na Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro<sup>103</sup>; Lei 59/2008, de 11 de setembro e Lei 58/2008, de 9 de Setembro, os diplomas da reforma das relações jurídicas de emprego na função pública e seu procedimento disciplinar. Assim, o n.º 1 do artigo 1.º consagra que a lei regula o vínculo de trabalho em funções públicas, por sua vez, o n.º 2 expressa que a lei é aplicável à administração direta, aqui englobamos as forças e os serviços de segurança, e indireta do Estado. Nos termos do artigo 2.º esta lei não é aplicada aos militares das forças armadas, aos militares da Guarda Nacional Republicana<sup>104</sup>, nem ao pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública<sup>105</sup>, cujos regimes constam de lei especial.<sup>106</sup> O artigo 4.º remete para o Código do Trabalho<sup>107</sup> e respetiva legislação complementar em matéria de: relação entre a lei e os instrumentos de regulamentação coletiva e entre aquelas fontes e o contrato de trabalho em funções públicas; direitos de personalidade; igualdade e não discriminação; parentalidade; trabalhador com capacidade reduzida e trabalhadores com deficiência ou doença crónica; trabalhador estudante; organização e tempo de trabalho; tempos de não trabalho; promoção da

<sup>99</sup> Publicada em Diário da República, 1.ª série — n.º 117 de 20 de Junho.

<sup>100</sup> Faremos referência essencialmente às normas que à nomeação dizem respeito, assim como a outras que se mostrem de especial relevo para aquela ou para as forças e serviços de segurança.

<sup>101</sup> Neste ponto limitar-nos-emos a expor o diploma normativo, deixando as nossas considerações sobre o mesmo para o desenrolar deste trabalho.

<sup>102</sup> Referido no programa *Em nome da Lei*, da Rádio Renascença, no dia 29-06-2013. Disponível em [www.rr.sapo.pt](http://www.rr.sapo.pt)

<sup>103</sup> Com a exceção dos artigos 88.º ao 115.º, conforme artigo 42.º n.º 1 alínea c) do decreto preambular à Lei 35/2008, de 20 de Junho.

<sup>104</sup> Decreto-Lei 297/2009, de 14 de Outubro, publicado em Diário da República, 1.ª série – n.º 199 de 14 de outubro, na sua versão atual, que aprovou o Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana

<sup>105</sup> Decreto-Lei 299/2009, de 14 de Outubro, publicado em Diário da República, 1.ª série – n.º 199 de 14 de outubro, na sua versão atual, que aprova o Estatuto de Pessoal da Polícia de Segurança Pública.

<sup>106</sup> Sem prejuízo do disposto nas alíneas a) e e) do n.º 1 do artigo 8.º e do respeito pelos seguintes princípios aplicáveis ao vínculo de emprego público: a) Continuidade do exercício de funções públicas, previsto no artigo 11.º; b) Garantias de imparcialidade, previsto nos artigos 19.º a 24.º; c) Planeamento e gestão de recursos humanos, previsto nos artigos 28.º a 31.º; d) Procedimento concursal, previsto no artigo 33.º; e) Organização das carreiras, previsto no n.º 1 do artigo 79.º, nos artigos 80.º, 84.º e 85.º e no n.º 1 do artigo 87.º; f) Princípios gerais em matéria de remunerações, previstos nos artigos 145.º a 147.º, nos n.ºs 1 e 2 do artigo 149.º, no n.º 1 do artigo 150.º, e nos artigos 154.º, 159.º e 169.º a 175.º

<sup>107</sup> Lei 7/2009, de 12 de Fevereiro, publicada em Diário da República 1.ª Série – n.º 30 de 12 de Fevereiro, na sua versão atual.

segurança e saúde no trabalho, incluindo a prevenção; comissões de trabalhadores, associações sindicais e representantes dos trabalhadores em matéria de segurança e saúde no trabalho; mecanismos de resolução pacífica de conflitos coletivos; greve e *lock-out*<sup>108</sup>. No título II - da parte I - com a epígrafe - Modalidades de vínculo e prestação de trabalho para o exercício de funções públicas - encontramos as seguintes modalidades de vínculo para o exercício de funções públicas: nomeação; contrato por tempo indeterminado e comissão de serviço, assim como a modalidade de prestação de trabalho: o contrato de prestação de serviço. O artigo consagra no seu número 1º que o trabalho em funções públicas pode ser prestado mediante vínculo de emprego público ou contrato de prestação de serviço, sendo 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 renumeração, revestindo as modalidades do contrato de trabalho em funções públicas; nomeação e comissão de serviço, número 2 e 3 do mesmo artigo, podendo o vínculo de emprego público ser constituído por tempo indeterminado ou a termo resolutivo. O contrato de trabalho em funções públicas constitui a regra entre os vínculos de emprego público, nos termos do artigo 7º.<sup>109</sup> O vínculo da nomeação apenas ser constituído no caso de funções soberanas e de poderes de autoridade, a saber: “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 e f) inspeção.” O número 3 estabelece que nos casos das alíneas b) a f), quando as funções devam ser exercidas a título transitório<sup>110</sup>, o mesmo é dizer quando a nomeação seja transitória, por tempo determinável ou a determinado, aplica-se o regime para o contrato de trabalho em funções públicas, com as necessárias adaptações, constante na mesma lei. No nº1 do artigo 9º alude-se ao instituto jurídico da comissão de serviço, consagrando-se que se constitui nos casos de: a) cargos não inseridos em carreiras, designadamente cargos dirigentes; b) funções exercidas com vista à aquisição de formação específica, habilitação académica ou título profissional por trabalhador com vínculo de emprego público por tempo indeterminado, por sua vez o número 2 refere que na falta de norma especial, aplica-se à comissão de serviço a regulamentação prevista para o vínculo de emprego público de origem e, quando este não exista, a regulamentação prevista para os trabalhadores contratados. O

---

<sup>108</sup> Consideramos lamentável o uso desta expressão em língua estrangeira, em qualquer dos diplomas em que se encontra, mormente na Constituição da República Portuguesa.

<sup>109</sup> Diferentemente do que acontecia antes da reforma legislativa de 2008, onde a nomeação era o vínculo regra, conforme referimos no ponto 1.2 *Da sua Aplicação enquanto Regra Geral à Exceção*.

artigo 10º consagra o contrato de prestação de serviço enquanto modalidade de prestação de trabalho para o exercício de funções públicas. Nos termos do número 1, o contrato de prestação de serviço para o exercício de funções públicas é celebrado para a prestação de trabalho em órgão ou serviço sem sujeição à respetiva disciplina e direção, nem horário de trabalho, podendo, segundo o número 2, revestir as modalidades de contrato de tarefa e contrato de avença. Aquele caracteriza-se “pela execução de trabalhos específicos, de natureza excepcional, não podendo exceder o termo do prazo contratual inicialmente estabelecido.” Por sua vez, no contrato de avença o objeto é a execução de “prestações sucessivas no exercício de profissão liberal com retribuição certa mensal, podendo ser feito cessar, a todo o tempo, por qualquer das partes, mesmo quando celebrado com cláusula de prorrogação tácita, com aviso prévio de 60 dias e sem obrigação de indemnizar.” Segundo o número 3 são nulos os contratos de prestação de serviço para o exercício de funções públicas em que exista subordinação jurídica, não podendo os mesmos dar origem à constituição de um vínculo de emprego público. A nulidade dos contratos de prestação de serviço não prejudica a “produção plena dos seus efeitos durante o tempo em que tenham estado em execução, sem prejuízo da responsabilidade civil, financeira e disciplinar em que incorre o seu responsável.” Finalizando o título II, o artigo 12 expõe que os litígios emergentes do vínculo de emprego público são da competência dos tribunais administrativos e fiscais. De referir que no exercício das suas funções, os trabalhadores em funções públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público, nos termos do artigo 19º. Importante para o nosso trabalho, mormente para o ponto 4.3.4 *A Nomeação Transitória (Duradoura) enquanto Nomeação Materialmente Definitiva* - é o capítulo I - título II da parte II - referente ao recrutamento. O artigo 33º nº 2 expressa que o recrutamento é efetuado por procedimento concursal publicitado, designadamente através de publicação na 2ª série do Diário da República. Os métodos de seleção obrigatórios, nos termos das alíneas a) e b) do nº1 do artigo 36º, consistem em provas de conhecimento, com o objetivo de avaliar as “competências técnicas necessárias ao exercício da função e a avaliação psicológica, destinada a avaliar as restantes competências exigíveis ao exercício da função.” Esta regra sofre alteração, nos termos do número 2, quando no recrutamento de candidatos que estejam a cumprir ou a executar a atribuição, competência ou atividade caracterizadoras do posto de trabalho em causa, bem como no recrutamento de candidatos em situação de requalificação que, imediatamente antes, tenham desempenhado aquela atribuição, competência ou atividade, os métodos de seleção são os seguintes: a) avaliação curricular, incidente especialmente sobre as funções desempenhadas na categoria e no cumprimento ou execução da atribuição, competência ou

atividade em causa e o nível de desempenho nelas alcançado; b) entrevista de avaliação das competências exigíveis ao exercício da função. O número 3 do mesmo artigo expressa que os métodos referidos no número anterior podem ser afastados pelos candidatos através de declaração escrita, aplicando -se -lhes, nesse caso, os métodos previstos para os restantes candidatos. Podem ainda ser adotados facultativamente, segundo o número 4, outros métodos de seleção, designadamente o estágio profissional ou outros métodos legalmente previstos. Sem prejuízo do disposto em lei especial, o empregador público pode, segundo o número 5, limitar -se a utilizar os métodos de seleção de provas de conhecimentos, destinadas a avaliar as competências técnicas necessárias ao exercício da função; e de avaliação curricular, incidente especialmente sobre as “funções desempenhadas na categoria e no cumprimento ou execução da atribuição, competência ou actividade em causa e o nível de desempenho nelas alcançado”, nos procedimentos concursais para constituição de vínculo de emprego público por tempo indeterminado, cujos candidatos sejam exclusivamente trabalhadores com vínculo de emprego público por tempo indeterminado previamente constituído. De grande importância para o nosso trabalho, por se englobar nesta norma a nomeação transitória, o empregador público pode, nos termos do número 6, limitar -se a utilizar o método de seleção avaliação curricular nos procedimentos concursais para constituição de vínculos de emprego público a termo. A tramitação do procedimento concursal surge tipificado no nº 1 do artigo 37º, segundo o qual se expressa que “o mesmo é simplificado e urgente, obedecendo aos seguintes princípios, expressos nas seguintes alíneas: a) a composição do júri do procedimento integra trabalhadores do empregador público, de outro órgão ou serviço e, quando a área de formação exigida revele a sua conveniência, de entidades privadas; b) não há atos ou listas preparatórias da ordenação final dos candidatos; c) a ordenação final dos candidatos é unitária, ainda que lhes tenham sido aplicados métodos de seleção diferentes; d) o recrutamento efetua -se pela ordem decrescente da ordenação final dos candidatos colocados em situação de requalificação e, esgotados estes, dos restantes candidatos.” A forma e a aceitação da nomeação encontram-se consagradas nos artigos 41º e 42º, respetivamente, assim, naquele refere-se que a “nomeação reveste a forma de despacho e pode consistir em mera declaração de concordância com proposta ou informação anterior que, nesse caso, faz parte integrante do ato”, segundo o número 2, do despacho de nomeação consta a referência às normas legais habilitantes e à existência de adequado cabimento orçamental. No artigo 42º expressa-se que a aceitação é o ato público e pessoal pelo qual o

nomeado declara aceitar a nomeação. No número 2 menciona-se que a aceitação é titulada por “modelo aprovado por portaria<sup>111</sup> do membro do Governo responsável pela área da administração pública.” No ato de aceitação,” o trabalhador presta o seguinte compromisso de honra: «Afirmo solenemente que cumprirei as funções que me são confiadas com respeito pelos deveres que decorrem da Constituição e da lei», nos termos do número 3. O termo de aceitação é assinado pelo órgão competente para a nomeação, segundo o número 4 e o número seguinte dita que a competência prevista no número 3 pode, a solicitação do órgão ou serviço, ainda que por iniciativa do trabalhador, ser exercida no estrangeiro pela autoridade diplomática ou consular. A entidade competente para a assinatura do termo de aceitação não pode, sob pena de responsabilidade civil, financeira e disciplinar, recusar -se a fazê-lo, prescreve o número 6 e a falta de aceitação do nomeado determina a caducidade automática do ato de nomeação, o qual não pode ser repetido no procedimento em que foi praticado, sem prejuízo do disposto em lei especial, segundo o número 7 do mesmo artigo. O prazo para aceitação da nomeação é de 20 dias, a contar, de forma contínua, da data da publicação do ato da nomeação, sem prejuízo do disposto em lei especial, nos termos do número 1 do artigo 43º. Em casos devidamente justificados, designadamente de doença e férias, o prazo de 20 dias pode ser prorrogado, por períodos determinados, pela entidade competente para a assinatura do respetivo termo, segundo o número 2 do mesmo artigo. O número seguinte declara que nos casos de ausência no âmbito do regime da parentalidade e de faltas por acidente de trabalho ou doença profissional, o prazo de 20 dias é automaticamente prorrogado para o termo destas situações. O artigo 44º consagra os efeitos da aceitação da nomeação, assim, nos termos do seu número 1 a aceitação determina o início de funções para todos os efeitos legais, designadamente os de percepção de remuneração e de contagem do tempo de serviço. Nos casos de ausência por maternidade, paternidade ou adoção e de faltas por acidente de trabalho ou doença profissional, a percepção de remuneração decorrente de nomeação definitiva retroage à data da publicitação do ato de aceitação, segundo o número 2. Nos casos de ausência no âmbito do regime da parentalidade e de faltas por acidente de trabalho ou doença profissional, em que o prazo de 20 dias é automaticamente prorrogado para o termo destas situações, a contagem do tempo de serviço decorrente de nomeação definitiva retroage à data da publicitação do respetivo ato. Relativamente ao período experimental consagra o nº 1 do artigo 45º que corresponde ao tempo inicial de execução das funções do trabalhador nas modalidades de contrato de trabalho em funções públicas e de nomeação, destinando-se a

---

<sup>111</sup> Portaria nº 62/2009 do Ministério das Finanças e da Administração Pública, de 22 de Janeiro, publicada em Diário da República, 1ª série – nº 15.

comprovar se o trabalhador possui as competências exigidas pelo posto de trabalho que vai ocupar. Segundo o seu número 2, existem duas modalidades de período experimental, a saber: período experimental do vínculo, que corresponde ao tempo inicial de execução do vínculo de emprego público; e período experimental de função, que corresponde ao tempo inicial de desempenho de nova função em diferente posto de trabalho, por trabalhador que já seja titular de um vínculo de emprego público por tempo indeterminado. Concluído sem sucesso o período experimental do vínculo, este cessa os seus efeitos automaticamente, sem direito a qualquer indemnização ou compensação, nos termos do número 3. Concluído sem sucesso o período experimental de função, o trabalhador regressa à situação jurídico – funcional que detinha anteriormente, segundo expressa o número 4. Por ato fundamentado da entidade competente, o período experimental, declara o número 5, pode ser feito cessar antes do respetivo termo, quando o trabalhador manifestamente revele não possuir as competências exigidas pelo posto de trabalho que ocupa. Durante o período experimental, nos termos do artigo 47º, o trabalhador pode denunciar o contrato sem aviso prévio nem necessidade de invocação de justa causa, não havendo direito a indemnização. O artigo 49º estatui a duração do período experimental, assim, quanto à nomeação definitiva e na falta de lei especial em contrário, o período experimental tem a duração de um ano, ínsito no número 3, por sua vez à nomeação transitória, nos termos do nº 3 do artigo 8º, é aplicado com as necessárias adaptações o expresso no nº 2 do artigo 49º, assim, o período experimental tem a seguinte duração: a) 30 dias, na nomeação transitória de duração igual ou superior a seis meses; e, b) 15 dias, na nomeação transitória de duração inferior a seis meses. De especial relevância para as forças e serviços de segurança, segundo o número 4, os diplomas que disponham sobre carreiras especiais podem estabelecer outra duração de período experimental. Os dias de faltas, ainda que justificadas, de licença e de dispensa, bem como de suspensão do vínculo, não são tidos em conta para efeitos da contagem do período experimental, artigo 50º, nº 2. Os artigos 52º a 55º declaram sobre a invalidade do vínculo de emprego público, assim, o primeiro destes refere que para além das causas comuns, são causas específicas de invalidade total ou parcial; a) declaração de nulidade ou anulação da decisão final do procedimento concursal que deu origem à constituição do vínculo; b) declaração de nulidade ou anulação da decisão final do procedimento concursal que deu origem à ocupação de novo posto de trabalho pelo trabalhador. Nos termos do nº 1 do artigo 53º, o vínculo de emprego público declarado nulo ou anulado produz efeitos como válido em relação ao tempo em que seja executado. A nulidade ou a anulação parcial não determina a invalidade de todo o vínculo, salvo quando se mostre que este não teria sido constituído sem a parte viciada, número 3. A

parte do conteúdo do vínculo de emprego público que viole normas imperativas considera -se substituída por estas, segundo o número 4 do mesmo artigo. O último daqueles artigos aclama que cessando a causa da invalidade durante a execução do vínculo de emprego público, este considera -se convalidado desde o início da sua execução. O capítulo I – contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo - do título III – modalidades especiais de vínculo de emprego público da parte III, revela-se de especial relevância para a nomeação transitória, pois o nº 3 do artigo 8º consagra, como já referimos, que seja aplicado o regime do contrato de trabalho em funções públicas a termo, com as necessárias adaptações, à nomeação transitória.<sup>112</sup> Assim, o artigo 56º nº1 consagra que pode ser apostado ao contrato de trabalho em funções públicas, termo certo ou incerto. O número 2 estabelece que aplica-se subsidiariamente ao vínculo de emprego público a termo resolutivo o regime do código do trabalho, em tudo o que não seja regulado pela Lei 35/2014, de 20 de Junho, e que não seja incompatível com o disposto na mesma. No número 4 o legislador refere que o disposto neste capítulo e o regime do código do trabalho em matéria de contrato de trabalho a termo resolutivo aplicam -se, com as necessárias adaptações, à nomeação exercida a título transitório. De relevante importância para o nosso trabalho o número 5 estabelece que a constituição do vínculo de trabalho em funções públicas a termo resolutivo deve obedecer a um procedimento concursal, cujo método de seleção sejam os previstos no artigo 36º nº 2 a 6, o mesmo é dizer, os métodos de seleção para a nomeação transitória, nos termos do número 2 deste artigo 36, são a avaliação curricular e a entrevista de avaliação das competências exigíveis ao exercício da função, o número 3 consagra que a avaliação curricular e a entrevista de avaliação podem ser afastadas pelos candidatos através de declaração escrita, aplicando-se os métodos previsto no número 1 do mesmo artigo, a saber: prova de conhecimentos e avaliação psicológica. Podem ainda ser adotados, facultativamente, outros métodos de seleção, designadamente o estágio profissional ou outros métodos legalmente previstos, nos termos do número 4. O empregador público pode limitar-se a utilizar o método de seleção avaliação curricular nos procedimentos concursais para a constituição de vínculos de emprego público a termo, nomeação transitória incluída, consagra o nº 6 do artigo 36º. O número 6 do artigo 56º estabelece que não são aplicáveis ao vínculo de trabalho em funções públicas a termo resolutivo as normas relativas a carreiras, mobilidade e colocação em situação de requalificação, não se aplicando, portanto, à nomeação transitória estes institutos. Segundo o nº 1 do artigo 57, só pode ser apostado termo resolutivo ao contrato de trabalho em

---

<sup>112</sup> Com a exceção da alínea a), do nº 1 do artigo 8º, referente às missões genéricas e específicas das Forças Armadas em quadros permanentes.

funções públicas - ao que nos interessa neste trabalho, à nomeação transitória – nas seguintes situações, fundamentalmente justificadas, expressas nas seguintes alíneas: a) substituição direta ou indireta de trabalhador ausente ou que, por qualquer razão, se encontre temporariamente impedido de prestar serviço; b) substituição direta ou indireta de trabalhador em relação ao qual esteja pendente em juízo ação de apreciação da licitude do despedimento; c) substituição direta ou indireta de trabalhador em situação de licença sem remuneração; d) substituição de trabalhador a tempo completo que passe a prestar trabalho a tempo parcial por período determinado; e) para assegurar necessidades urgentes de funcionamento das entidades empregadoras públicas; f) execução de tarefa ocasional ou serviço determinado precisamente definido e não duradouro; g) para o exercício de funções em estruturas temporárias das entidades empregadoras públicas; h) para fazer face ao aumento excecional e temporário da atividade do órgão ou serviço; i) para o desenvolvimento de projetos não inseridos nas atividades normais dos órgãos ou serviços; j) quando a formação, ou a obtenção de grau académico ou título profissional, dos trabalhadores no âmbito das entidades empregadoras públicas envolva a prestação de trabalho subordinado; e k) quando se trate de órgãos ou serviços em regime de instalação. O artigo 58º manda que conste do contrato a termo a indicação do motivo justificativo do termo estipulado, com a indicação do motivo justificativo da aposição do termo deve ser feita pela menção expressa dos factos que o integram, devendo estabelecer-se a relação entre a justificação invocada e o termo estipulado; e a data da respetiva cessação, sendo o contrato a termo certo. O contrato a termo certo, o mesmo se aplica à nomeação transitória, dura pelo período acordado<sup>113</sup>, não podendo exceder três anos, incluindo renovações, nem ser renovado mais de duas vezes, sem prejuízo do disposto em lei especial.<sup>114</sup> Para assegurar necessidades urgentes de funcionamento das entidades empregadoras públicas, o contrato não pode ter duração superior a um ano, incluindo renovações, nos termos do nº 3 do artigo 60º. O artigo 61º institui que o contrato a termo certo não está sujeito a renovação automática, que a renovação do contrato está sujeita à verificação das exigências materiais da sua celebração, bem como a forma escrita, Considerando -se como único contrato aquele que seja objeto de renovação, nos termos dos números 1 a 3. Com a epígrafe contratos a termo irregulares, o nº 1 do artigo 63º sanciona com a nulidade a celebração ou a renovação de contratos a termo resolutivo com a violação das normas nesta lei, gerando responsabilidade civil, disciplinar e financeira dos dirigentes máximos dos órgãos

---

<sup>113</sup> Relativamente à nomeação transitória, pelo período estipulado.

<sup>114</sup> Importante rever a consideração sobre a nossa exposição relativamente a preceito idêntico na Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro no ponto 1.3 *O Regime Consagrado na Lei 12-A / 2008 de 27 de Fevereiro*.

ou serviços que os tenham celebrado ou renovado. Assim, é nula a nomeação transitória estabelecida em violação da lei. O número 2 determina que o vínculo a termo resolutivo não se converte, em caso algum, em vínculo por tempo indeterminado, caducando no termo do prazo máximo de duração previsto, incluindo renovações. O trabalhador a termo que se candidate a procedimento concursal de recrutamento publicitado durante a execução do contrato (ou da nomeação transitória) ou até 90 dias após a cessação do mesmo, para ocupação de posto de trabalho com as 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, nos termos do artigo 66º nº 1, por sua vez, a norma consagrada no nº 1 do artigo 67 dita que o trabalhador a termo tem os mesmos direitos e está adstrito aos mesmo deveres do trabalhador permanente numa situação comparável, salvo se razões objetivas justificarem um tratamento diferenciado. Vamos de imediato efetuar um breve síntese relativa aos direitos e deveres do trabalhador e do empregador público, assim nos termos do artigo 70º nº 1 o empregador público e o trabalhador, no cumprimento das respetivas obrigações, assim como no exercício dos correspondentes direitos, devem agir de boa-fé. São deveres do empregador público, sem prejuízo de outras obrigações, segundo o nº 1 do artigo 71º, a) respeitar e tratar com urbanidade e probidade o trabalhador; b) pagar pontualmente a remuneração, que deve ser justa e adequada ao trabalho; c) proporcionar boas condições de trabalho, tanto do ponto de vista físico como moral; d) contribuir para a elevação do nível de produtividade do trabalhador, nomeadamente proporcionando -lhe formação profissional; e) respeitar a autonomia técnica do trabalhador que exerça atividades cuja regulamentação ou deontologia profissional a exija; f) possibilitar o exercício de cargos em organizações representativas dos trabalhadores; g) prevenir riscos e doenças profissionais, tendo em conta a proteção da segurança e saúde do trabalhador, devendo indemnizá-lo dos prejuízos resultantes de acidentes de trabalho; h) adotar, no que se refere à segurança e saúde no trabalho, as medidas que decorram, para o órgão ou serviço ou para a atividade, da aplicação das prescrições legais e convencionais vigentes; i) fornecer ao trabalhador a informação e a formação adequadas à prevenção de riscos de acidente e doença; e, j) manter permanentemente atualizado o registo do pessoal em cada um dos seus órgãos ou serviços, com indicação dos nomes, datas de nascimento e de admissão, modalidades de vínculo, categorias, promoções, remunerações, datas de início e termo das férias e faltas que impliquem perda da remuneração ou diminuição dos dias de férias. Com a epígrafe garantias do trabalhador, o artigo 72º proíbe ao empregador público: a) opor -se, por qualquer forma, a que o trabalhador exerça os seus direitos, bem

como aplicar -lhe sanções disciplinares ou trata-lo desfavoravelmente por causa desse exercício; b) obstar, injustificadamente, à prestação efetiva do trabalho; c) exercer pressão sobre o trabalhador para que influencie desfavoravelmente nas condições de trabalho próprias ou dos colegas; d) diminuir a remuneração, salvo nos casos previstos na lei; e) baixar a categoria do trabalhador, salvo nos casos previstos na lei; f) sujeitar o trabalhador a mobilidade, salvo nos casos previstos na lei; g) ceder trabalhadores do mapa de pessoal próprio para utilização de terceiros que sobre esses trabalhadores exerçam os poderes de autoridade e direção próprios do empregador público ou por pessoa por ela indicada, salvo nos casos especialmente previstos; h) obrigar o trabalhador a adquirir bens ou a utilizar serviços fornecidos pelo empregador público ou por pessoa por ele indicada; i) explorar, com fins lucrativos, quaisquer cantinas, refeitórios, economatos ou outros estabelecimentos diretamente relacionados com o trabalho, para fornecimento de bens ou prestação de serviços aos trabalhadores; j) fazer cessar o vínculo e readmitir o trabalhador, mesmo com o seu acordo, havendo o propósito de o prejudicar em direitos ou garantias decorrentes da antiguidade. São deveres gerais do trabalhador, nos termos do nº 2 do artigo 73º:

- “a) O dever de prossecução do interesse público;
- b) O dever de isenção;
- c) O dever de imparcialidade;
- d) O dever de informação;
- e) O dever de zelo;
- f) O dever de obediência;
- g) O dever de lealdade;
- h) O dever de correcção;
- i) O dever de assiduidade;
- j) O dever de pontualidade.”

Os números 3 a 12 do mesmo artigo expressam em que consiste cada um destes deveres assim: o dever de prossecução do interesse público consiste na sua defesa, “no respeito pela Constituição, pelas leis e pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”; “o dever de isenção consiste em não retirar vantagens, directas ou indirectas, pecuniárias ou outras, para si ou para terceiro, das funções que exerce”; o dever de imparcialidade “consiste em desempenhar as funções com equidistância relativamente aos interesses com que seja confrontado, sem discriminar positiva ou negativamente qualquer deles, na perspectiva do respeito pela igualdade dos cidadãos”; o dever de informação “consiste em prestar ao cidadão, nos termos legais, a informação que seja solicitada, com ressalva daquela que, naqueles

termos, não deva ser divulgada”; o dever de zelo “consiste em conhecer e aplicar as normas legais e regulamentares e as ordens e instruções dos superiores hierárquicos, bem como exercer as funções de acordo com os objectivos que tenham sido fixados e utilizando as competências que tenham sido consideradas adequadas”; o dever de obediência “consiste em acatar e cumprir as ordens dos legítimos superiores hierárquicos, dadas em objeto de serviço e com a forma legal”; o dever de lealdade “consiste em desempenhar as funções com subordinação aos objectivos do órgão ou serviço”; o dever de correção “consiste em tratar com respeito os utentes dos órgãos ou serviços e os restantes trabalhadores e superiores hierárquicos”; por último os deveres de assiduidade e de pontualidade consistem em “comparecer ao serviço regular e continuamente” e “nas horas que estejam designadas.”

## ***2. As Forças e Serviços de Segurança estatuídas na Lei de Segurança Interna***

### ***2.1 Guarda Nacional de Republicana / GNR***

### ***2.2 Polícia de Segurança Pública / PSP***

### ***2.3 Polícia Judiciária / PJ***

### ***2.4 Serviço de Estrangeiros e Fronteiras / SEF***

### ***2.5 Serviço de Informações de Segurança / SIS***

## **2. As Forças e Serviços de Segurança estatuídas na Lei de Segurança Interna**

I – As forças e serviços de segurança que referimos neste nosso trabalho são as constantes nas alíneas do nº 2 do artigo 25º da Lei de Segurança Interna<sup>115</sup>, a saber: Guarda Nacional Republicana; Polícia de Segurança Pública; Polícia Judiciária; Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; e Serviço de Informações de Segurança. Excetuando o Serviço de Informações de Segurança, todas as outras entidades são legalmente consideradas<sup>116</sup> como órgãos de polícia criminal, ou de uma forma mais simples, são instituições de polícia<sup>117</sup>. Derivado do latim *polítia*, que procede do grego política o termo polícia “exprime ordem pública (...) indica a instituição que tem como missão (...) exercer a vigilância, para que se mantenha a ordem pública, a moralidade a saúde pública e se assegure o bem-estar coletivo, garantindo-se a propriedade e outros direitos individuais.”<sup>118</sup> Manuel Monteiro Guedes Valente refere que na sua função preventiva “a polícia evitará que a legalidade democrática,

---

<sup>115</sup> Lei 53/2008, de 29 de Agosto, publicada em Diário da República, 1ª série – nº 167 de 29 de Agosto.

<sup>116</sup> Através das respetivas leis orgânicas, que faremos referência ao longo deste capítulo.

<sup>117</sup> Cretella Júnior define assim o termo polícia: “conjunto de poderes coercitivos exercidos em concreto pelo Estado (...) a fim de assegurar de assegurar a ordem pública.” JÚNIOR, Cretella – **Dicionário de Direito Administrativo**. 2ª Edição. São Paulo: José Bushatsky; 1972 [s. ISBN] p 244

<sup>118</sup> SILVA, Plácido – Vocabulário Jurídico. Volume III. São Paulo: Companhia Editora Forense, 1963. [s. ISBN] p 1174

os direitos do cidadão e a segurança interna sejam beliscadas por actos humanos.”<sup>119</sup> O mesmo autor<sup>120</sup> discorre que “O Estado tem como tarefa fundamental a segurança de todos os cidadãos e dos seus bens, cujo conteúdo programático se insere na segurança interna. Cretella Júnior<sup>121</sup> refere que “costuma classificar-se a polícia em dois grandes ramos, a polícia administrativa e a polícia judiciária. A polícia administrativa é também denominada polícia preventiva, exerce a atividade *a priori*, antes dos acontecimentos, procurando evitar que os crimes se verifiquem.” Por sua vez, “a polícia judiciária investiga os delitos que a polícia administrativa não evitou, tem por fim efetuar a investigação dos crimes e descobrir os seus agentes.” Marcello Caetano<sup>122</sup> subdivide a primeira, assim, “chama-se polícia administrativa geral a actividade policial que visa a observância e a defesa da ordem jurídica globalmente considerada”, por sua vez, segundo o mesmo autor “as polícias administrativas especiais têm por objectivo a observâncias e a defesa de determinados sectores da ordem jurídica.” Miguel Nogueira Pinto<sup>123</sup> refere que “a polícia judiciária surge, materialmente, como actividade auxiliar de justiça penal, a polícia administrativa, visa a manutenção habitual da ordem pública, ou ainda a actividade de controlo de perigos e suas consequências para a ordem e segurança públicas. É frequente que as mesmas entidades e os mesmos agentes exerçam simultaneamente competências em polícia judiciária e polícia administrativa.” Sérvulo Correia<sup>124</sup> distingue desta forma aqueles dois conceitos: “a principal diferença de regime entre polícia judiciária e polícia administrativa reside nas medidas *standard* de polícia judiciária serem actos regulados pelo direito processual penal e não pelo direito administrativo, por outro lado, o poder último de direcção dos agentes que praticam de actos de polícia judiciária, cabe em regra, a magistrados judiciais ou do Ministério Público. O papel instrumental ou adjuvante dos actos de polícia judiciária em relação ao desempenho da função jurisdicional penal leva a que o contencioso daqueles actos caiba normalmente aos tribunais judiciais, enquanto na discussão da legalidade dos actos de polícia a se desenvolve perante os tribunais administrativos, salvo derrogação legislativa.” Importa também referir o conceito

---

<sup>119</sup> VALENTE, Manuel Monteiro Guedes - **Dos órgãos de Polícia Criminal, Natureza, Intervenção e Cooperação**. Coimbra: Almedina, 2004 ISBN 972-40-2116-5 p 13

<sup>120</sup> VALENTE, Manuel Monteiro Guedes – **Teoria Geral do Direito Policial**. 3ª Edição. Coimbra: Almedina; 2012. p 659 ISBN 978-972-40-4726-3 p 109

<sup>121</sup> JÚNIOR, Cretella – *ob. cit.* p 244

<sup>122</sup> CAETANO, Marcello – **Manual de Direito Administrativo**. Volume II, 9ª Edição, 2ª Reimpressão. Coimbra: Almedina, 1983. 820p. [s. ISBN] p 647

<sup>123</sup> PINTO, Miguel Nogueira - **Direito Administrativo de Polícia in Tratado de Direito Administrativo Especial**. Volume I. Coordenação de Paulo Otero e Pedro Gonçalves. Coimbra: Almedina, 2009 ISBN 978-972-40-3938-1 p 285

<sup>124</sup> CORREIA, Sérvulo – **Dicionário Jurídico da Administração Pública**. Volume I, Lisboa: [s.n.], 1994 [s. ISBN] p 405

orgânico/institucional e o conceito funcional de polícia, Sérvulo Correia define assim o primeiro conceito "em sentido institucional ou orgânico, polícia é todo o serviço administrativo que, nos termos da lei, tenha como tarefa exclusiva ou predominante o exercício de uma actividade policial. A este propósito, é necessário fazer uma distinção entre autoridade e serviços de polícia, a autoridade de polícia são em regra os órgãos das pessoas colectivas publicas com competência para emanar regulamentos independentes em matéria policial administrativa geral ou para determinar a aplicação de medidas de polícia. Os serviços de polícia dependem sempre de uma autoridade de polícia e podem contar nas suas estruturas hierárquicas várias outras autoridades de polícia de grau menor."<sup>125</sup> O mesmo autor define da seguinte forma o conceito funcional de polícia "definimos polícia como a actividade da Administração Pública que consiste na emissão de regulamentos e na prática de actos administrativos e materiais que controlam condutas perigosas dos particulares com o fim de evitar que estas venham ou continuem a lesar bens sociais cuja defesa preventiva através de actos de autoridade seja consentida pela ordem jurídica."<sup>126</sup> A Constituição da República Portuguesa consagra no nº 1 do artigo 272º, com a epígrafe Polícia, que "A polícia tem por função defender a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos", Gomes Canotilho e Vital Moreira<sup>127</sup> narram, em anotação a esta norma, que neste artigo se condensa "o chamado direito constitucional de polícia", continuando os mesmos autores: "os princípios"<sup>128</sup> aqui previstos são (...) princípios gerais aplicáveis a todos os tipos de polícia, de forma a abranger: a) polícia administrativa em sentido estrito, b) polícia de segurança; c) polícia judiciária."

II – "A segurança interna é a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercícios dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática."<sup>129</sup> As forças e serviços de segurança<sup>130</sup>

---

<sup>125</sup> CORREIA, Sérvulo – *ob. cit.* p 406

<sup>126</sup> *Idem*, p 394

<sup>127</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital – **Constituição da República Portuguesa Anotada**. Volume II. 4ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. p 1085 ISBN 978-972-32-1839-8 p 858

<sup>128</sup> Princípio da tipicidade legal e Princípio da proibição do excesso. Relativamente ao primeiro: "os actos de polícia (...) devem ser medidos ou procedimentos individualizados e com conteúdo suficientemente definido na lei"; Quanto ao segundo princípio: "as medidas de polícia devem obedecer os requisitos da necessidade; exigibilidade e proporcionalidade. CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital – *Ob. Cit.* p 858. Desenvolvidamente quanto aos princípios que norteiam a atividade policial veja-se VALENTE, Manuel Monteiro Guedes – **Teoria Geral do Direito Policial**. 3ª Edição. Coimbra: Almedina; 2012. p 659 ISBN 978-972-40-4726-3 p 168 - 239

<sup>129</sup> Artigo 1º nº 1 da Lei de Segurança Interna.

enquadram-se no âmbito da administração direta do Estado. São os órgãos do próprio Estado quem diretamente prossegue nas suas atividades e funções<sup>131</sup>. Uma das tarefas da administração é precisamente a da “manutenção da ordem e segurança pública através da prevenção e repressão de atividades danosas ou perigosas para a coletividade”<sup>132</sup>, são as forças e serviços de segurança quem tem essa missão. “A designação de força de segurança assenta melhor nas corporações policiais que têm por missão assegurar a manutenção da ordem e segurança públicas e o exercício dos direitos fundamentais dos cidadãos, dispondo para o efeito de uma estrutura organizativa fortemente hierarquizada especialmente habilitada para o uso colectivo de meios coercivos e daí a expressão forças de segurança, à semelhança das forças armadas. Tal é o caso da Polícia de Segurança Pública, Guarda Nacional Republicana e da Polícia Marítima, que desenvolvem funções de segurança pública dispondo para o efeito de uma estrutura militarizada ou, no caso da PSP, inspirada no modelo castrense. Por seu turno, os serviços de segurança são os demais serviços, não necessariamente policiais, que concorrem para garantir a segurança interna, prescindindo, para o efeito, de uma organização do tipo. Assim, tanto a Polícia Judiciária como o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras que revestem natureza policial, devem ser qualificadas como verdadeiros e próprios serviços de segurança. E a mesma qualificação merece o Serviço de Informações de Segurança com a particularidade de este não deter, sequer, o estatuto de corpo policial.”<sup>133</sup> O Ministério da Administração Interna tem por missão a formulação, coordenação, execução e avaliação das políticas de segurança interna, de controlo de fronteiras, de proteção e socorro, de segurança rodoviária e de administração eleitoral<sup>134</sup>. As forças de segurança organicamente dependentes do Ministério de Segurança Interna<sup>135</sup>, são a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública, integrando estas a administração direta do Estado, enquanto serviços centrais de natureza operacional<sup>136</sup>. São atribuições do Ministério da Administração Interna<sup>137</sup>, no que às forças e serviços de segurança diz respeito, na prossecução da sua missão, e que originam que o vínculo de emprego seja a nomeação: a garantia e a manutenção

---

<sup>130</sup> Relativamente a este ponto, veja-se desenvolvidamente VALENTE, Manuel Monteiro Guedes – *ob. cit.* p 50 - 61

<sup>131</sup> Na administração indireta, o Estado delega a prossecução das atividades em outras pessoas coletivas que não o próprio Estado.

<sup>132</sup> SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, André – **Direito Administrativo Geral. Atividade Administrativa.** Tomo III, 2ª Edição. Lisboa: Dom Quixote, 2007. p 606 ISBN 978-972-20-3879-9 p 42

<sup>133</sup> RAPOSO, João – **Direito Policial I.** Coimbra: Almedina, 2006. p 102 ISBN 972-40-2844-5

<sup>134</sup> Artigo 1º do Decreto-Lei 126-B/2011, de 29 de Dezembro.

<sup>135</sup> Nos termos do nº 2 do artigo 6º do Decreto-Lei nº 126-B/2011, de 29 de Dezembro, publicado em Diário da República, 1ª série – nº 249.

<sup>136</sup> Artigo 4º nº 1.

<sup>137</sup> Artigo 2º.

da ordem e tranquilidades públicas, a proteção da liberdade e da segurança de pessoas e bens. São, igualmente, atribuições do Ministério da Administração Interna a prevenção e a repressão da criminalidade, o controlo das fronteiras, assim como, o controlo do que às armas de fogo diz respeito<sup>138</sup> e o controlo do trânsito. “As forças de segurança têm por missão defender a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos nos termos do disposto na Constituição e na lei.”<sup>139</sup> O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras estatuído no capítulo referente à administração direta do Estado daquele decreto-lei é, por sua vez, um serviço de segurança que tem por missão o controlo da circulação de pessoas nas fronteiras, da entrada, da permanência e da actividade de estrangeiros em território nacional, a prevenção e repressão da criminalidade relacionada com a imigração ilegal e o tráfico de pessoas, bem como a instrução dos processos de concessão dos estatutos de igualdade e de refugiado. A Polícia Judiciária<sup>140</sup> “consiste num corpo superior de polícia que tem por missão coadjuvar as autoridades judiciais na investigação, desenvolver e promover as acções de prevenção e investigação da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciais competentes.” A Polícia Judiciária integra a administração direta do Estado, sendo um serviço central. São atribuições do Ministério da Administração Interna, no que investigação criminal diz respeito: garantir mecanismos adequados de prevenção da criminalidade, de investigação criminal, de execução das medidas penais privativas e não privativas de liberdade, de medidas tutelares educativas e de reinserção social. São atribuições da Presidência do Conselho de Ministros<sup>141</sup>, no domínio da segurança e das informações: a actividade de produção de informações necessárias à salvaguarda da independência nacional e dos interesses nacionais e à garantia da segurança externa e interna do Estado Português. O Conselho Superior de Segurança Interna e o Conselho Superior de Informações são órgãos consultivos da Presidência do Conselho de Ministros. O Conselho Superior de Segurança Interna é o órgão interministerial de audição e consulta do Primeiro-Ministro em matéria de segurança interna, por sua vez, “o Conselho Superior de Informações é o órgão interministerial de consulta e coordenação do Primeiro-Ministro em matéria de informações.”<sup>142</sup> Por sua vez, com o título Outras Estruturas<sup>143</sup>, ainda que enquadráveis na administração direta do Estado, consagra-se o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e o

---

<sup>138</sup> Sem prejuízo das atribuições próprias do Ministério da Defesa Nacional.

<sup>139</sup> Artigo 6º nº 1.

<sup>140</sup> Decreto-Lei nº 123/2011, de 29 de Dezembro, publicado em Diário da República, 1ª série – nº 249, de 29 de Dezembro.

<sup>141</sup> Alínea a) do nº 4 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 126-A/2011, de 29 de Dezembro.

<sup>142</sup> Artigo 17º.

<sup>143</sup> Artigo 7º.

Secretário -Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e o Serviço de Informações de Segurança. Funcionam no âmbito da Presidência do Conselho de Ministros, o Secretário -Geral, órgão do SIRP diretamente dependente do Primeiro-Ministro, ao qual compete dirigir, através do Serviço de Informações Estratégicas e de Defesa, e do Serviço de Informações de Segurança, no respeito da Constituição da república Portuguesa e da Lei, a actividade de produção de informações necessárias à salvaguarda da independência nacional e dos interesses nacionais e à garantia da segurança externa e interna do Estado Português, o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa, serviço público que se integra no Sistema de Informações da República Portuguesa que tem por missão a “produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado Português”<sup>144</sup>, o Serviço de Informações de Segurança, serviço público que se integra no Sistema de Informações da República Portuguesa, estatuído na Lei de Segurança Interna, e que tem por missão a “produção de informações destinadas a garantir a segurança interna e necessárias a prevenir a sabotagem, o terrorismo, a espionagem e a prática de atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido.”<sup>145</sup>

## **2.1 Guarda Nacional de Republicana / GNR**

**I - A Guarda Nacional Republicana (GNR)** “é uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa.”<sup>146</sup> A GNR<sup>147</sup> é uma força de segurança organicamente dependente do Ministério da Administração Interna<sup>148</sup>, no entanto, “as forças da Guarda são colocadas na dependência operacional do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, através do seu comandante-geral, nos casos e termos previstos nas Leis de Defesa Nacional e das Forças

---

<sup>144</sup> Artigo 20º da Lei 30/84, 05 de Setembro, publicada em Diário da República, 1ª série – A nº 206 de 05 de Setembro, na sua versão atual.

<sup>145</sup> *Idem*, artigo 21º.

<sup>146</sup> Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana. Lei 63/2007, de 6 de Novembro. Publicada em Diário da República, 1ª série – nº 213, de 6 de Novembro, na sua versão atual. Os artigos referidos neste ponto a esta lei dizem respeito, exceto se outro diploma legal for o apresentado.

<sup>147</sup> Nos termos do artigo 6º nº 2 do Decreto-Lei 126-B/2011 de 29 de Dezembro.

<sup>148</sup> A par da Polícia de Segurança Pública.

Armada<sup>149</sup> e do Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência<sup>150</sup>, dependendo, nesta medida, do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional no que respeita à uniformização, normalização da doutrina militar, do armamento e do equipamento.”<sup>151</sup> A GNR tem por missão “assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como participar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da Lei”. A *Guarda* é um organismo público, exclusivamente ao serviço do povo português e rigorosamente apartidário, sendo composta por militares, definindo-se “soldado da lei”<sup>152</sup>, como aquele que satisfazendo as características da condição militar, ingressou na força de segurança e a ela se encontra vinculado com carácter de permanência.<sup>153</sup> A GNR<sup>154</sup>, assim como a PSP, um órgão de polícia criminal de competência genérica que tem como atribuição<sup>155</sup> primeira: “garantir as condições de segurança que permitam o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias dos cidadãos no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de direito, garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a protecção das pessoas e dos bens.” Em coordenação com as demais forças e serviços de segurança a GNR tem como missão prevenir a criminalidade em geral e prevenir a prática de atos contrários à lei. Esta força de segurança criada em 1911 desenvolve as ações de investigação criminal que lhe sejam atribuídas por lei ou delegadas pelas autoridades judiciais. Neste capítulo limitar-nos-emos a expressar as competências e atribuições que julgamos essenciais para que o vínculo de emprego público seja a nomeação, o mesmo é dizer a *segurança pública* e a *investigação criminal*, assim é da competência genérica da Guarda Nacional Republicana<sup>156</sup> a investigação dos crimes cuja competência não esteja reservada a outros órgãos de polícia criminal e ainda dos crimes cuja investigação lhes seja cometida pela autoridade judiciária competente para a direção do processo penal. A GNR é uma força de âmbito nacional, as suas atribuições são prosseguidas em todo o território nacional<sup>157</sup>, tendo o dever de colaboração com as demais forças e serviços de segurança, assim como com as autoridades públicas.<sup>158</sup> “Os militares da Guarda são

---

<sup>149</sup> Lei Orgânica nº 1-B/2009, de 7 de Julho, publicada em Diário da República, 1ª série – nº 138 de 20 de Julho.

<sup>150</sup> Lei 44/86, de 30 de setembro, publicada em Diário da República, 1ª série – nº 225 de 30 de Setembro.

<sup>151</sup> Artigo 2º nº 2 da Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana.

<sup>152</sup> Artigo 2º nº 2 do Decreto-Lei 279/2009, de 14 de Outubro, Publicado em Diário da República, 1ª série - nº 193, na sua versão atual. Estatuto Militar da Guarda Nacional Republicana.

<sup>153</sup> Artigo 2º nº 1 do Decreto-Lei 279/2009, de 14 de Outubro.

<sup>154</sup> Nos termos do artigo 3º nº 1, alínea b) da Lei de Organização da Investigação Criminal.

<sup>155</sup> Nos termos do artigo 3º da Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana.

<sup>156</sup> Segundo o artigo 6º da Lei de Organização da Investigação Criminal.

<sup>157</sup> Artigo 5º da Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana.

<sup>158</sup> Nos termos do nº 1 do artigo 6 da sua lei orgânica.

considerados agentes da força pública e de autoridade”<sup>159</sup>, sendo, “consideradas autoridades de polícia: a) o comandante -geral; b) 2.º comandante-geral; c) comandante do Comando Operacional da Guarda; d) os comandantes de unidade e subunidades de comando de oficial; e) outros oficiais da Guarda, quando no exercício de funções de comando ou chefia operacional”, estas entidades consideram-se como autoridades de polícia criminal. São órgãos de polícia criminal, os militares da GNR incumbidos de realizar quaisquer atos ordenados por autoridades judiciais ou determinadas pelo Código de Processo Penal. Esta força de segurança “está organizada hierarquicamente e os militares dos seus quadros permanentes estão sujeitos à condição militar, nos termos da lei de bases gerais do Estatuto da Condição Militar.” Os militares da Guarda agrupam-se hierarquicamente em categorias profissionais, subcategorias e postos.<sup>160</sup> Nomeado pelo Primeiro-Ministro o comandante-geral<sup>161</sup> da Guarda Nacional Republicana é o responsável pelo cumprimento das missões gerais da Guarda, enquanto o Comando Operacional<sup>162</sup>, enquanto órgão superior de comando, assegura o comando de toda a atividade operacional da Guarda. Esta força de segurança encontra-se dividida em unidades territoriais, sendo que o Comando Territorial<sup>163</sup> é a entidade responsável pelo cumprimento da missão da Guarda na sua área de responsabilidade. A *Guarda* possui igualmente unidades especializadas, de representação e de intervenção e reserva. A Unidade de Controlo Costeiro<sup>164</sup>, enquanto unidade especializada, “é a responsável pela vigilância, patrulhamento e intercepção terrestre ou marítima em toda a costa e mar territorial de Portugal.” A Unidade de Ação Fiscal<sup>165</sup> e a Unidade Nacional de Trânsito<sup>166</sup> cumprem a sua missão na área tributária, fiscal e aduaneira e no ordenamento e disciplina de trânsito, respetivamente. A Unidade de Segurança e Honras de Estado<sup>167</sup> é “uma unidade de representação que tem como missão a segurança e proteção dos órgãos de soberania, enquanto a Unidade de Intervenção”<sup>168</sup> é vocacionada para as “missões de manutenção da ordem pública, resolução de incidentes críticos e intervenção tática em situações de elevada

---

<sup>159</sup> Artigo 10º n.º 3 da Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana.

<sup>160</sup> Artigo 19º da Lei Orgânica da GNR: “a) categoria profissional de oficiais: i) oficiais gerais, que compreende os postos de tenente -general e major-general; ii) oficiais superiores, que compreende os postos de coronel, tenente-coronel e major; iii) capitães, que compreende o posto de capitão; iv) oficiais subalternos, que compreende os postos de tenente e alferes; b) categoria profissional de sargentos, que compreende os postos de sargento-mor, sargento-chefe, sargento-ajudante, primeiro-sargento, segundo-sargento e furriel; c) categoria profissional de guardas, que compreende os postos de cabo-mor, cabo-chefe, cabo, guarda principal e guarda.”

<sup>161</sup> Artigo 23º.

<sup>162</sup> Artigo 32º.

<sup>163</sup> Artigo 37º.

<sup>164</sup> Artigo 40º.

<sup>165</sup> Artigo 41º.

<sup>166</sup> Artigo 42º.

<sup>167</sup> Artigo 43º.

<sup>168</sup> Artigo 44º.

violência.” A nível de ensino a Escola da Guarda<sup>169</sup> é a “unidade que tem por incumbência a formação dos militares da Guarda.”

## 2.2 Polícia de Segurança Pública / PSP

I - A Polícia de Segurança Pública<sup>170</sup> (PSP), “é uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa”; tendo por missão “assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei”<sup>171</sup>, estando, esta força de segurança, “organizada hierarquicamente em todos os níveis da sua estrutura.” O pessoal com “funções policiais está sujeito à hierarquia de comando e o pessoal sem funções policiais sujeito às regras gerais de hierarquia da função pública.” A PSP<sup>172</sup>, é uma força de segurança organicamente dependente do Ministério da Administração Interna, a par da Guarda Nacional Republicana. A PSP<sup>173</sup>, assim como a GNR, é um órgão de polícia criminal de competência genérica que tem como atribuições<sup>174</sup>: “a garantia das condições de segurança que permitam aos cidadãos o exercício dos direitos e liberdades, assim como, a ordem e a tranquilidades públicas, prevenindo a criminalidade em geral”. Conforme referimos no ponto anterior interessa-nos narrar principalmente as atribuições e competências que permitem que se utilize o ato administrativo de nomeação nesta força de segurança, o mesmo é dizer a *segurança pública* e a *investigação criminal*, assim esta força de segurança criada em 1935 desenvolve as ações de investigação criminal que lhe sejam atribuídas por lei ou

---

<sup>169</sup> Artigo 45º.

<sup>170</sup> Lei nº 53/2007, de 31 de Agosto, publicada em Diário da República 1ª série – nº 168 de 31 de Agosto, na sua versão atual. Os artigos referidos neste ponto a esta lei dizem respeito, exceto se outro diploma legal for apresentado.

<sup>171</sup> Artigo 1º nº2.

<sup>172</sup> Nos termos do artigo 6º nº 2 do Decreto-Lei 126-B/2011 de 29 de Dezembro, publicado em Diário da República, 1ª série – nº 249 de 29 de Dezembro.

<sup>173</sup> Nos termos do artigo 3º nº 1, alínea c) da Lei de Organização da Investigação Criminal.

<sup>174</sup> Nos termos do artigo 3º da Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública.

delegadas pelas autoridades judiciárias. É da competência genérica da Polícia de Segurança Pública<sup>175</sup> a investigação dos crimes cuja competência não esteja reservada a outros órgãos de polícia criminal e ainda dos crimes cuja investigação lhes seja cometida pela autoridade judiciária competente para a direção do processo penal. A PSP prossegue as suas atribuições em todo o território nacional, sendo definida em portaria do ministro da tutela a sua área de responsabilidade<sup>176</sup>, tendo o dever legal de colaboração com as demais forças e serviços de segurança. Os elementos da PSP com funções policiais incumbidos de realizar quaisquer atos ordenados por autoridade judiciária ou determinados pelo Código de Processo Penal<sup>177</sup> são considerados órgãos de polícia criminal<sup>178</sup>. O pessoal com funções policiais, sem prejuízo da organização hierárquica da PSP, atua sob a direção funcional da autoridade judiciária competente nos termos do Código de Processo Penal. Esta força de segurança foi durante bastante tempo dirigida por magistrados judiciais, desde há uns anos a esta parte a PSP tem sido comandada por elementos de carreira a quem cabe dirigir, controlar e fiscalizar os órgãos, comandos, serviços e estabelecimentos de ensino da PSP.<sup>179</sup> A *polícia*<sup>180</sup> encontra-se dividida em Comandos Territoriais de Polícia, que por sua vez se dividem em comandos regionais de polícia, comandos metropolitanos de Lisboa e Porto, e comandos distritais de polícia. A PSP possui as seguintes unidades especiais de polícia<sup>181</sup>: *Corpo de Intervenção; o Grupo de Operações Especiais; o Corpo de Segurança Pessoal; O Centro de Inativação de Explosivos e Segurança em Subsolo; e o Grupo Operacional Cinotécnico*<sup>182</sup>. A nível de ensino a Polícia de Segurança Pública possui duas instituições, a Escola Prática de Polícia e o Instituto Superior de Polícia e Segurança Interna. Na Escola Prática de Polícia<sup>183</sup> são formados os agentes e chefes, assim como são ministrados cursos de especialização para todo o pessoal da

---

<sup>175</sup> Segundo o artigo 6º da Lei de Organização da Investigação Criminal.

<sup>176</sup> Segundo o artigo 6º da Lei de Organização da Investigação Criminal.

<sup>177</sup> Decreto-Lei nº 78/87, de 17 de Fevereiro, publicado em Diário da República, 1ª série – nº 40 na sua versão atual.

<sup>178</sup> São consideradas autoridades de polícia: a) o diretor nacional da PSP; b) os diretores nacionais-adjuntos; c) O inspetor nacional; d) comandante da Unidade Especial de Polícia; e) os comandantes das unidades e subunidades até ao nível de esquadra; e f) outros oficiais da PSP, quando no exercício de funções de comando ou chefia operacional.

<sup>179</sup> Artigo 21º da sua lei orgânica.

<sup>180</sup> Artigo 19º.

<sup>181</sup> Artigo 40º.

<sup>182</sup> A estas unidades no seu todo compete a manutenção e restabelecimentos da ordem pública, a resolução de incidentes críticos, a intervenção tática em situações de violência concertada e de elevada perigosidade, complexidade e risco, segurança de instalações sensíveis e de grandes eventos, segurança pessoal dos órgãos de soberania e de altas entidades e inativação de explosivos e segurança em subsolo e aprontamento e projeção de forças para missões internacionais.

<sup>183</sup> Artigo 51º.

PSP. Por sua vez, o Instituto Superior de Polícia e Segurança Interna<sup>184</sup>, enquanto instituto policial de ensino superior universitário, tem por missão formar oficiais de polícia, promover o seu aperfeiçoamento permanente e realizar, coordenar ou colaborar em projetos de investigação e desenvolvimento no domínio das ciências policia

### 2.3 Polícia Judiciária / PJ

I - A Polícia Judiciária<sup>185</sup> é nos termos da sua lei orgânica<sup>186</sup> “um corpo superior de polícia criminal organizado hierarquicamente, dotado de autonomia administrativa.” A Polícia Judiciária<sup>187</sup> integra a administração direta do Estado, no âmbito do Ministério da Justiça, estando na sua dependência tutelar. Esta instituição criada em 1945 tem por missão<sup>188</sup> “coadjuvar as autoridades judiciais na investigação, e desenvolver e promover acções de prevenção, detecção. e investigação da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciais competentes.” A Polícia Judiciária<sup>189</sup>, sendo um órgão de polícia criminal de competência genérica<sup>190</sup>, competindo-lhe<sup>191</sup> a investigação da criminalidade violenta e da criminalidade altamente organizada. Compete à Polícia Judiciária<sup>192</sup> em matéria de prevenção e detecção criminal a promoção e a realização de ações destinadas a fomentar a prevenção geral e a reduzir o número de vítimas da prática de crimes, motivando os cidadãos a adotarem precauções e a reduzirem os atos e as situações que facilitem ou precipitem a

---

<sup>184</sup> Artigo 50º.

<sup>185</sup> A expressão polícia judiciária enquanto função é “de origem francesa, a qual tem as suas raízes na instalação junto dos tribunais de um procurador do rei, ao qual passou a estar subordinado todo o pessoal de segurança, com a finalidade de auxiliar na promoção da justiça criminal.” *In Estudos de Direito de Polícia*. Volume I. Regência de Jorge Miranda. Lisboa: AAFDL, 2003 [s. ISBN] p 555

<sup>186</sup> Lei 37/2008, de 06 de Agosto, publicada em Diário da República, 1ª série – nº 151 de 06 de Agosto. Os artigos referidos neste ponto a esta lei dizem respeito, exceto se outro diploma legal for o apresentado.

<sup>187</sup> Nos termos da alínea f), do artigo 4º do Decreto-Lei nº 123/2011, de 29 de Dezembro<sup>187</sup>, publicado em Diário da República, 1ª série – nº 249 de 29 de dezembro.

<sup>188</sup> Artigo 13º do Decreto-Lei 123/2011, de 29 de Dezembro e artigo 2º da sua lei orgânica.

<sup>189</sup> Solenizada no artigo 25º nº 2 alínea c) da Lei de Segurança Interna. Lei 53/2008, de 29 de Agosto, publicada em Diário da República, 1ª série – nº 167 de 29 de Agosto.

<sup>190</sup> Nos termos do artigo 3º nº 1 alínea a) da Lei de Organização da Investigação Criminal. Lei 49/2008, de 27 de Agosto de 2008, publicada em Diário da República, 1ª série – nº 165 de 27 de Agosto.

<sup>191</sup> Segundo o nº 2 do artigo 7º da Lei de Organização da Investigação Criminal.

<sup>192</sup> Artigo 4º da sua lei orgânica.

ocorrência de condutas criminosas. A nível nacional compete à Polícia Judiciária assegurar o funcionamento dos gabinetes da Interpol e Europol<sup>193</sup>, tendo o dever de cooperação com as outras forças e serviços de segurança<sup>194</sup>. São autoridades de polícia criminal<sup>195</sup>, o seu diretor nacional; os diretores nacionais-adjuntos; os diretores das unidades nacionais; os diretores das unidades territoriais; os subdiretores das unidades territoriais; os assessores de investigação criminal; os coordenadores superiores de investigação criminal; os coordenadores de investigação criminal; e os inspetores-chefes, podendo<sup>196</sup> estas entidades ordenar: a realização de perícias a efetuar por organismos oficiais, salvaguardadas as perícias relativas a questões psiquiátricas, sobre a personalidade e de autópsia médico-legal; a realização de revistas e buscas, com exceção das domiciliárias e das realizadas em escritório de advogado, em consultório médico ou em estabelecimento hospitalar ou bancário; e as apreensões, exceto de correspondência, ou as que tenham lugar em escritório de advogado, em consultório médico ou em estabelecimento hospitalar ou bancário. O pessoal de investigação criminal pode com observância das disposições legais, proceder à identificação de qualquer pessoa. A organização interna da Polícia Judiciária<sup>197</sup> obedece, ao modelo de estrutura hierarquizada, compreendo: a direção nacional; as unidades nacionais; as unidades territoriais; as unidades regionais; as unidades locais; as unidades de apoio à investigação; e as unidades de suporte. A direção nacional compreende<sup>198</sup>, o diretor nacional; os diretores nacionais-adjuntos que coadjuvam o diretor nacional; e o Conselho Superior da Polícia Judiciária. A direção nacional da Polícia Judiciária<sup>199</sup> compreende a Escola de Polícia Judiciária; a Unidade de Prevenção e Apoio Tecnológico; a Unidade de Informação Financeira e a Unidade de Planeamento, Assessoria Técnica e Documentação, que funcionam na dependência do diretor nacional. A PJ<sup>200</sup> possui as seguintes unidades nacionais: Unidade Nacional Contra Terrorismo; Unidade Nacional de Combate à Corrupção e a Unidade Nacional de Combate ao Tráfico de Estupefacientes. São as seguintes as unidades de apoio à investigação: a Unidade de Informação de Investigação Criminal; a Unidade de Cooperação Internacional; o Laboratório de Polícia Científica e a Unidade de Telecomunicações e Informática.

---

<sup>193</sup> Nos termos do artigo 12º nº 1 da Lei da Organização da Investigação criminal “Compete à Polícia Judiciária assegurar o funcionamento da Unidade Nacional Europol e do Gabinete Nacional Interpol.”

<sup>194</sup> Artigo 6º nº 1.

<sup>195</sup> Artigo 11º nº 1.

<sup>196</sup> Artigo 12º nº 2.

<sup>197</sup> Nos termos dos artigos 21º e 22

<sup>198</sup> Artigo 23º.

<sup>199</sup> Artigo 27º.

<sup>200</sup> Artigo 28º.

## 2.3 Serviço de Estrangeiros e Fronteiras / SEF

I - O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, órgão criado em 1986 tal como o hoje o conhecemos, é um serviço de segurança, com autonomia administrativa que “tem por objetivos fundamentais: controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e atividades de estrangeiros em território nacional, bem como estudar, promover, coordenar e executar as medidas e ações relacionadas com aquelas e com os movimentos migratórios.”<sup>201</sup> O SEF atua na dependência orgânica do Ministério da Administração Interna<sup>202</sup> sendo um serviço de segurança<sup>203</sup>, assim como, um órgão de polícia criminal<sup>204</sup> de competência específica<sup>205</sup> atua no “processo penal sob a direção e em dependência funcional da autoridade judiciária competente”. O SEF tem como atribuições<sup>206</sup> legalmente estabelecidas no plano interno, entre outras: “a vigilância e fiscalização dos postos de fronteira, assim como, o controlo e fiscalização das atividades dos estrangeiros em Portugal e a investigação dos crimes de auxílio à imigração ilegal.” São autoridades de polícia criminal<sup>207</sup>: “a) o diretor nacional; b) os diretores nacionais -adjuntos; c) os diretores de direção central e os diretores regionais; d) os inspetores superiores e inspetores; e) os inspetores -adjuntos principais; e f) os inspetores -adjuntos, quando exerçam funções de chefia de unidades orgânicas.” O artigo 5º nº 1 consagra o dever de cooperação, assim, “o SEF e todas as entidades com funções de prevenção e investigação criminal será mantida mútua cooperação no exercício das respetivas atribuições.” “O serviço no SEF é de carácter permanente e obrigatório, não podendo o pessoal eximir -se às missões que lhe sejam confiadas, para além do horário normal do serviço”<sup>208</sup>, o horário normal de trabalho pode revestir a modalidade de trabalho por turnos, assim como, pode ser assegurado um regime de piquete e de prevenção, nos termos do

---

<sup>201</sup> Nos termos do nº 1 do artigo 1º Decreto-Lei nº 252/2000, de 16 de Outubro, estabelece a Lei Orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Neste ponto os artigos apresentados a este diploma dizem respeito, exceto se outro for apresentado.

<sup>202</sup> Artigo 1º nº 1 e artigo 4º nº 1 alínea b) do decreto-Lei nº 126-B/2011, de 29 de Dezembro, publicado em Diário da República, 1ª série – nº 249.

<sup>203</sup> Estatuído no artigo 25º nº 2 alínea d) da Lei de Segurança Interna. Lei 53/2008, de 29 de Agosto, publicada em Diário da República, 1ª série nº 167.

<sup>204</sup> Artigo 1º nº 2

<sup>205</sup> Artigo 3º nº 2 *a contrario sensu*, da Lei da Organização e da Investigação Criminal.

<sup>206</sup> Nos termos do artigo 2º

<sup>207</sup> Nos termos artigo 3º nº 1.

<sup>208</sup> Artigo 8º nº 1.

número 2 e 3 do mesmo artigo, respetivamente. O artigo 11º refere a estrutura organizativa do SEF, assim, nos termos do número 1º a instituição estrutura -se verticalmente e compreende os seguintes órgãos e serviços: “a) Diretoria Nacional; b) conselho administrativo; c) serviços Centrais; e d) serviços descentralizados, integrando: a) serviços operacionais, que prosseguem diretamente as ações de investigação e fiscalização; e b) Serviços de apoio, que desenvolvem um conjunto de atividades de apoio àquelas ações.” A Diretoria Nacional<sup>209</sup> compreende o diretor nacional que é coadjuvado por dois diretores nacionais adjuntos e diversos gabinetes sobre várias áreas temáticas. O SEF é dirigido por um diretor nacional, a quem compete “orientar e coordenar superiormente a atividade do serviço e assegurar a realização das suas atribuições.”<sup>210</sup>

### 2.3 Serviço de Informações de Segurança / SIS

I - O Serviço de Informações de Segurança<sup>211</sup> (SIS) é um organismo que atua no âmbito da Presidência do Conselho de Ministros<sup>212</sup> e na dependência direta do Primeiro-Ministro<sup>213</sup> a quem incumbe<sup>214</sup> a “produção de informações que contribuam para a salvaguarda da segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido.” O General Pedro Cardoso, considerado o *pai* das informações em Portugal referiu, relativamente à necessidade de um serviço de informações, que “aqueles que têm por missão garantir a integridade territorial e a defesa das fronteiras terrestres e marítimas e do espaço aéreo, não podem dispensar um conhecimento, o mais completo possível e oportuno, das actividades hostis e das ameaças, por mais inocentes que pareçam, para orientar a preparação, o dispositivo e a prontidão dos meios de defesa, e procurar o melhor modo de nos

---

<sup>209</sup> Nos termos do artigo 12º.

<sup>210</sup> Artigo 13º nº 1.

<sup>211</sup> Neste ponto apenas faremos referência ao serviço de informações SIS pois apenas este se encontra consagrado na Lei de Segurança Interna, artigo 25º nº 2 alínea e), enquanto serviço de segurança.

<sup>212</sup> Artigo 7º do Decreto-Lei nº 126-A/2011, de 29 de Dezembro, publicado em Diário da República, 1ª série – Nº 249 de 29 de Dezembro.

<sup>213</sup> Artigo 15º nº 1 da Lei nº 30/84, de 05 de setembro, publicada em Diário da República, 1ª série – A - nº 206 de 05 de Setembro. Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa, na sua versão atual.

<sup>214</sup> Artigo 21º da Lei nº 30/84, de 5 de Setembro.

inscrevermos na evolução dos arranjos diplomáticos e estratégicos por que passa a comunidade internacional.”<sup>215</sup> Já em tempos idos, Sun Tzu<sup>216</sup> solenizou, no capítulo XIII da sua obra, que “a chamada ‘presciência’ ou ‘previsão’ não pode ser deduzida dos espíritos nem dos deuses... ela deve ser obtida por homens que conhecem a situação dos inimigos.” Este conhecimento advém, na sua maior parte através de serviços de informações. O antigo oficial de informações da Mossad<sup>217</sup> Viktor Ostrovsky expôs, relativamente a esta instituição, que podemos adaptar a todos os serviços de informações, que “como serviço de informações a quem foi confiada a responsabilidade de traçar a rota dos chefes ao leme da nação”<sup>218</sup> O SIS é um serviço de informações a quem cabe o processamento de dados/notícias em informações, ou se se preferir em inteligência<sup>219</sup>, e não um serviço de informação<sup>220</sup>, basta observar a própria designação legal da instituição, por sua vez um serviço de informação é uma agência noticiosa ou um qualquer órgão da comunicação social. Para Miguel Nogueira Pinto<sup>221</sup> “importa delimitar a actividade de polícia em face dos serviços de informações. Os serviços de informações não integram a polícia, mas antes actuam num plano que antecede a actividade policial de controlo de perigos. As informações por si reunidas visam antes fundar a avaliação e decisão políticas que depois se manifestarão de diversos modos.” José Vigar refere que “SIS e DCCB<sup>222</sup> trabalham directamente no crime organizado e no terrorismo, com a única diferença de o primeiro produzir informações puras, e o segundo, informações predominantemente direccionadas para a investigação criminal, no entanto, as fronteiras são pouco nítidas.”<sup>223</sup> O autor Pedro Simões escreve que “o SIS constitui um organismo que compartilha com as forças e serviços de segurança a responsabilidade pela manutenção do Estado de Direito democrático.”<sup>224</sup> Continua o mesmo autor: “o SIS tem por finalidade evitar,

<sup>215</sup> CARDOSO, Pedro - **As Informações em Portugal**. Lisboa: Gradiva / Instituto da Defesa Nacional, 2004. p 300 ISBN 978-972-662-961-0 p 16

<sup>216</sup> TZU, Sun- **A Arte da Guerra**. Lisboa: Editorial Futura; 1974 Tradução de Pedro Alexandre Gomes Cardoso p 328 [s. ISBN] p 293

<sup>217</sup> *Institute for Intelligence and Special Operations*. Serviço de informações de Israel

<sup>218</sup> OSTROVSKY, Victor; HOY, Claire, - **Mossad – Os Segredos da Espionagem Israelita**. Tradução de M. de Abreu. Lisboa: Prefácio; 2002. p 416 ISBN 9789728563677 p 87

<sup>219</sup> Alguns serviços de informações utilizam nas suas nomenclaturas o termo inteligência. V.g. *Centro Nacional de Inteligencia*, em Espanha; *Agência Brasileira de Inteligência*, no Brasil e *Central Intelligence Agency*, nos Estados Unidos da América.

<sup>220</sup> Gomes Canotilho e Vital Moreira utilizam erradamente o termo “sistemas de informação” para designar o Serviço de Informações de Segurança e o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa. CANOTILHO, J.J. Gomes, MOREIRA, Vital – **ob. cit.** p 860

<sup>221</sup> PINTO, Miguel Nogueira – **ob. cit.** p 320

<sup>222</sup> Direcção Central de Combate ao Banditismo da Polícia Judiciária, hoje designada como Unidade Nacional Contra Terrorismo.

<sup>223</sup> VEGAR, José, - **Serviços Secretos Portugueses – História e Poder da Espionagem Nacional**. Lisboa: A Esfera dos Livros, 2007 p 302 ISBN 978-989-62-6046-0 p 169

<sup>224</sup> SIMÕES, Pedro - **Os Serviços Secretos em Portugal. Os Serviços de Informação e a Comunicação Social**. Lisboa: Prefácio, 2002. p 239. ISBN 972-8563-82-5 p 85

na sua origem, actos criminosos que atentem contra a segurança interna do Estado Português. Dai a sigla *principiis obstar*, que significa obstar nas origens, ou impedir no início.”

**II** - A Lei 9/2007, de 19 de Fevereiro<sup>225</sup> estabelece o regime aplicável ao SIS<sup>226</sup> assim, esta instituição é um serviço público que se integra no Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP) e depende diretamente do Primeiro-Ministro<sup>227</sup>, como acima referimos. Cabe ao SIS<sup>228</sup> no âmbito das suas atribuições específicas, promover, por forma sistemática, a pesquisa, a análise e o processamento de notícias e a difusão e arquivo das informações produzidas, devendo, nomeadamente: “a) acionar os meios técnicos e humanos de que tenha sido dotado para a produção de informações, desenvolvendo a sua atividade de acordo com as orientações fixadas pelo Primeiro -Ministro e no âmbito das instruções e diretivas dimanadas do Secretário -Geral; b) elaborar os estudos e preparar os documentos que lhe forem determinados; c) difundir as informações produzidas, de forma pontual e sistemática, às entidades que lhe forem indicadas; d) comunicar às entidades competentes para a investigação criminal e para o exercício da ação penal os factos configuráveis como ilícitos criminais, salvaguardado o que na lei se dispõe sobre segredo de Estado; e) comunicar às entidades competentes, nos termos da lei, as notícias e informações de que tenha conhecimento e respeitantes à segurança interna e à prevenção e repressão da criminalidade.” O SIS tem como competência territorial o espaço sujeito aos poderes de soberanos do Estado Português, nos termos do artigo 34º. São órgãos do SIS o seu diretor e o conselho de administração, podendo ser criados, para além do centro de dados, até seis departamentos operacionais, segundo os números 1 e 2 do artigo 35º, respetivamente, por sua vez podem ser criadas direções regionais e delegações do SIS, número 3 do mesmo artigo. O SIS, nos termos do nº 1 do artigo 36º, é dirigido por um diretor, que é o garante do seu regular funcionamento e o responsável pela manutenção da fidelidade da sua atuação às finalidades e aos objetivos legais, no quadro das instruções e diretivas dimanadas do Secretário-Geral. Por sua vez, segundo o número 2 do mesmo artigo, compete ao diretor do SIS: “a) representar o SIS; b) participar no conselho administrativo; c) emitir as ordens de serviço e as instruções que julgar convenientes, no âmbito das atribuições legalmente cometidas ao SIS; d) submeter à aprovação tutelar todos os atos que dela careçam; e) executar as determinações do Primeiro -Ministro e do Secretário -

---

<sup>225</sup> Publicada em Diário da República, 1ª série – nº 35 de 19 de Fevereiro, na sua versão atual. Os artigos referidos neste desenvolvimento a esta lei dizem respeito, exceto se outro diploma legal for o apresentado.

<sup>226</sup> Assim como ao Sistema de Informações da República Portuguesa; ao Secretário-Geral do SIRP; ao Serviço de Informações Estratégicas de Defesa; e Estruturas Comuns do SIRP.

<sup>227</sup> Artigo 2º nº 1 alínea c).

<sup>228</sup> Nos termos do artigo 33º.

Geral, e as deliberações dos órgãos de fiscalização definidos pela Lei-Quadro do SIRP; f) exercer o poder disciplinar, dentro dos limites que a lei determinar; e g) elaborar o relatório anual de atividades do SIS, sendo coadjuvado pelo diretor-adjunto, que o substitui nas suas ausências e impedimentos”, números 2 e 3 do mesmo preceito, respetivamente. Cabe referir as seguintes categorias do pessoal dirigente do SIS, assim, temos, artigo 37º: “a) diretor, cargo de direção superior de 1.º grau; b) diretor -adjunto, cargo de direção superior de 2.º grau; c) diretor de departamento, cargo de direção intermédia de 1.º grau; e d) diretor de área, cargo de direção intermédia de 2.º grau.” O conselho administrativo do SIS é “composto pelo Secretário – Geral do SIRP, que preside e detém voto de qualidade, pelo diretor e pelo diretor -adjunto do SIS e pelo diretor do departamento comum de finanças e apoio geral.” Ao conselho administrativo do SIS compete: “a) a administração das dotações orçamentais e a prestação das respetivas contas; b) a aprovação da conta de gerência a submeter ao Tribunal de Contas; c) a fixação dos fundos de maneo conservados em caixa para fazer face a despesas que devam ser imediatamente liquidadas; e d) a definição das regras de gestão orçamental, designadamente, no que respeita às despesas que podem ser classificadas e especialmente classificadas”, artigo 38º nº 1 e 2, respetivamente. Ao diretor do departamento comum de finanças e apoio geral compete, nomeadamente, apoiar a elaboração do orçamento anual e das suas alterações, em cumprimento das orientações do Secretário-Geral. Nas ausências e impedimentos do Secretário -Geral, o diretor do SIS preside ao conselho administrativo do SIS, podendo o Secretário -Geral fazer -se representar por elemento do Gabinete por si indicado, respetivamente números 3 e 4 do mesmo preceito legal. O artigo 41º estabelece que cada um dos serviços de informações (SIS e SIED<sup>229</sup>) dispõe de um centro de dados para efeitos de prossecução das respetivas atribuições, ao qual compete processar e conservar em arquivo magnético ou outro os dados e informações recolhidos e tratados, funcionando sob a orientação do Secretário - Geral, através do respetivo diretor, dirigente intermédio de 1.º grau, nomeado e exonerado pelo Primeiro -Ministro, sob proposta do Secretário – Geral, números 1 e 2, respetivamente. Com a epígrafe Vínculo Funcional, o artigo 45º nº 1 estabelece que os lugares dos quadros de pessoal do SIS<sup>230</sup> são providos exclusivamente por contrato administrativo de provimento ou em regime de comissão de serviço quando se trate de funcionários, agentes, outros trabalhadores da Administração Pública, de magistrados judiciais ou do Ministério Público, de diplomatas, militares ou de pessoal requisitado a

---

<sup>229</sup> Nos termos do artigo 20º da Lei Quadro, “o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa é o organismo incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado Português.”

<sup>230</sup> Assim como do SIED e da Estruturas Comuns.

empresas públicas, participadas ou concessionárias de serviços públicos. As comissões de serviço, segundo o número 2, têm a duração de três anos e consideram -se automaticamente renovadas se, até 30 dias antes do seu termo, a entidade com competência para a exoneração ou o interessado não tiverem manifestado expressamente a intenção de as fazer cessar, sem que haja lugar ao pagamento de qualquer indemnização. Os contratos administrativos de provimento são da competência do Secretário -Geral e válidos por dois anos, considerando -se tácita e sucessivamente renovados, isto mesmo consagra o número 6 do artigo acima indicado. Importa referir que a Lei 9/2007, de 29 de Fevereiro, foi alterada pela Lei 50/2014, de 13 de Agosto<sup>231</sup>, no entanto mantem-se que o vínculo funcional de preenchimento do quadro de pessoal é o contrato administrativo de provimento, o que nos surpreende pois a partir da Lei 12-A/2008<sup>232</sup>, de 27 de Fevereiro, deixou de se utilizar este contrato administrativo, artigo 9º desta lei *a contrario*, aliás o artigo 88º do mesmo diploma legal converteu, “em conformidade com a natureza das funções exercidas e com a previsível duração do contrato”, aqueles contratos em nomeação definitiva; nomeação transitória; contrato de trabalho por tempo indeterminado; ou contrato a termo resolutivo certo ou incerto, por sua vez o artigo 10º alínea c) da Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, consagra que “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” às informações de segurança, podendo cumprido os respetivo pressupostos ser de modalidade transitória. Consideramos lamentável esta situação, a qual demonstra uma enorme negligência, além de desprestigiante, pois a entidade que emana ambas as leis, Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, e a Lei 9/2007, alterada pela Lei 50/2014, de 13 de Agosto, é a mesma, ou seja, a Assembleia da República. Aliás, mesmo que o contrato administrativo de provimento fosse de aplicação possível, parecia-nos legalmente desadequado, pois este contrato tinha como características o facto de ser transitório<sup>233</sup> e ser preenchido por pessoa que não integraria os quadros<sup>234</sup> da entidade contratante. Ora, o artigo 44º da Lei 9/2007, de, com a epígrafe Quadro Privativo, consagra que “aos quadros de pessoal do SIED, do SIS e das Estruturas Comuns (...)”, logo, por este aspeto, não seria possível a aplicação do contrato administrativo de provimento, que, como referimos seria preenchido por pessoa que não integraria os quadros. Acresce, ao que temos vindo a expor, que nos

---

<sup>231</sup> Publicada em Diário da República, 1ª série – nº 155 de 13 de Agosto.

<sup>232</sup> Revogada pela Lei 35/2014, de 20 de Junho, que no seu artigo 6º nº 3 estatui que o vínculo de emprego público se constitui por contrato de trabalho em funções públicas; nomeação; ou comissão de serviço.

<sup>233</sup> Consagrava o revogado artigo 15º nº 1 do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de dezembro.

<sup>234</sup> *Idem; Ibidem.*

termos do artigo 8º nº 1 e da Lei 35/2014, de 20 de Junho, o vínculo de emprego público constitui-se por nomeação, quando estejamos na presença da atividade de informações de segurança, por sua vez o número 3 do mesmo artigo estabelece a possibilidade da aplicação de um vínculo de emprego público transitório, que seria a nomeação transitória. Da interpretação deste preceito normativo presumimos que o vínculo de emprego público regra para a atividade das informações de segurança é a nomeação definitiva, tendo a nomeação transitória um papel excecional, pois a atividade de um serviço de informações deve ter-se como durável e não como temporária, basta constatar que o SIS foi instituído em 1984, mantendo desde esta data até aos nossos dias a atividade de *informações de segurança*, o que só por si demonstra o caráter não transitório das atribuições legalmente estabelecidas. Tendo, como já referimos, o contrato administrativo de provimento<sup>235</sup> um carácter transitório, logo nunca seria o vínculo adequado a constituir. O vínculo funcional pode, nos termos do artigo 49º nº 1, ser rescindido por mera conveniência de serviço. Quando for completado o período de seis anos de serviço ininterrupto o trabalhador adquire automaticamente vínculo definitivo ao Estado, segundo o nº 1 do artigo 50º. Por sua vez o número 6 do mesmo artigo estatui que o trabalhador que já tiver adquirido vínculo definitivo ao Estado ao ser afastado do SIS por mera conveniência de serviço, assim como se assim o pretenda, é integrado no mapa de pessoal da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros.

**III** - A Lei-quadro do SIRP<sup>236</sup> consagra no seu artigo 8º nº 1 que “o controlo do Sistema de Informações da República Portuguesa é assegurado pelo Conselho de Fiscalização, eleito pela Assembleia da República, sem prejuízo dos poderes de fiscalização deste órgão de soberania nos termos constitucionais.” “O Conselho de Fiscalização é composto por três cidadãos de reconhecida idoneidade e no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos, cujo perfil dê garantias de respeitar, durante o exercício de funções e após a cessação destas, os deveres decorrentes do cargo, nomeadamente os de independência, imparcialidade e discrição, eleitos pela Assembleia da República por voto secreto e maioria de dois terços dos Deputados presentes, não inferior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções”, número 2 do mesmo artigo. “O Conselho de Fiscalização acompanha e fiscaliza a atividade do Secretário-Geral e dos serviços de informações, velando pelo cumprimento da Constituição e da lei, com particular incidência em matéria de preservação de direitos, liberdades e garantias.” Compete em especial ao Conselho de Fiscalização nos termos do artigo 9º: “a)

---

<sup>235</sup> Caso a aplicação deste instituto fosse possível.

<sup>236</sup> Lei nº 30/84, de 5 de Outubro, na sua versão atual. Neste desenvolvimento os artigos legais apresentados a este diploma dizem respeito.

apreciar os relatórios de atividades de cada um dos serviços de informações; b) receber do Secretário-Geral, com regularidade mínima bimensal, lista integral dos processos em curso, podendo solicitar e obter os esclarecimentos e informações complementares que considere necessários e adequados ao exercício das funções de fiscalização; c) conhecer, junto do Primeiro-Ministro, os critérios de orientação governamental dirigidos à pesquisa de informações e obter do Conselho Superior de Informações os esclarecimentos sobre as questões de funcionamento do Sistema de Informações da República Portuguesa; d) efetuar visitas de inspeção, com ou sem aviso prévio, com regularidade mínima trimestral, destinadas a recolher elementos sobre o modo de funcionamento e a atividade do Secretário -Geral e dos serviços de informações; e) solicitar os elementos dos centros de dados que entenda necessários ao exercício das suas competências ou ao conhecimento de eventuais irregularidades ou violações da lei; f) verificar da regularidade das normas e regulamentos internos relativos aos procedimentos de segurança operacional, bem como apreciar eventuais desvios de padrão face às normas e às boas práticas internacionais; g) verificar do cumprimento dos critérios e procedimentos aplicados na admissão de pessoal para exercer funções no âmbito dos serviços; h) verificar da efetivação e adequação dos mecanismos internos de controlo relativos ao pessoal, de forma a permitir identificar eventuais situações de incompatibilidade, inadequação de perfil ou conflito de interesses que possam afetar o normal funcionamento dos serviços; i) promover audições e inquéritos que entenda necessários e adequados ao pleno exercício das funções de fiscalização; j) emitir pareceres com regularidade mínima semestral sobre o funcionamento do Sistema de Informações a República Portuguesa a apresentar à Assembleia da República; k) propor ao Governo a realização de procedimentos inspetivos, de inquéritos ou sancionatórios em razão de indícios de ocorrências cuja gravidade o determine; l) pronunciar -se sobre quaisquer iniciativas legislativas que tenham por objeto o Sistema de Informações da República Portuguesa, bem como sobre modelos de organização e gestão administrativa, financeira e de pessoal dos serviços; e m) manter um registo classificado, atualizado e exaustivo da respetiva atividade de controlo e fiscalização.” Segundo o artigo 17º da Lei-Quadro compete ao Primeiro -Ministro: artigo 17º “a) manter especialmente informado o Presidente da República acerca dos assuntos referentes à condução da atividade do Sistema de Informações da República Portuguesa, diretamente ou através do Secretário -Geral; b) presidir ao Conselho Superior de Informações; c) nomear e exonerar o Secretário -Geral; d) nomear e exonerar, ouvido o Secretário-Geral, o diretor do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e o diretor do Serviço de Informações de Segurança; e) controlar, tutelar e orientar a ação dos serviços de informações;

e f) exercer as demais funções que lhe sejam atribuídas pela Lei-quadro.” O Conselho Superior de Informações “é o órgão interministerial de consulta e coordenação em matéria de informações”, nº 1 do artigo 18 da Lei-Quadro, sendo “presidido pelo Primeiro – Ministro e tem a seguinte composição: a) os Vice -Primeiros -Ministros, se os houver; b) os Ministros de Estado e da Presidência, se os houver, e o membro do Governo que seja titular da delegação de competências; c) os Ministros da Defesa Nacional, da Administração Interna, da Justiça, dos Negócios Estrangeiros e das Finanças; d) os Presidentes dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira; e) o Chefe do Estado -Maior -General das Forças Armadas; f) o Secretário -Geral do Sistema de Informações da República; e g) dois deputados designados pela Assembleia da República por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções”, nos termos do número 2 daquele preceito legal. Por sua vez, nos termos do número 5 da mesma norma, “compete ao Conselho Superior de Informações: a) aconselhar e coadjuvar o Primeiro -Ministro na coordenação dos serviços de informações; b) pronunciar -se sobre todos os assuntos que lhe forem submetidos em matéria de informações pelo Primeiro- -Ministro ou, com autorização deste, por qualquer dos seus membros; e c) propor a orientação das atividades a desenvolver pelos serviços de informações.” Segundo o nº1 do artigo 19º o Secretário-Geral do SIRP é equiparado a Secretário de Estado, competindo-lhe, nos termos do número 3: “a) conduzir superiormente, através dos respetivos diretores, a atividade do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança e exercer a sua inspeção, superintendência e coordenação, em ordem a assegurar a efetiva prossecução das suas finalidades institucionais; b) executar as determinações do Primeiro -Ministro e as deliberações dos órgãos de fiscalização previstos na presente lei; c) transmitir informações pontuais e sistemáticas às entidades que lhe forem indicadas pelo Primeiro -Ministro; d) garantir a articulação entre os serviços de informações e os demais órgãos do Sistema de Informações da República Portuguesa; e) assegurar o apoio funcional necessário aos trabalhos do Conselho Superior de Informações; f) presidir aos conselhos administrativos do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança; g) dirigir a atividade dos centros de dados do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança; h) nomear e exonerar, sob proposta dos respetivos diretores, o pessoal do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança, com exceção daquele cuja designação compete ao Primeiro- -Ministro; i) criar, gerir, analisar e manter atualizado e sigiloso o registo de interesses a efetuar pelos funcionários, agentes e dirigentes dos serviços de informações, das estruturas comuns e do

gabinete do Secretário -Geral; j) exercer o poder disciplinar dentro dos limites que a lei determinar; k) orientar a elaboração dos orçamentos do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança; e l) aprovar os relatórios anuais do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança.” Os serviços de informações poderão dispor de centros de dados, compatíveis com a natureza do serviço, aos quais competirá processar e conservar em arquivo magnético os dados e informações recolhidos no âmbito da sua atividade, nº 1 do artigo 23º. A atividade dos centros de dados é exclusivamente fiscalizada pela Comissão de Fiscalização de Dados, sendo constituída por três magistrados do Ministério Público, que elegem entre si o presidente, artigo 26º nº 1 e nº 2. A fiscalização exerce -se através de verificações periódicas dos programas, dados e informações por amostragem, fornecidos sem referência nominativa, número 4 e a Comissão de Fiscalização de Dados deve ordenar o cancelamento ou retificação de dados recolhidos que envolvam violação dos direitos, liberdades e garantias consignados na Constituição e na lei e, se for caso disso, exercer a correspondente ação penal, número 6 do mesmo artigo. O artigo 28º com a epígrafe Dever de Sigilo consagra que “quem, em razão das suas funções, tomar conhecimento de matérias classificadas na disponibilidade dos serviços de informações é obrigado a sobre elas guardar rigoroso sigilo.” “Os funcionários e agentes dos serviços de informações são igualmente obrigados a guardar rigoroso sigilo sobre a atividade de pesquisa, análise, classificação e conservação das informações de que tenham conhecimento em razão das suas funções, bem como sobre a estrutura e o funcionamento de todo o sistema”, números 1 e 2 daquele preceito. A violação daqueles deveres “é punível com prisão até 5 anos, se pena mais grave não lhe for aplicável”, sanciona o número 4. Os antigos agentes da PIDE/DGS<sup>237</sup>, membros da Legião Portuguesa ou antigos informadores destas extintas corporações não podem, nos termos do artigo 23º, fazer parte direta ou indiretamente dos órgãos acima referidos. São abrangidos pelo segredo de Estado os dados e as informações cuja difusão seja suscetível de causar dano aos interesses fundamentais do Estado tal como definidos na lei que estabelece o regime do segredo de Estado. Consideram -se abrangidos pelo segredo de Estado os registos, documentos, *dossiers* e arquivos dos serviços de informações relativos às matérias mencionadas no número anterior, não podendo ser requisitados ou examinados por qualquer entidade estranha aos serviços. Apesar do que acima referimos em relação à possibilidade do uso do contrato administrativo de provimento, não nos parece este, devido às suas características de transitoriedade e não ingresso nos quadros

---

<sup>237</sup> Polícia Internacional e de Defesa do Estado e Direcção Geral de Segurança.

do serviço, o vínculo mais adequado para os trabalhadores que têm conhecimento de segredos de Estado. Devido a um caso concreto que tanto se falou, a Lei 50/2014, de 13 de Agosto aditou os artigos 33º -A a 33º E o que como se sabe não é a melhor forma de se legislar. O artigo 33º A nº 1, com a epígrafe Colisão entre o segredo de Estado e o direito de defesa, consagra que nenhum funcionário, agente ou dirigente dos serviços de informações, das estruturas comuns e do gabinete do Secretário -Geral, arguido em processo criminal, pode revelar factos abrangidos pelo segredo de Estado e, no tocante aos factos sobre os quais possa depor ou prestar declarações, não deve revelar as fontes de informação, nem deve ser inquirido sobre as mesmas, bem como sobre o resultado de análises ou sobre elementos contidos nos centros de dados ou nos arquivos. O artigo 33º B nº 1 estatui que os trabalhadores dos serviços de informações, das estruturas comuns e do gabinete do Secretário-Geral têm o dever de se sujeitar aos procedimentos, inquéritos e averiguações de segurança, quer durante o processo de recrutamento ou durante o processo conducente à sua nomeação, quer no exercício de funções, conduzidos pela unidade orgânica responsável pela segurança, mantendo-se, nos termos do número 2, o dever de sujeição pelo prazo de três anos após a cessação de funções. Os trabalhadores dos serviços de informações, das estruturas comuns e do gabinete do Secretário – Geral que cessem funções têm o dever de informar o Secretário-Geral de quais as funções que passam a exercer e em que organismo ou entidade, devendo manter atualizada essa informação e os seus dados pessoais durante um período de três anos após cessação de funções, segundo o número 3. Verdadeiramente inovador o número 5 do mesmo artigo consagrada que os procedimentos acima referidos poderão incluir o recurso ao polígrafo. Aguardamos ansiosos sobre o que o Tribunal Constitucional decidirá relativamente a esta norma quando for, pois com certeza o será, chamado a decidir sobre a constitucionalidade da mesma em fiscalização sucessiva concreta. Por nossa parte, consideramos a mesma violadora do artigo 3º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem<sup>238</sup> que consagra que “ninguém pode ser submetido a torturas, nem a penas ou tratamentos desumanos ou degradantes”. No nosso entender submeter um trabalhador, para mais com um vínculo precário, ao teste do polígrafo é um tratamento degradante, um trabalhador, por si só, não é um criminoso, e se o for, o Estado de direito dispõe dos meios necessários à descoberta do seu facto ilícito, para posterior punição. O nº 1 do artigo 33º-C consagra que todos os trabalhadores dos serviços de informações, das estruturas comuns e do

---

<sup>238</sup> Lei 65/78, de 13 de Outubro, publicada em Diário da República 1ª série – nº 236 de 13 de Outubro, que aprovou, para ratificação, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, concluída em Roma a 4 de Novembro de 1950.

gabinete do Secretário -Geral devem declarar voluntariamente, durante o processo de recrutamento ou o processo conducente à nomeação, todas as atividades suscetíveis de gerarem incompatibilidades, impedimentos ou conflitos de interesses, devendo ser inscritos no registo de interesses, segundo o número 2: a) todas as atividades públicas ou privadas, remuneradas ou não, exercidas pelo declarante desde o início da sua vida profissional e cívica, nelas incluindo atividades comerciais ou empresariais e, bem assim o exercício de profissões liberais; b) filiação, participação ou desempenho de quaisquer funções em quaisquer entidades de natureza associativa; c) desempenho de quaisquer cargos sociais, ainda que a título gratuito; d) apoios ou benefícios financeiros ou materiais recebidos para o exercício das respetivas atividades, designadamente de entidades públicas ou privadas estrangeiras; e) entidades a quem sejam ou tenham sido prestados serviços remunerados de qualquer natureza; e f) sociedades em cujo capital o titular, por si, pelo cônjuge, pelo unido de facto ou pelos filhos, disponha de capital. O incumprimento desta norma determina, segundo o seu número 4, a cessação da relação jurídica de emprego público. Com a epígrafe Impedimentos, o artigo 33º-D nº 1 consagra que os trabalhadores dos serviços de informações, das estruturas comuns e do gabinete do Secretário-Geral devem ficar impedidos de desempenhar funções em organismo ou entidade do setor privado, pelo período até três anos após cessação de funções, por despacho fundamentado do Secretário-Geral, em caso de manifesta incompatibilidade com as finalidades ou o funcionamento do Sistema de Informações da República Portuguesa ou com a segurança e interesse nacionais. O número 4 do mesmo artigo estatui que declarado o impedimento o trabalhador dos serviços de informações, das estruturas comuns e do gabinete do Secretário-Geral pode optar: a) pela manutenção de funções no Sistema de Informações da República Portuguesa; b) pelo regresso ao lugar de origem nos mapas de pessoal da função pública, se for esse o caso ou pela integração no organismo público de origem; c) pela desvinculação de funções públicas decorrido o prazo em que se mantém o impedimento, na pendência do qual o trabalhador será integrado no mapa de pessoal da Secretaria -Geral da Presidência do Conselho de Ministros, em categoria equivalente à que possuir no serviço e no escalão em que se encontrar posicionado. Com a epígrafe Responsabilidade, o artigo 33-C sanciona que a violação, por parte dos trabalhadores, dos aditados artigos 33º -C e 33º-D implica a impossibilidade de desempenho de funções na Administração Pública direta, indireta ou autónoma, a qualquer título, durante um período de cinco anos, bem como uma sanção pecuniária que poderá ascender ao montante correspondente à remuneração auferida nos últimos cinco anos de exercício de funções público.

### **Capítulo 3**

#### **3. A Nomeação nas Forças e Serviços de Segurança**

##### **3.1 A Regra Geral da Nomeação Definitiva**

###### **3.1.1 Regime**

##### **3.2 A Exceção da Nomeação Transitória**

###### **3.2.1 Regime**

#### **3. A Nomeação nas Forças e Serviços de Segurança**

I – A nomeação nas forças e serviços de segurança encontra-se implícita nas diversas alíneas do artigo 8º nº 1 da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas<sup>239</sup>. A nomeação é definida por Miguel Lucas Pires como o ato “unilateral de constituição de relações jurídicas de emprego público” que “a lei condiciona à produção dos seus efeitos à aceitação por parte do destinatário do acto, aceitação essa que se reveste de carácter público e pessoal (...)”<sup>240</sup> continua este mesmo autor “que a nomeação constitui um acto administrativo submetido a uma dupla condição suspensiva, quais sejam a publicitação do despacho de nomeação e a aceitação do nomeado”<sup>241</sup>. Ana Neves define assim este instituto jurídico: “A nomeação é legalmente o acto unilateral de constituição da relação jurídica de emprego público (...) a aceitação determina o início da produção dos efeitos jurídicos da relação de emprego, sendo como tal uma condição suspensiva da eficácia do acto de nomeação. Pode discutir-se se a aceitação não funciona como uma condição de eficácia resolutiva, na medida em que a falta de aceitação importe a revogação automática do acto de nomeação, crê-se que não, porque a revogação redundaria num acto implícito de sentido contrário ao da nomeação, não se tratando da perda de eficácia da mesma.”<sup>242</sup> Assim, consagra esta norma que o vínculo de emprego público constitui-se por nomeação em instituições com atribuições, competências e

<sup>239</sup> Lei 35/2014, de 20 de Junho, publicada em Diário da República, 1ª série – nº 117 de 20 de Junho.

<sup>240</sup> PIRES, Miguel Lucas – *ob. cit.* p 55

<sup>241</sup> *Idem*; *Ibidem* p 57

<sup>242</sup> NEVES, Ana Fernanda – **O Direito Disciplinar da Função Pública**. Volume I, Dissertação de Doutoramento em Ciência Jurídico-políticas. Lisboa: Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, 2007. p 300

atividades: em *informações de segurança*, nos termos da sua alínea c), onde - no âmbito deste trabalho apenas fazemos referência às forças e serviços de segurança estatuídas nas diversas alíneas do nº 2 do artigo 25º da Lei de segurança Interna<sup>243</sup> - se enquadra o Serviço de Informações de Segurança; em *investigação criminal*, alínea d), enquadram-se nesta norma a Guarda Nacional Republicana; a Polícia de Segurança Pública; a Polícia Judiciária e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; e em *segurança pública*, alínea e), aqui se delimitando a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública. Falar-se de forças e serviços de segurança é falar-se de poderes de autoridade, sendo o vínculo juridicamente adequado a nomeação, como nos referiu a nossa entrevistada Dr.<sup>a</sup>. Alda Martins. No mesmo sentido o Dr. Noronha Nascimento referiu-nos que o “núcleo essencial do Estado deve ter funcionários com nomeação”. A utilização do instituto da nomeação a partir de 2008 para Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar<sup>244</sup> “passa a ter um papel residual no panorama das relações de emprego público, na medida em que é restricta aos trabalhadores que executem funções ditas de autoridade ou que envolvam o exercício do *ius imperium*.” “Deste modo, inverte-se a regra vigente a um de Janeiro de 2009, pois se até aí o meio normal de contratação da relação jurídica de emprego público era a nomeação, tendo o contrato administrativo uma feição marcadamente excepcional, a partir daquela data a contratação dita administrativa passa a constituir o meio normal e maioritário da relação de emprego e a nomeação representa o meio excepcional.” Os elementos que desempenham funções em organismos como as forças e serviços de segurança são servidores do Estado, não são um qualquer funcionário público eles próprios são detentores, em nome do Estado, de uma autoridade que contende não raras vezes com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, por isso além da sujeição a um regime jurídico de direito público<sup>245</sup> devem obediência a estatutos disciplinares próprios de uma atividade que detém poderes de autoridade.

---

<sup>243</sup> Lei 53/2008, de 29 de Agosto, publicada em Diário da República, 1ª série – nº 167.

<sup>244</sup> MOURA, Paulo Veiga; ARRIMAR, Cátia – **Os Novos Regimes de Vinculação, de Carreiras e de Renumerações dos Trabalhadores da Administração Pública, Comentário à Lei 12-A/2008, de 22 de Fevereiro**. 2ª Edição. Coimbra: Wolters Kluwer / Coimbra Editora, 2010. p 368. ISBN 978-972-32-1811-4 p 51 Comentário ao artigo 9º.

<sup>245</sup> Um regime jurídico autónomo, de direito público: “só se aplica em países que, como o nosso, perfilham o modelo administrativo francês ou de administração executiva, em nosso entender, diversas são as razões justificativas ou de sujeição da função pública a um estatuto jurídico próprio, de cariz acentuadamente público e disciplinado pelo direito administrativo, substancialmente distinto de preceitos jurídicos que disciplinam a relação laboral dos demais trabalhadores. Uma 1ª radica na consideração de que os trabalhadores que integram a função pública não estão ao serviço de qualquer entidade patronal, bem pelo contrário, encontram-se ao serviço de pessoas coletivas cuja actividade contende com os superiores interesses da colectividade, pelo que o modo como cumprem as suas obrigações é um assunto que diz respeito a toda a sociedade e já não apenas a um empresário (...) 2ª, os trabalhos que integram a função pública constituem a ‘face visível’ do Estado, pelo que as suas actividades e comportamentos confundem-se, em mais ou menos medida, com a conduta da pessoa

### 3.1 A Regra Geral da Nomeação Definitiva

I – O artigo 6º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas consagra, nas alíneas do seu número 3, que o vínculo de emprego público reveste-se nas seguintes modalidades: contrato de trabalho em funções públicas; nomeação; e em comissão de serviço. O número 4 do mesmo artigo estatui que o vínculo de emprego público pode ser constituído por tempo indeterminado ou a termo resolutivo. Relativamente aos vários institutos possíveis de emprego público Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar<sup>246</sup> referem que o “ADN da função pública tem inscrito um regime de direito público e um conjunto particular de trabalhadores - os funcionários e agentes- pelo que a generalização de um regime de vinculação que tem por substrato maioritário o regime laboral de direito privado conduz ao esvaziamento de uma realidade constituinte protegida, a função pública e o seu regime jurídico, e à eliminação por via legislativa de uma classe particular de trabalhadores com expressa previsão na Constituição da República Portuguesa, os funcionários e agentes.” Continuam estes autores “Até à entrada em vigor deste diploma<sup>247</sup>, a nomeação era a única forma pela qual se constituíam as relações jurídicas de emprego destinadas à satisfação das necessidades próprias e permanentes dos serviços públicos, conferindo a qualidade de funcionário público ao nomeado. O preenchimento da totalidade dos lugares de um quadro de pessoal, seja para o exercício de funções de autoridade ou meramente de carácter técnico, era efectuado através de uma nomeação, pelo que esta constituía o meio por excelência de contratação de regime de emprego público.”<sup>248</sup> No nº 3 do artigo 8º estatui-se que nas atividades de representação externa do Estado; informações de segurança; investigação criminal; segurança pública; e inspeção que devam ser exercidas a título transitório aplica-se o regime do contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo, que como sabemos é uma modalidade especial de emprego público, logo uma modalidade extraordinária. Relativamente às modalidades de emprego público Ana Neves profere que “o legislador deve atender às exigências da realidade regulada. Deve considerar qual a forma e disciplina jurídicas que são mais adequadas à realização da finalidade e princípios constitucionais da Administração Pública com referência aos seus diversos âmbitos orgânicos e à natureza ou características do

---

colectiva.” MOURA, Paulo Veiga e – **Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública**. 2ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2011. p 332 ISBN 978-972-32-1913-5 p 17

<sup>246</sup> *Idem*; *Ibidem*

<sup>247</sup> Lei 12-A/2008, de 22 de Fevereiro.

<sup>248</sup> MOURA, Paulo Veiga; ARRIMAR, Cátia – *ob. cit.* p 52 Comentário ao artigo 9º.

serviço publico que acautelam.”<sup>249</sup> A nomeação para Francisco Pimentel “caracteriza-se por ser um vínculo permanente e definitivo, que confere ao seu titular uma especial estabilidade e segurança na relação jurídica de emprego público constituída com a Administração Pública.”<sup>250</sup> Como já referimos ao longo deste trabalho o ato administrativo de nomeação passou de um meio de vinculação geral para uma aplicação exclusivamente residual, em 1940 Luiz Lopes Navarro escrevia que “Em quase todos os países é a nomeação o processo mais empregado para a designação dos funcionários públicos.”<sup>251</sup>

### 3.1.1 Regime

I – O regime que possibilita a aplicação da nomeação definitiva para as forças e serviços de segurança é o consagrado no artigo 8º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, assim quando estiver em causa o emprego público em instituições que tenham como atribuições, competências e atividades: informações de segurança; investigação criminal; e segurança pública, o vínculo laboral é a nomeação. Nas alíneas deste artigo enquadrámos as forças e serviços de segurança desta forma: *informações de segurança* relativamente ao Serviço de Informações de Segurança; *investigação criminal* quanto à Guarda Nacional Republicana; Polícia de Segurança Pública; Polícia Judiciária e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; e por fim: *segurança pública* relativamente à Guarda Nacional Republicana e à Polícia de Segurança Pública. O artigo 8º ao estabelecer a nomeação para os funcionários que desempenham funções de autoridade e soberania salvaguarda com aquele vínculo o que o Dr.º Noronha Nascimento nos referiu, aquando da nossa entrevista, “o núcleo essencial do Estado”, no mesmo sentido Paulo Veiga e Moura classifica as funções desempenhadas “com a *potestas* estadual e que tradicionalmente integram o que apelidamos de núcleo duro da Função Pública.”<sup>252</sup> Ainda que em anotação ao artigo 10º da Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, Francisco Pimentel escreve que, relativamente à nomeação em funções soberanas e de autoridade do Estado, “onde o *ius imperium* marca presença, é digno de nomeação”.

---

<sup>249</sup> NEVES, Ana Fernanda – Os Desassossegos de Regime da Função Pública. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**. XLI, nº 1. Lisboa: Coimbra Editora, 2000. ISSN 0870-3116 p 68

<sup>250</sup> PIMENTEL, Francisco – **Direitos e Deveres dos Trabalhadores da Administração Pública na Relação Jurídica de Emprego Público**. Coimbra: Almedina, 2011. p 170 ISBN 978-972-40-4644-0 p 90

<sup>251</sup> NAVARRO, Luiz Lopes - **Funcionários Públicos**. Lisboa: Editora Gráfica Portuguesa, 1940. p 358 [s. ISBN] p 82

<sup>252</sup> MOURA, Paulo Veiga; ARRIMAR, Cátia – **ob. cit.** p 57

Implica o exercício de poderes de autoridade e de soberania.”<sup>253</sup> Felizmente, em nosso entender, não se aplicou às funções de autoridade e soberania o recurso ao contrato de trabalho, algo que com a reforma legal de 2008 passou a ter papel de relevo, “ A tradicional estabilidade no emprego público, ligada ao facto de este ser dominado por relações jurídicas constituídas por nomeação, foi abalada a partir do momento em que se foi admitindo o recurso ao contrato de trabalho para idêntica finalidade (...).”<sup>254</sup> No artigo 10º da Lei 25/2014, de 20 de Junho, o “legislador optou por, ao invés de definir quais as funções que poderiam ser desempenhadas em regime de contrato, delimitar as que deverão ser tituladas por nomeação, por serem as que, na sua óptica reentram na reserva do exercício de atividades que constitucionalmente reclamam um quadro normativo específico e autónomo face ao regime laboral comum.”<sup>255</sup>

### 3.2 A Exceção da Nomeação Transitória

I – O legislador ao consagrar no nº 3 do artigo 8º que as competências e atividades estatuídas no número 1 da mesma norma, que devam ser exercidos de forma transitória, aplica-se o regime de contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo, o mesmo é dizer que o ato administrativo é a nomeação transitória e não a nomeação definitiva. O Dr. Antero Luís<sup>256</sup>, relativamente à nomeação transitória nas forças e serviços de segurança, considera que se deve à sensibilidade da profissão, é pois, um período que permite avaliar a relação de confiança entre o Estado e o funcionário. Modelo de uma nomeação transitória é a situação dos elementos que se candidatam ao curso de formação de agentes da Polícia de Segurança Pública<sup>257</sup> e ao curso de formação de guardas da Guarda Nacional Republicana<sup>258</sup>, em ambos é consagrado que durante a frequência dos respetivos cursos, o recrutamento opera-se com recurso à modalidade de emprego público por tempo determinado, em regime de nomeação transitória, na categoria de agente provisório, no caso da PSP, e de guarda

---

<sup>253</sup> PIMENTEL, Francisco – *ob. cit.* p 89

<sup>254</sup> MARTINS, ALDA – **A Laborização da Função Pública e o Direito Constitucional à Segurança no Emprego**. Julgar. Coimbra: Coimbra Editora; 2009. p 208 ISSN 1646-6853 nº 7 (Janeiro-Abril) p 172

<sup>255</sup> PIRES, Miguel Lucas – *ob. cit.* p 57

<sup>256</sup> Na entrevista, que amavelmente nos concedeu, enquanto Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna.

<sup>257</sup> A título de exemplo veja-se o ponto 4.2 do aviso nº 10081/2014, de 9 de Setembro, publicado em Diário da República, 2ª série – nº 173.

<sup>258</sup> Igualmente a título de exemplo, veja-se o ponto 5.3 e 5.4 do Aviso 3915/2012, de 13 de março, publicado em Diário da República, 2ª série – nº 52.

provisório, no caso da GNR. Caso os candidatos a agentes da PSP e a guardas na GNR, nos termos dos respetivos avisos, concluírem os seus cursos de formação com aproveitamento ingressam, com o vínculo de emprego público na modalidade por tempo indeterminado, em regime de nomeação definitiva, na categoria de agentes da carreira de Agentes de Polícia de Segurança Pública e na categoria profissional de guardas, no posto de guarda da Guarda Nacional Republicana, respetivamente. Desta forma se comprova que a nomeação transitória tem caracter excecional, na situação que referimos é apenas admissível a nomeação naquela modalidade enquanto os elementos frequentam o curso de formação. Os formandos que concluem o seu curso são de imediato<sup>259</sup> detentores de um vínculo de emprego público por tempo indeterminado, na modalidade de nomeação definitiva. O mesmo é dizer que os servidores do Estado que prestam a sua meritória função como agentes e guardas<sup>260</sup>, prestam-na enquanto detentores de uma nomeação definitiva. A situação dos formandos de um curso de formação, para posterior ingresso numa força de segurança, serem detentores de uma nomeação transitória levanta-nos sérias dúvidas, o artigo 57º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aplicável à nomeação transitória por força do nº 3 do artigo 8º do mesmo diploma legal, consagra nas suas várias alíneas situações factuais em que pode ser aposto um termo resolutivo, em nosso entender o ingresso num curso de formação para agentes e guardas com o vínculo de nomeação transitória não encontra guarida no texto legal. Das várias alíneas do artigo 57º a interpretação, enquanto operação técnico jurídica tendente a determinar o conteúdo e o sentido das normas jurídicas<sup>261</sup>, deste artigo não permite solução contrária. Na realidade, consideramos o elenco das situações, em que é permitido apor um termo resolutivo, taxativo e não meramente indicativo ou demonstrativo, o uso do adjetivo só, em nosso entender não permite interpretação contrária, o nº 1 do artigo 57º consagra que “só pode ser aposto termo resolutivo”, sendo certo que os avisos, publicados em Diário da República já referidos, ao estabelecerem a nomeação transitória como vínculo de emprego público não consagram a norma permissiva que permita o uso de tal vínculo de emprego público das elencadas no artigo 57º que efetivamente permite tal uso. O nº 3 artigo 9º do Código Civil<sup>262</sup> estabelece que “Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em

---

<sup>259</sup> Somos da opinião que nestes casos a passagem de uma nomeação transitória para nomeação definitiva não carece de qualquer ato de convalidação pelas entidades competentes, operando *ope legis*.

<sup>260</sup> Após a conclusão dos respetivos cursos de formação.

<sup>261</sup> PRATA, Ana – **Dicionário Jurídico**. -Volume I. 5ª Edição. Coimbra: Almedina; 2011. p 1543 ISBN 978-972-40-3393-8 p 803

<sup>262</sup> Decreto-Lei 47344/66, de 25 de Novembro, publicado em Diário do Governo, 1ª série – nº 274 de 25 de Novembro, na sua versão atual.

termos adequados.” Pires e Lima e Antunes Varela referem que nesta norma “o Código faz apelo franco (...) a critérios objectivos”<sup>263</sup>, Ana Prata<sup>264</sup> estabelece que “o nº 3 da mesma disposição consagra um princípio de razoabilidade que deve presidir à interpretação (...)” na realidade estamos na presença de uma presunção ilidível, no entanto, como já referimos o uso da expressão *só*, não nos deixa dúvidas que só as situações elencadas no artigo 57º permitem o uso da nomeação transitória, além do mais se fosse intenção do legislador possibilitar a aplicação deste instituto jurídico bastaria colocar a expressão: *sem prejuízo do disposto em lei especial*, como acontece por exemplo no artigo 60º nº 1. A Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas ao estabelecer as situações taxativas da aplicação de uma nomeação transitória, não permite, em nosso entender, sob pena de se desvirtuar o princípio da segurança jurídica, que um outro diploma normativo possibilite o uso do ato administrativo de nomeação em outros casos que não os estatuídos no já referido artigo 57º, salvo se este diploma posterior, em norma autónoma, adite ao artigo 57º novas possibilidades de aplicação da nomeação transitória<sup>265</sup>. Francisco Lucas Pires e Paulo Moura Veiga na sua interpretação do artigo 10º da Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, semelhante ao artigo 8º da Lei 35/2014, de 20 de Junho, onde se encontrava a possibilidade da nomeação transitória, desconheciam em que situação se tornaria útil a aplicação da nomeação transitória em funções de soberania e de poderes de autoridade. Miguel Lucas Pires refere que os nomeados transitoriamente “são titulares de um vínculo por tempo determinado e com a duração delineada para o contrato a termo (...)”<sup>266</sup> continua “questiona-se a própria razão de ser da nomeação transitória, quais os propósitos que serve e, principalmente quais em funções que pode ser desempenhadas a coberto de tal forma de vinculação.” Miguel Pires de Lima refere, igualmente, que deve-se evitar que as funções de autoridade e soberania “sejam exercidas por sujeitos com vínculos precários e, tendencialmente, mais atreitos a pressões e influências alheias (...)”, por sua vez, Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar<sup>267</sup> referem que a nomeação transitória terá lugar como instrumento que permite à Administração Pública encontrar sucedâneos temporariamente substitutos para os seus elementos titulares de uma nomeação transitória.

---

<sup>263</sup> LIMA, Pires de; VARELA, Antunes – **Código Civil Anotado**. Volume I. 4ª Edição. Reimpressão. Coimbra: Coimbra Editora; 2011 p 794 ISBN 972-32-0037-6

<sup>264</sup> PRATA, Ana – **Dicionário Jurídico**. -Volume I. 5ª Edição. Coimbra: Almedina; 2011. p 1543 ISBN 978-972-40-3393-8 p 804

<sup>265</sup> Exemplo do que para nós é salvaguarda do princípio da segurança jurídica é a consagrada através da Lei 25/98, de 26 de Maio, publicada em Diário da República 1ª Série –A nº 121 de 26 de Maio, que aditou o artigo 11-A ao Decreto-Lei 427/89, de 7 de Dezembro, que acrescentou o contrato individual de trabalho às restantes formas de se constituir a relação jurídica de emprego com a Administração Pública.

<sup>266</sup> PIRES, Miguel Lucas – **ob. cit.** p 62

<sup>267</sup> MOURA, Paulo Veiga; ARRIMAR, Cátia – **ob. cit.** p 58

### 3.2.1 Regime

I – O regime que permite a o uso da nomeação transitória nas forças e serviços de segurança é por força do nº 3 do artigo 8º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas o regime para o contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo. A nomeação é “efectuada por tempo determinado (isto é, a termo resolutivo certo) ou determinável (ou seja, a termo resolutivo incerto) de natureza provisória e precária”<sup>268</sup> Assim, são aplicáveis, com as necessárias adaptações, normas constantes do capítulo I do título III – Modalidades especiais de vínculo de emprego público. O artigo 57º estatui os fundamentos para a celebração do contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo, que como referimos é aplicável à nomeação transitória, assim, só pode ser aposto termo resolutivo nas seguintes situações fundamentalmente justificadas: a) substituição direta ou indireta de trabalhador ausente ou que, por qualquer razão, se encontre temporariamente impedido de prestar serviço; b) substituição direta ou indireta de trabalhador em relação ao qual esteja pendente em juízo ação de apreciação da licitude do despedimento; c) substituição direta ou indireta de trabalhador em situação de licença sem remuneração; d) substituição de trabalhador a tempo completo que passe a prestar trabalho a tempo parcial por período determinado; e) para assegurar necessidades urgentes de funcionamento das entidades empregadoras públicas; f) execução de tarefa ocasional ou serviço determinado precisamente definido e não duradouro; g) para o exercício de funções em estruturas temporárias das entidades empregadoras públicas; h) para fazer face ao aumento excecional e temporário da atividade do órgão ou serviço; i) para o desenvolvimento de projetos não inseridos nas atividades normais dos órgãos ou serviços; j) quando a formação, ou a obtenção de grau académico ou título profissional, dos trabalhadores no âmbito das entidades empregadoras públicas envolva a prestação de trabalho subordinado; e k) quando se trate de órgãos ou serviços em regime de instalação. O artigo 58º, que se aplica subsidiariamente à nomeação transitória, estatui que devem constar do contrato a termo resolutivo a indicação do motivo justificativo do termo estipulado, com a indicação do motivo justificativo da aposição do termo, feita com a expressa menção dos factos que integram o motivo, assim como, a data da respetiva cessação. Consideramos que o modelo de termo de aceitação da nomeação, anexo I da Portaria<sup>269</sup>, peca por no seu corpo não apresentar campo específico de preenchimento do motivo e dos factos

---

<sup>268</sup> PIMENTEL, Francisco – **Direitos e Deveres dos Trabalhadores da Administração Pública na Relação Jurídica de Emprego Público**. Coimbra: Almedina, 2011. p 170 ISBN 978-972-40-4644-0 p 91

<sup>269</sup> Portaria do Ministério das Finanças e da Administração Pública nº 62/2009, de 22 de Janeiro, publicada em Diário da República, 1ª série – nº 15 de 22 de Janeiro.

justificativos, é certo que os mesmos podem ser expressos no campo referente às observações, mas mesmo assim consideramos que uma matéria tão sensível como este mereceria um campo de preenchimento próprio. A própria Direção Geral da Administração e do Emprego Público no seu sítio da *internet*<sup>270</sup>, ainda que com referência ao regime legal transato, nos modelos de contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo tem na cláusula segunda com a epígrafe Justificação, campo próprio para apresentação do motivo e factos justificativos, lamentamos que o Ministério da Finanças e da Administração Pública na portaria<sup>271</sup> não tenha contemplado situação igual, situação que merece correção. O artigo 60º nº 1 estatui que o contrato a termo certo, o mesmo é dizer para o que aqui nos traz, que a nomeação transitória, não pode exceder três anos, incluindo renovações, nem ser renovado mais que duas vezes, sem prejuízo do disposto em lei especial, não esquecendo que o disposto em lei especial, em nosso entender, não pode desvirtuar o caráter da transitoriedade que caracteriza quer o contrato a termo certo e a nomeação transitória.

---

<sup>270</sup> [www.dgaep.gov.pt](http://www.dgaep.gov.pt)

<sup>271</sup> Também disponível em [www.dgaep.gov.pt](http://www.dgaep.gov.pt)

#### ***4. A Impossibilidade da Nomeação Transitória (Duradura) nas Forças e Serviços de Segurança***

##### ***4.1 A sua Aplicação Ilegal***

##### ***4.2 Os seus Efeitos Perversos***

##### ***4.3 As suas Consequências Jurídicas***

##### ***4.4 A Nomeação Transitória (Duradura) enquanto Nomeação Materialmente Definitiva***

#### **4. A Impossibilidade da Nomeação Transitória (Duradura) nas Forças e Serviços de Segurança**

I – O título deste capítulo apenas vem confirmar uma verdade absoluta, na realidade existe uma impossibilidade legal de uma nomeação transitória<sup>272</sup> se tornar duradura, no entanto, pensamos ser uma questão que merece reflexão, pois é certo que o disposto no n° 1 artigo 60° da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas consagra que o contrato a termo certo, e a nomeação transitória por intermédio do n° 3 do artigo 8°, não pode exceder três anos, mas o legislador não se fica por aqui, pois permite que aquele limite possa ser ultrapassado por lei especial, sem estabelecer qualquer limite temporal, além do mais, mesmo sem esta exceção, pode sempre acontecer que não sejam respeitados pela Administração Pública os prazos de duração, conforme referimos no ponto 4 deste capítulo relativamente a contratos de trabalho a termo certo que foram celebrados entre particulares e o Estado que duraram muito para além do limite legal admissível. Temos vindo a afirmar ao longo deste trabalho que essa tal lei especial não pode desvirtuar o caráter transitório do contrato a termo ou da nomeação transitória. Ao longo deste capítulo, tentaremos demonstrar as consequências legais e sociais de uma nomeação transitória se tornar em duradura<sup>273</sup>.

---

<sup>272</sup> Faremos referência à nomeação transitória nas Forças e Serviços de Segurança, no entanto o que neste capítulo referimos é aplicável a todo o n° 1 do artigo 8.

<sup>273</sup> Não confundir com a conversão *ope legis* em nomeação definitiva.

#### 4.1 A sua Aplicação Ilegal

I- O artigo 60º nº 1 da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aplicável à nomeação transitória por força do nº 3 do artigo 8º, consagra que o vínculo laboral público a termo certo dura pelo tempo celebrado, não podendo exceder os três anos, incluindo renovações, nem ser renovado mais de duas vezes, sem prejuízo do disposto em lei especial, não esquecendo que a celebração, quer do contrato de trabalho a termo certo, quer da nomeação transitória, se encontra sujeita às situações expressas pelo artigo 57º, a que já fizemos referência, que constituem a fundamentação para a celebração de contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo, e da nomeação transitória, por força daquela norma. Por sua vez, o artigo 63º nº 1 sanciona com a nulidade a celebração ou a renovação de contratos a termo resolutivo<sup>274</sup> em violação do disposto na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, mormente a violação do artigo 57º, quando os mesmos sejam celebrados em casos não expressamente previstos na lei, assim como, a violação do artigo 60º, relativamente ao prazo e renovações estipulados. O nº 2 do artigo 63º consagra que o contrato a termo resolutivo não se converte, em caso algum, em contrato por tempo indeterminado. Interessante verificar que numa altura em que se tenta aproximar o regime de trabalho público do regime de trabalho privado<sup>275/276</sup>, - Ana Neves descreve desta forma esta aproximação: a “laborização das relações de trabalho na Administração Pública insere-se na linha de compreensão do movimento de privatização da Administração Pública.” Continua esta autora, “procura-se evidenciar a inexistência de diferenças entre as relações jurídicas de emprego público e a relação jurídica de emprego privado, dizendo-se variantes da relação de trabalho (subordinado)”<sup>277</sup> - o legislador não tenha adotado a norma constante do artigo 147º nº 1 do Código de Trabalho<sup>278</sup> que considera sem termo o contrato celebrado em violação de norma similar ao artigo 57º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, assim como, não tenha

---

<sup>274</sup> O mesmo acontecendo à celebração da nomeação transitória, por força do nº 3 do artigo 8º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

<sup>275</sup> Sobre este assunto ver: RAMALHO, Maria do Rosário Palma – **Intersecção entre o Regime da Função Pública e o Regime Laboral** – Breves Notas. Revista da Ordem dos Advogados. Ano: 62-Volume II – Abril 2002. p 202 e, MARTINS, ALDA – **A Laborização da Função Pública e o Direito Constitucional à Segurança no Emprego**. Julgar. Coimbra: Coimbra Editora; 2009. p 208 ISSN 1646-6853 nº 7 (Janeiro-Abril) p 163-184

<sup>276</sup> “para sustentar a laborização ou privatização procura-se evidenciar a inexistência de diferenciação de entre o regime jurídico de emprego público e o regime jurídico de emprego privado, dizendo-se variantes de relações jurídicas de trabalho (subordinado).” NEVES, Ana Fernanda – **Os Desassossegos de Regime da Função Pública**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. XLI, nº 1. Lisboa: Coimbra Editora, 2000. ISSN 0870-3116 p 54

<sup>277</sup> *Idem*; *Ibidem* p 54

<sup>278</sup> Lei 7/2009, de 12 de Fevereiro, publicada em Diário da República, 1ª série – nº 30 de 12 de Fevereiro, na sua versão atual.

adotado a norma expressa no nº 2 do artigo 147º<sup>279</sup> que converte<sup>280</sup> em contrato de trabalho sem termo, o contrato que não respeite a sua duração máxima ou renovações, norma similar à do artigo 60º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas. Encontramos naquela norma do Código de Trabalho um desvio à regra vigente no artigo 293º do Código Civil<sup>281</sup>, que estatui que o negócio nulo ou anulado pode converter-se num negócio de tipo ou conteúdo diferente, do qual contenha os requisitos essenciais de substância e forma, quando o fim prosseguido pelas partes permita supor que elas o teriam querido, se tivessem previsto a nulidade, ora no caso da norma do Código de Trabalho o legislador prescinde da vontade do empregador, sancionando-o com a conversão<sup>282</sup> do contrato, pois a norma geral “é que a conversão se harmonize com a vontade hipotética ou conjuntural das partes.”<sup>283</sup> Consideramos que a norma que impede a conversão do contrato a termo em contrato sem termo não é aplicável à nomeação transitória, pois o instituto da conversão não se aplica ao ato administrativo declarado nulo, nos termos do nº 1 do artigo 137 do Código de Procedimento Administrativo<sup>284</sup>, apenas sendo ratificados<sup>285</sup>, reformados<sup>286</sup> e convertidos<sup>287</sup> os atos administrativos anuláveis, número 2 do mesmo preceito. Conforme já referimos, nos termos do artigo 63º nº 1, aplicável por força do nº 3 do artigo 8º, a celebração e renovações da nomeação transitória com violação do disposto na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas implica a sua nulidade, logo, em caso algum se poderia converter um ato administrativo nulo. Na verdade uma das características<sup>288</sup> da nulidade é precisamente a sua

---

<sup>279</sup> *Ibidem*

<sup>280</sup> “A conversão *ope legis*, automática e obrigatória para o empregador, vista como sanção para a ultrapassagem do limite legal à duração total dos contratos de trabalho a termo (...)” Acórdão do Tribunal Constitucional nº 683/99. Processo 42/98, 2ª secção. Relator – Conselheiro Paulo Mota Pinto (Conselheiro Bravo Serra) Publicado em Diário da República, 2ª série – nº 28 de 03 de Fevereiro de 2000.

<sup>281</sup> Decreto-Lei 47344/66, de 25 de Novembro, na sua versão atual.

<sup>282</sup> “Pela conversão um negócio jurídico nulo ou anulado pode aproveitar-se, como negócio diverso” CORDEIRO, António Menezes - Tratado de Direito Civil. Volume II. Parte Geral: Negócio Jurídico. 4ª Edição. Coimbra: Almedina; 2014 p 1084 ISBN 978-972-40-5529-9 p 953

<sup>283</sup> Lima, Pires de; Varela, Antunes – **Código Civil Anotado**, Volume I, 4ª Edição Revista e Atualizada. Reimpressão. Coimbra Editora; Coimbra, 2011. p 794 ISBN 972-32-0037-6 p 268. Anotação nº 1 ao artigo 293º do Código Civil.

<sup>284</sup> Lei 442/91, de 15 de Novembro, publicada em Diário da República, 1ª série – A - nº 263 de 15 de Novembro.

<sup>285</sup> “A ratificação é o ato administrativo pelo qual o órgão competente decide sanar um acto inválido anteriormente praticado, suprimindo a ilegalidade que vicia. É preciso não confundir esta ratificação-sanação com a mera confirmação de actos ou procedimentos anteriores (...), diz-se então que um órgão ratifica um acto anterior quando pratica um acto confirmativo (ratificação-confirmação). CAETANO, Marcello – **Manual de Direito Administrativo**. Volume I. 10ª Edição. Coimbra: Almedina, 1984. 640p. [s. ISBN] p 557

<sup>286</sup> “A reforma é o ato administrativo pelo qual se conserva de um ato anterior a parte não afectada de ilegalidade.” CAETANO, Marcello – *ob. cit.* p 559

<sup>287</sup> A conversão “é o acto administrativo pelo qual se aproveitam os elementos válidos de um ato ilegal para com eles se compor um ato que seja legal.” CAETANO, Marcello – *ob. cit.* p 559

<sup>288</sup> Segundo: MARTINS, Jorge Silva – **Os Efeitos Putativos como Instrumento de Protecção da Confiança no Quadro dos Actos Administrativos Nulos**. Tese de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa: 2010 p 56 - 58

operatividade *ope legis*, a improdutividade do ato administrativo decorre *ipso iure*, ou seja, por força direta ou imediata da lei, podendo a nulidade ser declarada a todo o tempo, nisto consiste a sua imprescritibilidade, por fim uma outra característica do ato administrativo é a sua absolutividade, possibilidade de arguição da nulidade por qualquer interessado. Concluindo este ponto, uma nomeação transitória (duradoura), o mesmo é dizer, uma nomeação transitória que não cumpra o estipulado na norma expressa no nº 1 do artigo 60º, é uma nomeação nula, daqui se afere a sua aplicação ilegal.

#### 4.2 Os seus Efeitos Perversos

I – O título deste ponto, apesar de acutilante, parece-nos o adequado, na realidade a existir uma nomeação transitória que se prolongue no tempo *ad eternum* gerará certamente efeitos que não podem deixar de ser considerados como perversos. O artigo 8º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas estabelece que nas atividades que envolvam poderes de autoridade e de soberania do Estado os seus servidores sejam detentores de um vínculo de emprego público mais estável que o contrato de trabalho em funções públicas, no caso a nomeação. No entanto, o número 3 do mesmo artigo consagra que quando aquelas atividades forem praticadas por trabalhador a título transitório é aplicável o regime do contrato de trabalho em funções públicas, o mesmo é dizer quando o funcionário seja detentor de uma nomeação transitória. Neste ponto limitar-nos-emos a expressar o que entendemos como efeitos perversos na utilização da nomeação transitória (duradoura), isto é, para além do prazo legal, nas forças e serviços de segurança. Assim, a atividade das forças e serviços de segurança envolve conhecimentos técnicos, táticos e operacionais que não se coadunam com a nomeação transitória (duradoura), pois esta como já referimos é considerada nula, mas sem prejuízo dessa nulidade, a verdade é que os funcionários até esse momento estarão nas forças e serviços de segurança sem qualquer tipo de restrição, sendo-lhes dada, consoante os casos, formação e competência em áreas tão sensíveis como em material explosivo, armamento, técnicas de tiro, técnicas de defesa pessoal, vigilância a suspeitos, condução ofensiva, e outras igualmente importantes. O mesmo acontece em relação ao conhecimento de matérias que se encontram em segredo de justiça<sup>289/290</sup>, para as forças e serviços de segurança em geral, e

---

<sup>289</sup> A violação do segredo de justiça consubstancia a prática do crime previsto e punido no artigo 371º do Código Penal, Decreto-Lei 400/82, de 23 de Setembro, publicado em Diário da República, 1ª série – nº 221, na sua versão atual.

<sup>290</sup> “Impedimento de consulta ou divulgação de factos do processo até determinada fase processual que vincula todos os participantes processuais, bem como as pessoas que, por qualquer título, tiverem tomado contacto com

também matérias que se encontram abrangidas pelo segredo de Estado<sup>291/292</sup>, relativamente ao serviço de informações. O certo é que sendo declarada nula a nomeação<sup>293</sup>, o funcionário, com toda aquela formação e competência, terá com certeza de aprontar meios de subsistência para si e para a sua família, e será com grande possibilidade uma empresa privada a recetora de todos aqueles conhecimentos que advieram de cursos e instrução pagos com os impostos de todos os contribuintes. Pior, ainda que não inédito, é esse ex-funcionário, perante a cessação do seu vínculo de emprego público e com a impossibilidade de encontrar meios de subsistência de forma legal, optar por comportamentos à margem da lei. Nisto consiste o que designamos por efeitos perversos da nomeação transitória (duradoura), isto é, os ex-funcionários, que viram cessar conta a sua vontade o seu vínculo laboral, passarem para empresas privadas os conhecimentos em áreas tão sensíveis como as que referimos, ou bem pior, na falta de meios de subsistência, optarem pela prática de atividades ilícitas com o uso desses mesmos conhecimentos.

#### 4.3As suas Consequências Jurídicas

I – Uma nomeação transitória que seja celebrada entre a Administração Pública e o particular fora dos casos previstos na lei, que a eles já fizemos referência acima, assim como, quando a nomeação se mantenha para além do prazo limite estabelecido na lei tem como consequência jurídica a sua nulidade. O artigo 63º da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas sanciona com a nulidade a celebração ou a renovação de contratos a termo resolutivo com violação dos disposto naquele lei, gerando responsabilidade civil, disciplinar e financeira dos dirigentes máximos dos órgãos ou serviços que os tenha celebrado esses contratos ou os tenha renovado. Por força do nº 3 do artigo 8º esta norma aplica-se subsidiariamente, com as

---

o processo ou tenham conhecimento de elementos a ele pertencentes.” PRATA, Ana; VEIGA, Catarina; VIALONGA, José Manuel – **Dicionário Jurídico. Volume II – Direito Penal, Direito Processual Penal**. 2ª Edição. Coimbra: Almedina; 2011. p 523 ISBN 978-972-40-3765-3 p 459

<sup>291</sup> A violação do segredo de Estado consubstancia a prática do crime previsto e punido no artigo 316º do Código Penal, Decreto-Lei 400/82, de 23 de Setembro, publicado em Diário da República, 1ª série – nº 221, na sua versão atual.

<sup>292</sup> “O segredo de Estado abrange os factos cuja revelação possa causar dano à segurança interna ou externa, do Estado Português ou à defesa da ordem constitucional.” PRATA, Ana – ob. cit. Volume II p 458

<sup>293</sup> No ponto 4.4 *A Nomeação Transitória (Duradoura) enquanto Nomeação Materialmente Definitiva* referiremos a possibilidade de atribuição de efeitos jurídicos a situações de atos nulos, nos termos do artigo 134º nº 3 do Código do Procedimento Administrativo.

necessárias adaptações, à nomeação transitória, o mesmo é dizer, que quando uma nomeação transitória for celebrada para além dos casos expressamente referidos no artigo 57º e para além do prazo estabelecido no artigo 60º essa mesma nomeação transitória é declarada nula<sup>294</sup>.

#### **4.4 A Nomeação Transitória (Duradura) enquanto Nomeação Materialmente Definitiva**

**I** – Neste capítulo iremos abordar a temática relativa à nomeação transitória efetuada com respeito pela lei, mas que não respeita o seu prazo máximo legalmente admissível, dando origem ao que designamos por uma nomeação transitória duradura, na realidade esta expressão é uma antítese, pois se uma nomeação é transitória logo será, *breve, efémera, passageira* não podendo ser considerada ao mesmo tempo duradura, isto é, *durável, estável, sólida*, mas na realidade, ainda que os atos administrativos se presumam legais, pode acontecer que uma nomeação transitória ultrapasse o seu prazo legalmente admissível, como aconteceu com os contratos a termo certo, a que faremos referência no segundo desenvolvimento deste ponto, que o Tribunal Constitucional declarou inconstitucional, com força obrigatória geral, a interpretação segundo a qual um contrato que perdurasse para além do seu prazo legalmente admissível se convertia numa relação jurídica sem termo. No terceiro desenvolvimento tentaremos demonstrar que, relativamente às forças e serviços de segurança, mormente tendo em conta a forma de seleção dos candidatos, uma nomeação transitória (duradura) que seja efetuada respeitando princípios constitucionais pode ser declarada materialmente definitiva.

**II** – O Tribunal Constitucional declarou, com força obrigatória geral, no seu acórdão nº 368/2000<sup>295/296</sup> a inconstitucionalidade da norma constante do artigo 14 nº 3 do

---

<sup>294</sup> “A consagração da nulidade como desvalor jurídico das formas de actuação administrativa violadoras da legalidade não pode deixar de traduzir, ao invés do que acontece com as situações da anulabilidade, a preocupação do legislador em preservar os valores, os bens e os interesses subjacentes às normas cujo respeito pela Administração Pública é sancionado com a nulidade.” OTERO, Paulo – **Legalidade e Administração Pública. O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade**. Coimbra: Almedina, 2003. p 1192 ISBN 978-972-40-1953 6 p 1030

<sup>295</sup> Processo nº 243/00, Plenário, de 11 de Julho de 2000. Relator- Conselheiro Paulo Mota Pinto. Publicado em Diário da República, 1ª Série-A – nº 277 de 30 de Novembro.

Decreto-Lei 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 fixado na lei, após o Ministério Público, ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 281.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 82.º da Lei 28/82, de 15 de Novembro<sup>297</sup>, ter requerido que fosse declarada, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade da norma constante do artigo 14.º n.º 3 do Decreto-Lei 427/89, de 7 de Dezembro, uma vez que tal interpretação da norma fora julgada inconstitucional em três dos acórdãos<sup>298</sup> do Tribunal Constitucional: números 683/99<sup>299</sup>; 73/2000<sup>300</sup> e 82/2000<sup>301</sup>. Pensamos ser da maior importância expor este assunto, ainda que seja relativo a um contrato e não a uma ato administrativo como é a nomeação transitória, pois, além de em ambas as situações estarmos na presença do empregador Estado, este acórdão apresenta argumentos que deram origem a referida inconstitucionalidade e que julgamos conseguir contradizer no terceiro desenvolvimento deste ponto. Importa, desde já, contextualizar toda esta temática. Nos três acórdãos que estiveram na origem da declaração com força obrigatória geral constante no acórdão 368/2000, julgou-se inconstitucional a interpretação do artigo 14.º n.º 3 do Decreto-Lei 427/89, de 7 de Dezembro, “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”. A citada norma estabelecia na altura que o contrato de trabalho a termo certo não conferia a qualidade de agente administrativo e regia-se pela lei geral sobre contratos de trabalho a termo, com as especificidades constantes na Lei 427/89, de 7 de Dezembro. Entendeu o Tribunal Constitucional que seria inconstitucional a interpretação do artigo 14.º n.º 3 segundo a qual os contratos a termo que durassem para além do prazo se convertiam em contratos sem termo, não se aplicando o disposto consagrado no artigo 47.º do Decreto-Lei 64-A/89, de 27 de Fevereiro, onde se estatuiu que se convertia em contrato sem termo os contratos a termo quando fossem excedidos o prazo de duração de três anos, prazo consagrado no artigo 44.º deste decreto-lei. Relativamente à norma de direito privado, constante do Decreto – Lei 64-A/89, de 27 de Fevereiro, que impunha a

---

<sup>296</sup> O Tribunal Constitucional declarou a norma inconstitucional com uma votação de sete a seis, demonstrando-se o tão fraturante foi esta matéria.

<sup>297</sup> Publicada em Diário da República, 1.ª Série – n.º 264 de 15 de Novembro, na sua versão atual.

<sup>298</sup> Disponíveis em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>

<sup>299</sup> Processo n.º 42/98, 2.ª Secção, de 21 de Dezembro de 1999. Relator – Conselheiro Paulo Mota Pinto

<sup>300</sup> Processo n.º 62/98, 3.ª Secção, de 9 de Fevereiro de 2000. Relator – Tavares da Costa

<sup>301</sup> Processo n.º 766/98, 1.ª Secção, de 10 de Fevereiro de 2000. Relatora- Conselheira Maria Helena Brito

conversão *ope legis* automática e obrigatória para o empregador privado, entendeu o Tribunal Constitucional no ser aresto 683/99<sup>302</sup> que se consideraria como uma “sanção para a ultrapassagem do limite legal à duração total dos contratos a termo”, sancionando-se a “possível tentativa de fraude à lei com a conversão em contratos de trabalho sem termo” como “razoável” importando “uma derrogação à liberdade contratual do empregador, na sua vertente da liberdade de conclusão de contratos”, justificando essa limitação “pela tutela da segurança no emprego que a Constituição da República garante aos trabalhadores”, todavia, entendeu-se no mesmo acórdão que “tal solução não é constitucionalmente imposta para os contratos de trabalho celebrados pelo Estado” aliás, refere-se que “diversa se apresenta a situação no caso do contratos a termo certo celebrados com o Estado” pois “aqui, afigura-se legítimo presumir, em primeiro lugar, que o empregador não se orientará exclusivamente por objectivos económicos, e que, por conseguinte, não tenderá a incorrer tão frequentemente na tentação de lançar mão de contratos de trabalho a termo com intuito de defraudar a segurança que geralmente garante aos seus funcionários. É, na verdade, este o padrão de comportamento que se deve esperar do Estado, com respeito das leis que ele próprio aprovou”, não obstante o decidido pelo Tribunal Constitucional, certo é que estas situações aconteceram. O Tribunal Constitucional entendeu, para declarar inconstitucional a interpretação segundo a qual um contrato a termo se convertia num contrato sem termo uma vez ultrapassado o limite máximo de duração fixado na lei, fundamental em dois aspetos. No primeiro aspeto fundamentou-se que “a conversão em contratos de trabalho em termo conduziria, no domínio da relação com a Administração Pública, ao aparecimento de uma *nova forma de constituição jurídica de emprego público*, diversamente do que acontece no domínio da lei geral de trabalho.” Na altura a relação jurídica de emprego com a Administração Pública constituía-se por nomeação; contrato administrativo de provimento; contrato de trabalho a termo certo e por contrato individual de trabalho<sup>303</sup>, nos termos do Decreto-Lei 427/89, de 7 de Dezembro, sendo a nomeação a forma de relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado. O Tribunal Constitucional decidiu, relativamente à conversão para um regime por tempo indeterminado, que “enquanto no domínio das relações laborais de direito privado a aplicação de tal regime de conversão, previsto no artigo 47º do Decreto-Lei 64 A/89, tem como consequência *a restauração, in casu*, do modelo preferencial das

---

<sup>302</sup> A fundamentação deste acórdão serve de base às decisões jurisprudenciais dos restantes arestos aqui referidos.

<sup>303</sup> Norma aditada pela Lei 25/98, de 26 de Maio, publicada em Diário da República 1ª Série –A nº 121 de 26 de Maio

relações laborais – ou seja, o do contrato de trabalho por tempo indeterminado –, no contexto da relação jurídica de emprego público a situação apresenta-se bem diversa. É que não existe qualquer previsão legal de contratos de trabalho com o Estado por tempo indeterminado, pelo que, desde logo, tal conversão teria como consequência necessária a contradição da taxatividade legal das vias de acesso à função pública, através de um novo modo de acesso, de forma definitiva e tendencialmente perpétua." Cumpre-nos, desde já, explanar a nossa opinião relativamente a este primeiro ponto que o Tribunal Constitucional argumentou para declarar inconstitucional a interpretação da norma anteriormente citada, consideramos que este tribunal se deve cingir a matéria jurisdicional e que ao referir que não existe previsão legal de contratos de trabalho com o Estado por tempo indeterminado usa uma justificação que não pode, no nosso entender, de se considerar meramente político-administrativa, não cabe a este tribunal efetuar apreciações acessórias, pois caso a norma fosse considerada constitucional, em nosso juízo o regime jurídico a aplicar aos funcionários detentores de um contrato de trabalho a termo convertido num contrato de trabalho por tempo indeterminado seria o consagrado na Lei 64-A/89, de 27 de Fevereiro, isso mesmo estatui o artigo 3º do artigo 14 da Lei 427/89, de 7 de Dezembro, ao consagrar que o contrato rege-se pela lei geral sobre contratos a termo certo, se esta mesma lei soleniza no seu artigo 47º que os contratos se convertem em contratos sem termo se forem excedidos os prazos de duração fixados de acordo com a lei, em nosso julgar, reforçamos, seria aplicado a estes funcionários o regime sobre contratos por tempo indeterminado das relações jurídicas de emprego privado, em tudo o que não colidisse com as especificidades do emprego público, mormente a prossecução do interesse público. Relativamente ao método de seleção dos elementos detentores de um contrato por tempo indeterminado convém, desde já, referir que os mesmos não eram designados por *ajuste direto*, o método de seleção consistia na publicação<sup>304</sup> designadamente em órgão de imprensa de expansão local, regional ou nacional incluindo obrigatoriamente a referência ao tipo de contrato a celebrar, o serviço a que se destina, a função a desempenhar e o prazo de duração e a proposta de remuneração a atribuir, nos termos do nº 1 do artigo 19º do Decreto-Lei 427/89, de 7 de Dezembro, obviamente que se trata de um processo de seleção *aligeirado* comparativamente ao processo de escolha dos nomeados, mas mesmo que se defendesse, como o fazemos, que os contratos se deveriam converter em contratos de trabalho sem termo, aplicando-se o

---

<sup>304</sup> Respeitando-se assim o princípio da publicidade que deve nortear o acesso ao emprego público.

regime geral dos contratos sem termo do setor privado com as especificidades da função pública, os mesmos nunca seriam declarados nomeados, mas sim contratados por tempo indeterminado. Perante toda esta problemática o Decreto-Lei 218/98, de 17 de Julho<sup>305</sup>, aditou ao Decreto-Lei 427/89, de 7 de Dezembro o número 4 ao artigo 18º, onde se consagrou que “o contrato de trabalho a termo certo a que se refere o presente diploma não se converte, em caso algum, em contrato sem termo”, o Tribunal Constitucional no seu acórdão 683/99 expõe que esta norma “visou justamente resolver o problema em causa no presente processo”, não poderíamos estar em mais desacordo, pois, em nosso entender esta norma não resolvia o problema pois padecia de inconstitucionalidade, violando o artigo 2º da Constituição da República Portuguesa, na sua vertente relativa ao princípio da proteção da confiança<sup>306</sup> ínsito num Estado de direito democrático, pois violaria expectativas legítimas de quem era, na altura, detentor de uma relação jurídica de emprego com o Estado, pessoa coletiva, que todos presumimos, e deveremos presumir sempre, pessoa *de bem*. Na realidade um indivíduo que pretendesse vincular-se com o Estado saberia que caso este não respeitasse a duração máxima legalmente admissível, e uma vez que o artigo 14º nº 3 remetia para a lei geral sobre os contratos a termo, o mesmo contrato seria convertido num contrato por tempo indeterminado, aliás, o que o Estado-legislador permitiu ao Estado-executivo foi, contrariando a sabedoria popular ínsita nos seus provérbios, *sol na eira e chuva no nabal*, pois por um lado era aplicado o contrato de trabalho na sua vertente de direito privado, quando a esmagadora maioria dos elementos da função pública era constituída por nomeados, permitindo assim, refrear o número de trabalhadores detentores de um vínculo estável, por outro lado, as sanções que se aplicam ao empregador privado, mormente a conversão dos contratos, já não seriam aplicáveis ao empregador público, violando a confiança que os funcionários legitimamente depositaram nas normas legais à altura, podendo até por em causa o próprio direito ao emprego.<sup>307</sup> — Importa desde já efetuar aqui uma pequena pausa para nos expressarmos relativamente ao princípio da proteção da confiança, pois julgamos importante relembrar o que decidiu o

---

<sup>305</sup> Publicada em Diário da República 1ª série-A - nº 163 de 17 de Julho.

<sup>306</sup> “O princípio da confiança postula a ideia de protecção da confiança dos cidadãos e da comunidade na ordem jurídica e na actuação do Estado, o que implica um mínimo de certeza e de segurança jurídica no direito das pessoas e nas expectativas que lhes são juridicamente criadas, razão pela qual é inconstitucional a norma que, por sua natureza, obvie de forma intolerável ou arbitrária àquele mínimo de certeza e segurança que os cidadãos e o direito têm de respeitar.” Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 27 de Março de 2007, processo nº 07A760 relator: Sebastião Póvoas

<sup>307</sup> “direito ao trabalho consubstancia-se no direito à estabilidade e segurança do emprego, direito de liberdade que a constituição assegura através da proibição dos despedimentos sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos, artigo 53 Constituição da República Portuguesa.” CAUPERS, João — **Os Direitos Fundamentais dos Trabalhadores e a Constituição**. Coimbra: Almedina, 1985. p 212. ISBN 978-972-40-0144-9 P110

Tribunal Constitucional no seu acórdão 474/2013, ao que nos interessa, estava em causa a norma ínsita na alínea b) do artigo 47º do Decreto nº 177/XII, na parte em que revogava o nº 4 do artigo 88º da Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro. Com a entrada em vigor desta última lei os detentores do vínculo jurídico nomeação que exercessem funções em condições diferentes das que implicassem poderes de autoridade e de soberania transitarium para a modalidade de contrato por tempo indeterminado, com a ressalva que manteriam “os regimes de cessação da relação jurídica de emprego público e de reorganização de serviços e colocação de pessoal em situação de mobilidade especial próprios da nomeação definitiva”, o mesmo é dizer que a relação de emprego público apenas cessaria por motivos subjetivos, como na altura referiu o Tribunal Constitucional esse sujeitos estavam “até agora excepcionados da aplicação de quaisquer causas de cessação da relação jurídica de emprego público por *razões objetivas*, por efeito do n.º 4 do artigo 88.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro”, acontece, porém, que com o Decreto 177/XII pretendia-se revogar o nº 4 do artigo 88º da Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, isto é, ambicionava-se revogar a garantia de que os *antigos* nomeados apenas veriam cessada a sua relação jurídica por motivos subjetivos, para poder ser cessada por motivos objetivos. Expôs aquele tribunal que “a jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre o princípio da confiança encontra-se sobretudo sedimentada em casos, como o presente, em que trata de sindicar a conformidade constitucional de normas *retrospectivas*, ou seja, de lei nova que se aplica a factos novos, ocorrendo anteriormente facto ou factos que criavam expectativas jurídicas (...) as situações de *retrospectividade* ou *retroatividade inautêntica* seriam tuteladas à luz do princípio da confiança, enquanto decorrência do princípio do Estado de direito democrático, consagrado no artigo 2.º da Constituição.” Continua aquele aresto “Esse princípio postula ‘uma ideia de proteção da confiança dos cidadãos e da comunidade na ordem jurídica e na atuação do Estado, o que implica um mínimo de certeza e segurança jurídica nos direitos das pessoas e nas suas expectativas juridicamente criadas e, consequentemente, a confiança dos cidadãos e da comunidade na tutela jurídica’ O que, porém, não posterga a liberdade de conformação do legislador democraticamente legitimado e a auto revisibilidade das leis” Consideramos, portanto, que o legislador dispõe, para adaptar os regimes jurídicos às necessidades de interesse público, de liberdade conformativa para legislar, num Estado de Direito democrático não poderia ser de uma outra forma, coisa bem diversa é quando o Estado com mudanças de regime põe em causa as expectativas jurídicas das pessoas que confiaram, e assim o devem continuar a fazer, num pessoa

coletiva que se presume *de bem*, o Estado. A proteção da confiança, tutelada pela nossa Lei Fundamental, da comunidade na estabilidade da ordem jurídica apenas se mostra merecedora quando os seguintes quatro requisitos têm resposta positiva, assim, para que possa ser convocado o princípio da proteção da confiança insito no artigo 2º da Constituição da República Portuguesa, é necessário: I - “Estado (mormente o legislador) tenha desenvolvido comportamentos capazes de gerar nos privados expectativas de continuidade;” II - “devem tais expectativas ser legítimas, justificadas em boas razões; III - “devem os privados ter feito planos de vida tendo em conta a prognose de continuidade do comportamento estadual” IV - “é ainda necessário que não ocorram razões de interesse público que justifiquem, em ponderação, a não continuidade do comportamento que gerou a situação de expectativa.” Pensamos que relativamente aos três primeiros requisitos a resposta apenas poderá ser afirmativa no que à nossa situação diz respeito, relembramos que na legislação laboral privada os contratos a termo se converteriam em contratos sem termo se fosse ultrapassado o seu prazo máximo legalmente estipulado e que com o aditamento do nº 4 do artigo 18º ao Decreto-Lei 427/89, de 7 de Dezembro, introduzido Decreto-Lei 218/98, de 17 de Julho, que consagrou que em caso algum os contratos a termo se converteriam em contratos por tempo indeterminado se fosse ultrapassado o seu prazo, pois os particulares, em nosso entender, criaram expectativas legítimas de que se o seu contrato a termo ultrapassasse o seu limite máximo, seria aplicado o regime privado, para o qual a lei remetia, e assim veriam o seu contrato a termo convertido num contrato por tempo indeterminado, relativamente ao quarto e último requisito: *que não ocorram razões de interesse público que justifiquem, em ponderação, a não continuidade do comportamento que gerou a situação de expectativa*, acreditamos que estas situações seriam tão pontuais que na realidade não vislumbramos que razões de interesse público poderiam obstar a que o princípio da proteção da confiança, enquanto decorrência do Estado de Direito, fosse invocado para declarar a inconstitucionalidade do nº 4 do artigo 18º do Decreto-Lei 427/89, de 7 de Dezembro. Gomes Canotilho e Vital Moreira<sup>308</sup> consideram, segundo os julgamos entender, que o requisito para as leis restritivas de direitos, liberdades e garantias não terem carácter retroativo consiste na ideia de proteção da confiança e da segurança aos cidadãos, “defendendo-os contra o perigo de verem atribuir aos seus actos passados ou às situações transactas efeitos jurídicos com que

---

<sup>308</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes, MOREIRA, Vital – **Constituição da República Portuguesa Anotada**. Volume I. 4ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. p 1152 ISBN 978-972-32-1462-8 p 394. Anotação XIV ao artigo 18º.

razoavelmente não podiam contar.” Consubstancia-se “um dos traços do princípio do Estado de *direito democrático* constitucionalmente afirmado no artigo 2º” da Constituição da República Portuguesa. – Após este breve apontamento, e retomando o raciocínio que vínhamos a ter, o juiz conselheiro Bravo Serra<sup>309</sup> que votou vencido entendeu, na sua declaração de voto<sup>310</sup>, ao acórdão 638/99, que “a norma em causa, tal como aplicada na decisão sob censura, não se mostra feridente da Constituição”, concretamente em relação ao primeiro ponto da fundamentação do Tribunal Constitucional, este conselheiro não concorda que uma entidade patronal seja sancionada com a conversão dos contratos a termo quando haja “um provimento de satisfação de necessidades permanentes de serviço” e uma “tal inferência já não seja cabida quando a Administração se vai também servir dessa renovação, múltiplas vezes muito para além daquele período máximo que se encontra estatuído para o regime privatístico do contrato de trabalho a termo.” O juiz conselheiro Messias Bento foi mais longe ao referir que “se a Administração deixa esgotar todos os prazos de duração do contrato sem lhe pôr termo, é porque a contratação desse pessoal se não destinou à ‘execução de tarefas e actividades não permanentes’. É, por isso, *irrazoável* que a Administração possa, depois, *incondicionadamente*, rescindir tal contrato. Uma norma legal que o consinta traduz um *arbítrio legislativo*, ferindo, por isso, os cânones de *justiça* ínsitos na ideia de Estado de Direito.” Não podíamos estar mais de acordo com esta posição, acrescenta Messias Bento que tal atitude “fere, obviamente, as regras da *boa fé*, que devem pautar o relacionamento da Administração com os seus trabalhadores. Tal significa, de algum modo, admitir que, para o Estado, não valha a proibição do *venire contra factum proprium*<sup>311/312</sup>.” Por sua vez o conselheiro Luís Nunes de Almeida na sua declaração de voto explana que: “assinale-se que a forma absoluta como se sublinha no acórdão que qualquer conversão automática de contratos a termo certo em contratos de contrato por tempo indeterminado, no âmbito da Administração

---

<sup>309</sup> Tentamos, mas infelizmente sem sucesso, entrevistar este, agora, juiz jubilado.

<sup>310</sup> Pelos mesmos motivos do Conselheiro Bravo Serra, pronunciaram-se os conselheiros: Maria Fernanda Palma; Luís Nunes de Almeida; Maria Helena Brito; e Alberto Tavares da Costa.

<sup>311</sup> Segundo o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 09 de Julho de 1998, processo nº 97A928 – relator: Garcia Marques, I – “Há *venire contra factum proprium* quando alguém exerce uma posição jurídica em contradição com o comportamento pelo mesmo assumido anteriormente. II – A proibição do *venire contra factum proprium* reconduz-se à doutrina da confiança, pressupondo, como elemento objectivo, que o confiante adira realmente ao facto gerador da confiança.”

<sup>312</sup> “São pressupostos desta modalidade de abuso do direito – *venire contra factum proprium* – os seguintes: a existência dum comportamento anterior do agente susceptível de basear uma situação objectiva de confiança; a imputabilidade das duas condutas (anterior e actual) ao agente; a boa fé do lesado (confiante); a existência um ‘investimento de confiança’, traduzido no desenvolvimento duma actividade com base no *factum proprium*; o nexos causal entre a situação objectiva e o ‘investimento’ que nela assentou.” Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 12 de Novembro de 2013, processo nº 1464/11.2TBGRD-AC1.S1 Relator: Nuno Camareira

Pública, seria constitucionalmente inadmissível, parece inviabilizar – mesmo ao legislador – a solução de uma situação de flagrante injustiça, cujo único responsável é o próprio Estado, o que conflituará com os próprios princípios do Estado de direito democrático, consignado no artigo 2º da Constituição.” Relativamente ao segundo argumento da sua fundamentação, o Tribunal Constitucional declarou que estaria em causa o direito de igualdade no acesso à função pública. Ainda antes de discorrermos sobre este argumento em concreto vamos citar Cláudia Viana que refere que “é o concurso que se apresenta como o processo-regra de recrutamento e seleção de pessoal”, entendido como “o sistema que estabelece a competição entre candidatos ao preenchimento de lugares de certa categoria.”<sup>313</sup> Ana Neves, relativamente ao concurso público, menciona que o princípio do concurso, assim como o princípio da publicidade, enquanto princípios específicos da contratação pública, “é o procedimento no qual vários interessados disputam, em igualdade de condições, um bem ou vantagem públicos, de acordo com critérios objetivos de mérito”<sup>314</sup>, enquanto o princípio da publicidade “é o verdadeiro pilar do sistema da contratação pública. Exige que os interessados em participar nos procedimentos, e em contratar com entidade adjudicante, possam conhecer a sua abertura e regras.”<sup>315</sup> Marcello Caetano expôs que: “o concurso consiste na faculdade de apresentação de candidaturas de quantos pretendam provar que possuem as condições necessárias para o exercício de certo cargo. O concurso caracteriza-se, pois, por facultar a competição entre todos os pretendentes que legitimamente aspirem a ocupar o lugar a prover.”<sup>316</sup> O Tribunal Constitucional no acórdão que temos vindo a analisar e em concreto sobre o argumento do princípio do concurso refere que este princípio, fundamentado no “próprio *direito de igualdade* no acesso à função (e no direito a um procedimento justo de seleção) - poderia ser frustrado.” Entende este tribunal que a “conversão de contratos a termo de pessoal irregularmente contratado – com base num processo de seleção precário e sumário com a consolidação da relação de emprego, afigura-se pouco claro, designadamente, por não se encontrar diretamente previsto na lei.” Cumpre-nos de imediato contraditar o que este tribunal refere como “contratos” de “pessoal irregularmente contratado”, no nosso entender incorre-se aqui num equívoco, que só podemos considerar lapso declarativo do

---

<sup>313</sup> VIANA, Cláudia – **O Regime Jurídico de Concursos de Pessoal na Função Pública**. *Scientia Iuridica*, Revista de Direito Comparado Português e Brasileiro. Tomo L Maio-Agosto. 1999 nº 290 p 100

<sup>314</sup> NEVES, Ana Fernanda – **Os Princípios da Contratação Pública**. p 29-58. Estudo em Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia. Volume II. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. p 1296 ISBN 978-000-00-1780-2 p 48

<sup>315</sup> *Idem*; *ibidem* p 49

<sup>316</sup> CAETANO, Marcello – **ob. cit.** Volume II. p 662

relator ou, então, de uma incorreção na escrita, pois de toda a matéria factual ínsita neste acórdão não se depreende que a constituição da relação jurídica padecesse de qualquer tipo de vício ao momento da sua celebração, bem pelo contrário, o negócio jurídico terá sido válido e eficaz. Coisa bem diversa é a situação a partir do momento em que se ultrapassa o prazo legal máximo admitido para aquele tipo de contrato, aí sim estamos na presença de uma invalidade, mas só a partir desse momento, nunca na forma de contratar, pois, segundo toda a factualidade, forma cumpridos todos os requisitos que na altura se exigiam para a celebração de contratos a termo. Refere-se, também, naquela decisão “que a substituição de um concurso para o acesso à função pública pela conversão de um contrato de trabalho a termo certo num contrato por tempo indeterminado” não pode ser “compatível com o disposto no artigo 47º nº 2, da Constituição, na parte em que firma o princípio do acesso por via do concurso” e que “com o surgimento de tal nova categoria de trabalhadores para o Estado por tempo indeterminado os quadros poderiam vir a ser cumpridos, a título definitivo, sem qualquer precedência do concurso constitucional e legalmente exigido. Isto, portanto, com possível ofensa dos interesses de transparência e de imparcialidade na composição do corpo de trabalhadores que a regra do artigo 47, nº 2, da Constituição, justamente visa assegurar.” Relativamente ao *desassossego* que parece transparecer nesta decisão por possível preenchimento dos quadros por elementos detentores de contratos convertidos, apraz-nos dizer que, para que isso nunca acontecesse, bastaria à Administração, enquanto empregador, cumprir as normas democraticamente estabelecidas e legalmente impostas pelo Estado-legislador, mormente as relativas à contratação por tempo determinado, e assim não já não socorreria o *risco* de os quadros da Administração Pública serem preenchidos por elementos anteriormente detentores de um contrato de trabalho, que segundo este acórdão, foi “irregularmente” celebrado. Refere-se nesta versada decisão que “a prescrição constitucional da regra como regime-regra de acesso à função pública, pois o concurso é o procedimento de selecção que oferece maiores garantias de transparência e fiabilidade na avaliação dos candidatos. Justamente por isso, também o concurso se há de estruturar procedimentalmente de forma justa, e há-de ser decidido por critérios substancialmente relevantes – em regra, as capacidades, méritos e prestações dos candidatos.” Relativamente a este argumento o conselheiro Bravo Serra contende, na sua declaração de voto, referindo que “não deixa de se sublinhar que a via do concurso como meio de acesso àquele *função*<sup>317</sup> não é algo imperativamente

---

<sup>317</sup> Referindo-se à função pública.

consagrado na Lei Fundamental, e isso pela singela razão que segundo a qual o que aquela disposição se prescreve é que tal via deve, em regra, ser utilizada e não que a regra do concurso é a única utilizável.” Continua este conselheiro que “mesmo no âmbito da celebração de contratos a termo, a oferta de emprego não deixa de ser objeto de publicitação a ela, pois, os demais interessados se podendo candidatar, e que o pessoal a contratar de ser adequadamente habilitado e qualificado para o desempenho de funções (conforme o artigo 19º do Decreto-Lei 427/89, de 7 de Dezembro), pelo que, neste particular, se não lobrigam, a nível substancial, quaisquer abissais diferenças no que concerne à orientação e satisfação do interesse público, à natureza e intensidade dos interesses a ponderar e o direito a um procedimento justo de recrutamento e seleção quanto aos ‘trabalhadores da função pública’ comparativamente com os trabalhadores do setor privado.” Concordamos na íntegra com esta declaração, na realidade é cumprido o princípio da publicidade dos concurso de seleção<sup>318</sup>, pois o mesmo é publicitado, podendo concorrer quem se mostre interessado, caso cumpra os requisitos legalmente impostos, em estabelecer uma relação de emprego com a Administração Pública, não se preenchendo os lugares através de *ajuste direto* ou outro meio análogo, esses sim, bem mais adstritos a clientelas e compadrios que em muito pouco dignificam o Estado de direito democrático. O conselheiro Messias Bento, na sua declaração de voto, não contempla “que as especificidades da relação jurídica de emprego público, designadamente as exigências feitas pela regra da igualdade no acesso à função pública, e pelo princípio do concurso, repudiem a solução propugnada: desde logo, porque tais especificidades e exigências têm que compatibilizar-se com imperativos de justiça (...)” e que ao não serem convertidos tais contratos ferem-se “as regras da boa fé, que devem pautar o relacionamento da administração com os seus trabalhadores.” Concordamos com as declarações de voto destes dois conselheiros, A norma estabelecida no artigo 47º da Constituição da República Portuguesa, com a epígrafe “Liberdade de estatuição de profissão e acesso à função pública” que: 1. “ Todos têm direito de escolher livremente a profissão ou o género de trabalho, salvas as restrições legais impostas pelo interesse colectivo ou inerentes à própria capacidade. 2. Todos os cidadãos têm o direito de acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade, em regra por via de concurso.” A regra constitucional

---

<sup>318</sup> “a Constituição da República Portuguesa não impõe a sujeição a um regime único na admissão ao empregador publico (...) não obriga a que processo de recrutamento (...) em regime de contrato de trabalho seja idêntico ao previsto para os empregados regulados pelo direito administrativo” FERNANDES, Francisco Liberal – **Sobre a Proibição da Conversão dos Contratos de Trabalho a Termo Certo no Emprego Público. Comentário à Jurisprudência do Tribunal Constitucional.** p. 76 – 95. Questões laborais, Ano IX, nº 19. 2002. ISSN 0872-8267 p 82

do concurso como meio de recrutamento, enquanto “prova fundamental que deve ultrapassar quem deseja chegar a funcionário”<sup>319</sup>, é, como nos referem Gomes Canotilho e Vital Moreira, “uma garantia do princípio da igualdade e do próprio direito de acesso, pois este não existe quando a Administração pode escolher e nomear livremente os funcionários (...)”, consubstanciando “um verdadeiro direito a um procedimento justo de recrutamento, vinculado aos princípios constitucionais e legais (igualdade de condições e oportunidades para todos os candidatos, liberdades de candidatura, divulgação atempada dos métodos e provas de selecção, bem como os respectivos programas e sistema de classificação, aplicação e critérios de avaliação, neutralidade na composição do júri e direito de recurso).”<sup>320</sup> Continuam estes autores que “a liberdade de escolha de profissão é um direito fundamental e complexo”<sup>321</sup> e que o direito de acesso à função pública surge qualificado “como um direito de carácter pessoal, associado à liberdade de escolha de profissão”, sendo “um verdadeiro direito subjectivo pessoal.”<sup>322</sup> “O direito de acesso à função pública em condições de igualdade e liberdade consiste principalmente em A) não ser proibido de aceder à função pública em geral, ou a uma determinada função pública em particular (liberdade de candidatura), B) poder candidatar-se aos lugares postos a concurso, desde que preenchidos os requisitos necessários, C) não ser preterido por outrem com condições inferiores, D) não haver escolha discricionária por parte da administração.”<sup>323</sup> Após esta breve incursão doutrinária apraz-nos mencionar que o artigo 47º da Constituição da República Portuguesa consagra o concurso enquanto regime regra, nada impedindo que não possa ocorrer enquanto meio excepcional, mais ainda, pois, como referimos *supra* estes trabalhadores, em nosso entender, não veriam convertido o seu contrato de trabalho a termo numa nomeação por tempo indeterminado, mas sim, num contrato de trabalho sem termo que seguiria o estabelecido na altura para o emprego do setor privado, embora, tendo em conta as especificidades do serviço público, mormente, a prossecução do interesse público. O acórdão 363/99 invoca que “as exceções à regra concursal não fogem ao controlo da sua ‘congruência e razoabilidade’ relativamente ao fim a atingir e ao interesse a satisfazer”, expressando que “admitindo o Tribunal

---

<sup>319</sup> OLIVEIRA, António Cândido – **Os Funcionários Públicos em Portugal. Presente e Prespectivas de Futuro**. Scientia Iuridica, Revista de Direito Comparado Português e Brasileiro. Tomo XLVIII Janeiro-Junho. 1999 nº 277/279 p 109

<sup>320</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes, MOREIRA, Vital – **Constituição da República Portuguesa Anotada**. Volume II. 4ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. p 1085 ISBN 978-972-32-1839-8 p 661. Anotação XII ao artigo 47º.

<sup>321</sup> *Idem; Ibidem* p 653. Anotação I ao artigo 47º.

<sup>322</sup> *Idem; Ibidem* p 661 Anotação XII ao artigo 47º.

<sup>323</sup> *Idem; Ibidem* p 660 Anotação XI ao artigo 47º.

Constitucional italiano apenas as exceções que sejam impostas pela salvaguarda de outros valores e princípios constitucionais. Pensamos ser exatamente pela salvaguarda de outros valores e princípios constitucionalmente estabelecidos, como seja o princípio da proteção da confiança ínsito no artigo 2º da Constituição da República Portuguesa<sup>324</sup>, que o Tribunal Constitucional, em nosso entender, deveria ter decidido de outra forma, o mesmo entendimento tem Manuel Tavares ao expressar-se desta forma: “discordamos da decisão e dos seus fundamentos, pelas razões aduzidas nas várias declarações de voto”<sup>325</sup>.

III – No último desenvolvimento deste ponto abordaremos duas temáticas relacionadas com a possibilidade de uma nomeação formalmente transitória ser declarada como uma nomeação materialmente definitiva. Num primeiro momento pronunciar-nos-emos sobre o n.º 3 do artigo 134º do Código do Procedimento Administrativo<sup>326</sup>, o qual possibilita a atribuição de certos efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de atos nulos de harmonia com os princípios gerais de direito, em que o método de seleção tenha sido o estipulado no n.º 6 do artigo 36º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, *o empregador público pode limitar -se a utilizar o método de seleção avaliação curricular nos procedimentos concursais para constituição de vínculos de emprego público a termo*, não se verificando neste caso um verdadeiro *concurso público* conforme exigiu o Tribunal Constitucional, conforme referimos no desenvolvimento anterior. Num segundo momento, faremos referência a uma nomeação transitória onde o processo de seleção utilizado é o mesmo que para uma nomeação definitiva, ou seja o consagrado no n.º 1 do artigo 36º da Lei Geral do trabalho em Funções Públicas, e onde conseguiremos refutar os motivos que levaram o Tribunal Constitucional a declarar inconstitucional<sup>327</sup>, com força obrigatória geral, a interpretação segundo a qual os contratos de trabalho a termo se converteriam em contratos de trabalho sem termo quando fosse ultrapassado o prazo, se, frisamos, fosse também esse o entendimento, deste tribunal de excelência, caso fosse chamado a decidir relativamente a uma nomeação transitória onde fosse ultrapassado o seu prazo legal. Assim, e começando por explanar a matéria relativa à atribuição de efeitos jurídicos a situações de facto subsequentes de atos nulos, estatui o n.º 1

---

<sup>324</sup> Relembramos que ao momento da celebração dos contratos não estava estatuído no Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de dezembro, que em caso algum os contratos a termo se converteriam em contratos sem termo, norma aditada posteriormente pelo Decreto-Lei n.º 218/98, de 17 de Julho.

<sup>325</sup> TAVARES, Manuel – **Função Pública Administração Central e Local, Regime Jurídico Ampliado e Atualizado**. Volume I. 2ª Edição. Lisboa: p 1045 ISBN 972-8471-75-0 p 414

<sup>326</sup> Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, na sua versão atual.

<sup>327</sup> Acórdão n.º 368/2000.

do artigo 134º do Código do Procedimento Administrativo que o ato nulo não produz quaisquer efeitos, isto mesmo corresponde à norma-regra, no entanto, o número 3 do mesmo artigo consagra a norma-exceção ao solenizar que a declaração de nulidade não prejudica a possibilidade de efeitos jurídicos a situações decorrentes de atos nulos, por força do simples decurso do tempo, de harmonia com os princípios gerais de direito. Convém referirmos a problemática dos designados agentes de facto. Esta questão foi particularmente abordada por Marcello Caetano, que expressou que “é frequente a administração ser servida por indivíduos que foram irregularmente e extraordinariamente investidos nas funções e que, por isso, são meros agentes de facto”<sup>328</sup>, isto é, o seu vínculo formal de emprego não se apresenta em consonância com as funções materialmente desempenhadas, no entanto “é preciso tratar-se de indivíduo aceite pacífica e publicamente como agente administrativo e que exerça funções no interesse geral.” Este autor define desta forma o agente putativo: “são os indivíduos que em circunstâncias normais exercem funções administrativas de maneira a serem reputados em geral como agentes regulares (...) o caso mais vulgar de agente putativo é o que resulta do provimento em circunstâncias normais, por ato jurídico ilegal enquanto a invalidade não é declarada.” Marcello Caetano defendia que “o indivíduo adquiriria a situação de agente de direito por via de uma espécie de usucapião (...) entregue ao prudente arbítrio do julgador”<sup>329</sup>, aplicando-se por analogia “o prazo exigido no artigo 1298<sup>330</sup> para a aquisição de direitos reais sobre coisas móveis, independentemente de boa fé e da existência de título e de registo. Dez anos.”<sup>331</sup> João Alfaia refere que “enquanto os agentes de direito são investidos regularmente em lugares públicos, os agentes de facto não o são. Mas é preciso tratar-se de indivíduos aceites pacífica e publicamente como agentes administrativos.”<sup>332</sup> Segundo este último autor o agente de facto poderia revestir duas modalidades: agentes putativos de *putare* - acreditar (...) em circunstâncias normais exercem funções administrativas de maneira a serem reputados em geral como agentes de direito, apesar de não estarem validamente investidos nos respectivos cargos.”<sup>333</sup> A segunda modalidade de agente de facto seria: os “agentes necessários (...) indivíduos que, em estado de necessidade e por imperativo do bem comum, se encarregaram do exercício de funções públicas sem neles terem sido investidos processo regular.”<sup>334</sup> Por sua vez Paulo Veiga e Moura refere que “a figura jurídica do agente putativo foi a solução

---

<sup>328</sup> CAETANO, Marcello – *ob. cit.* Volume II. p 643

<sup>329</sup> *Idem; ibidem* p 645

<sup>330</sup> Código Civil.

<sup>331</sup> CAETANO, Marcello – *ob. cit.* Volume II. p 647

<sup>332</sup> ALFAIA, João – *ob. Cit.* p 132

<sup>333</sup> *Idem: ibidem*

<sup>334</sup> *Idem: ibidem* p 133

encontrada pela doutrina e jurisprudência para resolver os graves problemas, que, ao nível da relação orgânica e de serviço, decorriam da ilegalidade a investidura do agente como titular de um órgão administrativo.”<sup>335</sup> Continua este autor que “a solução perfilhada ao nível doutrinal e jurisprudencial na aquisição da funcionário por via de uma espécie de usucapião pelo que aqueles que ocuparam um cargo em que não tivessem sido legalmente investidos poderiam ver, desde que de forma pacífica, pública e contínua, convertida a sua situação de funcionários de facto em funcionários de direito, com as correlativas vantagens e regalias (...) tudo se passando como se a sua investidura tivesse sido, desde o início, conforme ao ordenamento jurídico.”<sup>336</sup> O Provedor de Justiça, Doutor Nascimento Rodrigues, na Recomendação nº 4/A/2003<sup>337/338</sup> expressou, se bem o compreendemos, que uma vez o nº 3º do artigo 134º do Código do Procedimento Administrativo consagra *por força do decurso de tempo*, apenas se poderão atribuir efeitos jurídicos quando o funcionário de facto tiver prestado funções durante um período prolongado de tempo. Quanto ao período mínimo de tempo necessário para serem atribuídos efeitos jurídicos, entendia que “deve evitar-se a excessiva simplificação (...) nas posições que condicionam a possibilidade de convalidação da situação de facto em situação de direito ao decurso de 10 anos ininterruptos no exercício de funções.” Entendia este Provedor que qualquer prazo fixo, erigido como *elemento integrador objetivo* (retirado do disposto no artigo 1298º do Código Civil), não poderia considerar-se admissível, enquanto critério determinante, ou mesmo único, “sem que, ao mesmo tempo, seja relacionado com outros elementos de facto que confirmem relevância a um determinado prazo.” Na realidade, entendia, que seria ao *prudente arbítrio do julgador* que incumbiria decidir de forma casuística se verificariam as “condições em que o *funcionário de facto*” deveria “passar a ser *funcionário de direito*”, conclui que o que “importará, sempre (e essa é, sem dúvida, a principal condição *sine qua non*), é uma cuidada análise da situação concreta que levou à criação do quadro factual desconforme ao direito e ponderar, também casuisticamente, se são respeitados os requisitos cujo preenchimento é necessário para a produção de *efeitos jurídicos putativos*.” A Procuradoria Geral da República expressou, em 1987, num seu parecer<sup>339</sup> que o

---

<sup>335</sup> MOURA, Paulo Veiga e – **Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública**. 2ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2011. p 332 ISBN 978-972-32-1913-5 p 28

<sup>336</sup> *Idem*; *ibidem* p 29

<sup>337</sup> Recomendação da Provedoria de Justiça nº 4/A/2003, de 27 de Maio de 2003.

<sup>338</sup> Nesta Recomendação estava em causa o exercício pacífico, público e contínuo de funções por seis anos, assegurando necessidades permanentes do serviço. O Provedor considerou que “tem direito ao lugar em que esteve provida (...) ao abrigo do disposto no nº 3 do artigo 134º, do Código do Procedimento Administrativo, e na qualidade de funcionária putativa.”

<sup>339</sup> Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República nº P001021987, de 08 de Outubro de 1987. Relator: Tavares da Costa.

“exercício efetivo e em circunstâncias normais das funções administrativas correspondendo ao lugar, na suposição da sua existência, de modo pacífico, contínuo e público, caracteriza o indivíduo irregularmente investido como agente putativo ou de facto. Já em 1978 a Procuradoria Geral da República num seu parecer<sup>340</sup> expressou que tendo em atenção o “critério de prudente arbítrio a situação de agente de facto deve considerar-se convertida em direito, adquirindo, assim, o direito ao lugar.” Relativamente aos dez anos que seriam necessários para um agente de facto fosse declarado como agente de direito Jorge Silva Martins refere que “tal solução se mostra totalmente inadequada para os efeitos a que se propõe.” Este autor sustenta tal posição “em três ordens de razão: o artigo 1298º do Código Civil nada tem que ver com o universo da actividade administrativa, não se aplicando a usucapião, pois nesta não há uma ponderação, aplica-se logo estejam preenchidos os seus requisitos”<sup>341</sup>, Como segundo argumento este mestre defende que “consoante o âmbito dos efeitos a retirar da operatividade da figura dos efeitos putativos maior deverá ser também o lapso temporal a tomar em consideração”, por último e como terceira ordem de razão alude à “aferição do estado subjectivo do beneficiário do acto administrativo nulo (...) aqueles que conheçam (ou que não possam desconhecer) a ilegalidade contida no acto de que forem beneficiários mereçam menos amparo do ordenamento jurídico que do que aqueles desconheciam essa mesma ilegalidade.”<sup>342</sup> Não concordamos com este autor principalmente quando faz referência ao estado subjectivo do beneficiário do ato administrativo nulo, no nosso entender, não nos parece que mereça censura um funcionário que, apesar de saber que o seu vínculo precário já ultrapassado o seu prazo legalmente admissível, perante a possibilidade de perder por completo o seu meio de subsistência, veja-se o caso apresentado no desenvolvimento anterior, não desperte para a possibilidade do mesmo padecer de invalidade, não nos parece, por isso, exigível que o trabalhador alerte para a possibilidade de o seu vínculo laboral poder padecer de invalidade, a Administração Pública, essa sim, tem, em nosso entender, o ónus de verificar casuisticamente se os vínculos laborais que celebra se mantêm válidos e eficazes, coisa diversa será os servidores do Estado astuciosamente ou de forma premeditada “criaram (ou ajudaram a criar) (...) as situações cuja regularização, depois, era visada”<sup>343</sup>, aí consideramos que deve o julgador ter em atenção este aspeto. O

---

<sup>340</sup> Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República nº P001571978, de 13 de Julho de 1978. Relator: Tavares da Costa.

<sup>341</sup> MARTINS, Jorge Silva – **Os Efeitos Putativos como Instrumento de Protecção da Confiança no Quadro dos actos Administrativos Nulos**. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas. Lisboa: Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, 2010. p 191

<sup>342</sup> *Idem*; *ibidem* p 198

<sup>343</sup> Recomendação da Provedoria de Justiça nº 4/A/2003.

artigo 134º do Código do Procedimento Administrativo consagra no seu número 1 que o ato nulo não produz quaisquer efeitos jurídicos, no entanto, o número 3 do mesmo preceito estatui que essa nulidade não prejudica a possibilidade de atribuição de certos efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de atos nulos, por força do simples decurso do tempo, de harmonia com os princípios gerais de direito. Segundo Jorge Silva Martins nesta norma assistimos a um “peculiar confronto entre o princípio da legalidade, por um lado, que impõe a reintegração da legalidade objectiva violada e, dominantemente, o princípio da segurança jurídica 'através do seu corolário da protecção da confiança' , por outro, o qual exige que a confiança que o beneficiário depositou na manutenção do seu *status quo* não seja postergada num momento já tao tardio. É aqui que entra a figura dos efeitos putativos de facto, em casos excepcionais, admite o ordenamento que a dicotomia causa efeito nulidade/imediata incapacidade de produção de efeitos jurídicos seja excepcional, reconhecendo efeitos jurídicos 'alguns pelo menos' a situações de facto criadas a sombra de actos administrativos nulos.”<sup>344</sup> Para este mesmo autor o nº 3 do artigo 134º apresenta “Três virtudes principais: I) permite alcançar um equilíbrio de forças entre exigências de sentido contrário dignos de protecção e com peso igualmente relevante em Estado de direito. II) não deixa de garantir o restabelecimento da legalidade objectiva violada na medida em que este objectivo não conflitua com a protecção da confiança criada e finalmente, III) preserva em geral o desvalor da nulidade que o legislador associou a determinado tipo de condutas administrativas inválidas, apenas decepcionando ou modelando constitutivamente em relação a cada caso concreto.”<sup>345</sup> Como foi referido, a norma estatuída no nº 3 do artigo 134º mitiga o princípio da legalidade com o princípio da protecção da confiança, sendo que “a figura dos efeitos putativos encontra o seu fundamento basilar na protecção da confiança”<sup>346</sup>, pois a “ausência de qualquer protecção pode causar consideráveis prejuízos e minar a confiança nos poderes públicos quando os particulares organizam as suas vidas e dependem ' muitas vezes ate financeira dente' de tais decisões.”<sup>347</sup> Para finalizar este autor argumenta que “em traços gerais podemos dizer que a figura dos agentes putativos tem como protecção da confiança do funcionário público, ocupando-se mais concretamente, da definição dos casos e da delimitação dos parâmetros necessários para que alguém adquira o estatuto de *jure* correspondendo as funções que vem desempenhando.”<sup>348</sup> Paulo Otero refere que “a radicalidade da ausência de produção

---

<sup>344</sup> *Idem; ibidem* p 16

<sup>345</sup> *Idem; ibidem* p 17

<sup>346</sup> *Idem; ibidem* p 196

<sup>347</sup> *Idem; ibidem* p 134

<sup>348</sup> *Idem; ibidem* p 134

de efeitos por parte de actos nulos tem sido atenuada, primeiro pela doutrina (Marcello Caetano) e pela Jurisprudência (agente de facto, acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 19 de Outubro de 1989, processo 0027112) e agora por expressa disposição legal, admitindo-se a possibilidade de, por força do simples decurso do tempo, segundo princípios gerais de direito, serem atribuídos certos efeitos jurídicos a situações de facto geradas por actos nulos.”<sup>349</sup> Continua este autor que “o reconhecimento pela ordem jurídica de efeitos jurídicos a meras situações de facto decorrentes de actos nulos, expressando um corolário da tutela dos valores de segurança, da estabilidade e da confiança em conjunto com a relevância do decurso do tempo em direito, se é certo que nunca implica qualquer convalidação ou legalização do ato em causa, continuando este a ser nulo e, nesse sentido, justificando-se sempre a declaração da respectiva nulidade, envolve, todavia, uma juridificação legitimadora de alguns dos efeitos gerados pelas situações factuais criadas à sua sombra.”<sup>350</sup> Ainda segundo Paulo Otero “provoca duas modificações nucleares no ordenamento jurídico-administrativo: habilita, em primeiro lugar, uma transformação de efeitos de facto em efeitos jurídicos, tendo a particularidade de fazer corresponder a verdade jurídica ou formal àquela que era a verdade aparente ou efectiva; cria, em 2º lugar, um regime atípico para tais situações de nulidade permitindo que sejam certos efeitos decorrentes de actos nulos, motivo pelo qual se poderá aqui falar, tal como sucede do direito constitucional, numa nulidade atípica em direito administrativo.”<sup>351</sup> Do mesmo modo Marcelo Rebelo de Sousa e André Matos expressam que estamos na presença “de uma mitigação do regime da nulidade, em especial do carácter permanente da ineficácia dos actos nulos, decorrente de uma necessidade de compatibilização das exigências de reintegração plena do bloco de legalidade com outros princípios, designadamente o da tutela da confiança.”<sup>352</sup> Esteves de Oliveira, Costa Gonçalves e Pacheco Amorim em comentário ao artigo 134º do Código do Procedimento Administrativo declaram que “o ato nulo é juridicamente impotente *ab initio* para produzir efeitos jurídicos, como resultado directo da sua própria estatuição.”<sup>353</sup> Continuam estes autores que “circunstancias de boa-fé, plausibilidade e estabilização no tempo”<sup>354</sup> são os motivos que justificam a exceção ao nº 1 do artigo 134º, dando como “exemplo de escola sobre efeitos putativos” a situação dos funcionários “com 10 anos de exercício pacífico, continuo e público

---

<sup>349</sup> OTERO, Paulo – **Legalidade e Administração Pública. O sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade**. Coimbra: Almedina, 2003. P 1192 ISBN 978-972-40-1953 6 p 1031

<sup>350</sup> *Idem; ibidem* p 1032

<sup>351</sup> *Idem; Ibidem*.

<sup>352</sup> SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, André – ob. cit. p 172

<sup>353</sup> OLIVEIRA, Mário Esteves; GONÇALVES, Pedro Costa; AMORIM, J. Pacheco – ob. cit. p 672

<sup>354</sup> *Idem; ibidem* p 653

de funções, em que tenham sido investidos por acto nulo”<sup>355</sup>, justificando que a “estabilidade das relações sociais, como as da protecção da confiança, da boa fé, do *suum cuique tribere*, da igualdade, do não locupletamento, e até da realização do interesse publico, princípios que podem, todos, ser chamados a colmatar situações de injustiça derivadas da aplicação estrita do principio da legalidade e da absolutidade do ato nulo.”<sup>356</sup> Perante tudo o que temos vindo a expor consideramos que uma nomeação transitória que ultrapasse o prazo máximo legalmente admissível, ainda que seja considerada, enquanto ato administrativo, um ato nulo, enquanto “forma de invalidade excepcional, consistindo a regra a anulabilidade”<sup>357</sup>, deve ser declarada como nomeação definitiva, mesmo que o processo de seleção dos candidatos tenha sido o expresso no artigo 36º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, em nome dos princípios gerais de direito que citamos anteriormente, apenas se deixando para o prudente arbítrio do julgador o respetivo lapso temporal. Somos da opinião que a Administração Pública tem o dever, até porque, como decidiu o Supremo Tribunal Administrativo “gozando os actos da administração da presunção de legalidade”<sup>358</sup>, de cumprir a lei, não sendo negligente e *autorizar* de facto a que situações deste calibre possam acontecer, prevalecendo-se dos funcionários que sabe estarem em situação ilegal e quando já dos mesmo não necessita invoca que os atos são nulos, atuando em *venire contra factum proprium*, o que consideramos lamentável para instituição que se presume conhecer e respeitar o princípio da boa-fé<sup>359</sup>. Por tudo isto, e uma vez que deve o Estado-Executivo dar o exemplo e ser o primeiro a cumprir a lei, não esquecer que o código do trabalho sanciona com a conversão os contratos a termo quando seja ultrapassado o seu limite máximo de duração<sup>360</sup>, consideramos que é indiferente o lapso temporal após se ter ultrapassado o seu limite máximo, em nome, mormente, do princípio da justiça e do princípio da protecção da confiança, enquanto princípios basilares do Estado de direito, em nosso entender entendemos que deve ser considerada como uma nomeação materialmente definitiva, uma nomeação transitória que ultrapassa o seu limite máximo, desde que o servidor do Estado cumpra todos os requisitos legalmente impostos e

---

<sup>355</sup> *Idem, ibidem* p 654

<sup>356</sup> *Idem; ibidem* p 655

<sup>357</sup> AMARAL, Diogo Freitas do; CAUPERS, João; CLARO, João Martins; GARCIA, Maria da Glória Dias; VIEIRA, Pedro Siza; SILVA, Vasco Pereira – Código do Procedimento Administrativo – Anotado. 4ª Edição. Coimbra: Almedina, 2003. p 467 ISBN 972-40-4004-X p 243

<sup>358</sup> Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 1 de Novembro de 1993, processo nº 02801

<sup>359</sup> “O princípio postula a previsibilidade e a fiabilidade das actuações públicas. E postula que se conformem com os fins e valores jurídicos que lhe subjazem e justificam” NEVES, Ana Fernanda – **Os Princípios da Contratação Pública**. p 29-58. Estudo em Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia. Volume II. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. p 1296 ISBN 978-000-00-1780-2 p 47

<sup>360</sup> “Regime Jurídico menos exigente para o empregador Estado do que para o empregador privado” RAMALHO, Maria do Rosário Palma – **Tratado de Direito do Trabalho. Situações Laborais Individuais**. Parte II, 5ª Edição, Coimbra: Almedina, 2014. p 1188 ISBN 978-972-40-55-97-8 p 393

não tenha agido de forma astuciosa e fraudulenta com o intuito de se açambarcar ao lugar, até porque como foi decidido pelo Supremo Tribunal de Administrativo<sup>361</sup> “razões de equidade e atendendo aos vários interesses em jogo, deve admitir-se que o exercício pacífico, público e contínuo de funções publicas, durante um período de tempo mais ou menos longo, dá lugar a uma espécie de ‘usucapião’ a favor do agente de facto, legitimando juridicamente a sua posição face a Administração”, mais difícil seria, ainda que não impossível, se não existisse disposição legal que o permitisse, o mesmo não acontece, pois a norma excepcional estatuída no nº 3 do artigo 134º do Código do Procedimento Administrativo, que deve ser utilizada, neste caso em particular, sem reservas, desde que o exercício da função tenha sido pacífico, contínuo e público, concordamos com a opinião do antigo presidente do Supremo Tribunal de Justiça, Dr. Noronha Nascimento, quando nos afirmou que numa situação destas existe como que uma *aceitação tácita* do Estado em querer uma nomeação definitiva, em detrimento de uma nomeação transitória, prevalecendo a matéria em detrimento da forma. Relativamente à possibilidade de se afirmar que desde o início aquele servidor do Estado saberia que na realidade o seu vínculo era de âmbito temporário e que não se viola a confiança depositada pelo trabalhador ao ser ultrapassado o seu limite máximo, entendemos que não colhe de todo este entendimento, pois caso contrário como se justificaria o artigo 147º do Código do Trabalho, quando impõe a conversão legal dos respetivos vínculos laborais a termo em vínculos por tempo indeterminado. Conforme referimos no início desde desenvolvimento, no mesmo são abordadas duas temáticas, a primeira, que já relatamos, e uma segunda em que faríamos referência a uma nomeação transitória em que o método de seleção não é o estabelecido no nº 6 do artigo 36º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, mas sim o método de seleção que se exige para a nomeação definitiva, um *verdadeiro* concurso público, enquanto “procedimento justo de recrutamento.”<sup>362</sup> Estamos, assim, na presença do que podemos considerar como um procedimento concursal atípico, relativamente ao método de seleção dos candidatos, pois não é o estabelecido no nº 6 do artigo 36º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, mas sim o expresso na no nº 1 desta lei e da Portaria nº 83-A/2009, de 22 de Janeiro<sup>363/364</sup>, que estabelece os métodos de seleção para a nomeação definitiva. O artigo 36º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas estabelece que o

---

<sup>361</sup> Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 19 de Outubro de 1989. Processo nº 027112. Relator: Brandão de Pinho.

<sup>362</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional nº 157/92 de 23 de Abril de 1992, processo nº 288/90.

<sup>363</sup> Publicada em Diário da República, 1ª Série, nº 15, de 22 de Janeiro de 2009.

<sup>364</sup> Esta portaria visou regulamentar a tramitação do procedimento concursal nos termos do nº 2 do artigo 54º da Lei nº 12-A/2008, de 27 de Fevereiro. Esta portaria mantém-se em vigor por força do artigo 42º nº 2 da lei preambular à Lei 35/2014, de 20 de Junho.

empregador público pode limitar-se a utilizar o método de seleção avaliação curricular nos procedimentos concursais para constituição de vínculos de emprego público a termo, o que é o caso da nomeação transitória. Por sua vez impõe o nº 1 do mesmo preceito legal que os métodos de seleção obrigatórios são: as provas de conhecimentos, destinadas a avaliar as competências técnicas necessárias ao exercício da função; e a avaliação psicológica, destinada a avaliar as restantes competências exigíveis ao exercício da função. Para os elementos que se candidatam ao curso de formação de agentes da Polícia de Segurança Pública<sup>365</sup> e ao curso de formação de guardas da Guarda Nacional Republicana<sup>366</sup>, em ambos é consagrado que durante a frequência dos respetivos cursos, o recrutamento opera-se com recurso à modalidade de emprego público por tempo determinado, em regime de nomeação transitória, na categoria de agente provisório, no caso da PSP, e de guarda provisório, no caso da GNR, no entanto conforme podemos constatar quer no aviso 10081/2014, quer no aviso 3915/2012, os métodos de seleção vão além do legalmente imposto para a nomeação transitória. No ponto 9 do aviso 3915/2012 encontram-se consagrados os métodos de seleção para os candidatos a guardas da Guarda Nacional Republicana, a saber: a) prova de conhecimentos; b) provas físicas; c) avaliação psicológica; e d) exame médico, enquanto o ponto 7 do aviso 10081/2014 estatui os métodos de seleção para os candidatos a agentes da Polícia de Segurança Pública, a saber: a) provas físicas; prova de conhecimentos; provas de avaliação psicológica; entrevista profissional de seleção; e e) exame médico. Consta-se assim, que o método de seleção do procedimento concursal para a nomeação transitória destes futuros elementos das forças e serviços de segurança é, sem sombra de dúvidas, mais exigente que os candidatos a uma nomeação definitiva em outra qualquer possibilidade em que esta forma de vínculo é exigível. A título de exemplo apresentamos o método de seleção para adido de embaixada, que como se sabe também são providos por elementos detentores de nomeação definitiva nos termos do artigo 8º nº 1 alínea b) *representação externa do estado*, da Lei 35/2014, de 20 de Junho, e do artigo 14º do Estatuto da Carreira Diplomática<sup>367</sup>, que são: provas de conhecimentos; entrevista profissional; e prova oral de conhecimentos<sup>368</sup>. Por tudo isto, podemos afirmar que uma nomeação transitória, em que seja ultrapassado o seu prazo, para uma força ou serviço de segurança em que o procedimento concursal, com vista ao preenchimento das vagas postas

---

<sup>365</sup> A título de exemplo veja-se o ponto 4.2 do aviso nº 10081/2014, de 9 de Setembro, publicado em Diário da República, 2ª série – nº 173.

<sup>366</sup> Igualmente a título de exemplo, veja-se o ponto 5.3 do aviso 3915/2012, de 13 de março, publicado em Diário da República, 2ª série – nº 52.

<sup>367</sup> Decreto-Lei nº 40-A/98, de 27 de Fevereiro, publicado em Diário da República, 1ª série-A – nº 49, de 27 de Fevereiro de 1998.

<sup>368</sup> Aviso: 17239-A/2012, publicado em Diário da República, 2ª série – nº 250, de 27 de Dezembro de 2012.

concurso, seja o equivalente para uma nomeação definitiva nos termos do nº 1 do artigo 36º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, deve ser considerada a todo o tempo como materialmente definitiva assim que seja ultrapassado o seu limite temporal sem que o empregador Estado cesse o respetivo vínculo jurídico. Neste caso concreto, a aplicação do nº 3 do artigo 134º do Código do Procedimento Administrativo e a declaração pela entidade competente de que uma nomeação transitória (duradoura) deve ser tida como uma nomeação materialmente definitiva, é nosso entendimento que o Tribunal Constitucional consideraria que os argumentos que o levaram a declarar a inconstitucionalidade<sup>369</sup> da norma constante do artigo 14 nº 3 do Decreto-Lei 427/89, de 7 de Dezembro, na interpretação segundo a qual os contratos de trabalho a termo celebrados pelo Estado se convertiam em contratos de trabalho sem termo, uma vez ultrapassado o limite máximo de duração fixado na lei, deixariam de fazer sentido uma vez que: relativamente ao argumento da taxatividade das relações jurídicas, a questão é de fácil resolução, pois ao declarar-se materialmente definitiva uma nomeação transitória (duradoura), o regime jurídico a aplicar seria o regime da nomeação transitória, não se estaria, portanto, a criar um *tertium genus*; quanto ao argumento da preterição de um verdadeiro concurso público, relembramos que para a celebração do contrato a termo certo na função pública o procedimento concursal consistia numa seleção sumária nos termos do artigo 17º da Lei 427/89, de 7 de Dezembro, julgamos ter conseguido neste desenvolvimento refutar tal fundamento, uma vez que, conforme referimos, o procedimento concursal para as forças e serviços de segurança é ainda mais exigente e completo do que para uma nomeação definitiva que seja celebrada com o procedimento concursal estatuído no nº 1 do artigo 36 da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

---

<sup>369</sup> Acórdão 368/2000 do Tribunal Constitucional.

## Conclusão

Propusemo-nos no início deste trabalho investigar sobre o instituto jurídico da nomeação, enquanto ato administrativo de que são titulares os servidores do Estado que exercem funções de soberania ou autoridade na República Portuguesa. O tema por nós escolhido consistiu no ato administrativo de nomeação nas forças e serviços de segurança, com a respetiva delimitação na impossibilidade da nomeação transitória (duradoura) nas forças e serviços de segurança, o mesmo é dizer, que o ordenamento jurídico não permite que um vínculo de emprego público que se estatui como temporário possa perdurar para além do prazo legalmente estabelecido e imposto. Ao longo do nosso trabalho constatamos que nas forças e serviços de segurança, devido à sua especial atividade, o vínculo de emprego de que são detentores os seus elementos, a nomeação, é o adequado devido à especificidade das funções que exercem. A nomeação é atualmente um vínculo de emprego público meramente residual, apenas sendo celebrada quando estão em causa funções de soberania ou de autoridade do Estado, nomeadamente, e no que às forças e serviços de segurança diz respeito, funções de *segurança pública*, *investigação criminal* e de *informações de segurança*. Comprovam-no os números estatísticos que apresentamos no capítulo 1, onde referimos que antes da entrada em vigor da reforma legal na função pública, a percentagem de detentores de uma nomeação era superior a 75 por cento e que nos dias de hoje a mesma corresponde a cerca de 13 por cento, de onde se confirma o valor residual do número de servidores do Estado detentores deste tipo de relação jurídica de emprego público. Neste trabalho apenas fazemos referência às forças e serviços de segurança consagradas na Lei de Segurança Interna, a saber: Guarda Nacional República; a Polícia de Segurança Pública; a Polícia Judiciária; o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; e o Serviço de Informações de Segurança, sendo que apenas este não é considerado pelas respetivas leis orgânicas um órgão de polícia criminal. No capítulo 2 fazemos referência a cada uma destas instituições, limitando-nos a referir nas respetivas leis orgânicas, concretamente o que possibilita que seja utilizado o instituto jurídico de nomeação<sup>370</sup> nas forças e serviços de segurança, ou seja, o exercício de funções no âmbito das atribuições, competências e atividades. Relativamente ao emprego da nomeação nas forças e serviços de segurança, a GNR; PSP; PJ; e SEF exercem a atividade de *investigação criminal*, sendo que às duas primeiras instituições acrescem funções de

---

<sup>370</sup> Artigo 8º da Lei 35/2014, de 20 de Junho.

*segurança pública*, enquanto o SIS exerce a sua atividade no âmbito das *informações de segurança*. Com a já referida reforma legal<sup>371</sup> a par da nomeação de carácter vinculativo, o legislador estabeleceu a nomeação transitória, vínculo de emprego público de carácter temporário, no capítulo 3 apresentamos os respetivos regimes legais, comprovando que a nomeação definitiva constitui a regra, sendo a nomeação transitória a exceção. No capítulo 4, ultimo deste nosso ensaio, apresentamos o que consideramos como os efeitos perversos de uma nomeação transitória se tornar em duradoura, a sua consequência jurídica, assim como, o que consideramos como o desenvolvimento mais importante de todo o texto, e que constituiu o cerne da questão: a declaração de uma nomeação transitória (duradoura) enquanto nomeação materialmente definitiva, para isso, contradizemos os motivos que levaram o Tribunal Constitucional a declarar inconstitucional a *conversão* dos contratos de trabalho na função pública a termo em contratos por tempo indeterminado, mormente a omissão de um verdadeiro concurso público, para além do exposto, fazemos referência à norma<sup>372</sup> que atribui certos efeitos jurídicos a situação de facto de atos administrativos nulos, terminamos a nossa tese de dissertação expondo que o motivo primordial que levou o Tribunal Constitucional a declarar a referida inconstitucionalidade, o falta de um verdadeiro concurso público, e que poderá ser também invocado por este tribunal, caso se pronuncie sobre a constitucionalidade de uma nomeação transitória ser declarada materialmente definitiva, no caso concretos das forças e serviços de segurança, esse mesmo argumento estaria desprovido de valor, pois, conforme comprovamos no local certo, o preenchimento das vagas colocadas a concurso para as forças e serviços de segurança consiste num procedimento concursal ainda mais exigente e completo do que para as restantes situações em que a nomeação é admitida. Por tudo, não temos perplexidade em afirmar que na realidade e em nome dos princípios gerais de direito, mormente o princípio da justiça e do princípio da proteção da confiança, uma Nomeação Transitória duradoura consiste na realidade numa Nomeação materialmente Definitiva

---

<sup>371</sup> Instituída pela Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro.

<sup>372</sup> Artigo 134º, nº 3 do Código de Procedimento Administrativo.

## BIBLIOGRAFIA

ALFAIA, João – **Conceitos Fundamentais do Regime do Funcionalismo Público.** Volume I, Coimbra: Livraria Almedina. 1985. p 734 [s. ISBN]

AMARAL, Diogo Freitas do - **Curso de Direito Administrativo.** Volume I, 2ª Edição, Coimbra: Almedina, 2003. 928p. ISBN 978-972-40-2805-7

AMARAL, Diogo Freitas do - **Curso de Direito Administrativo.** Volume II, 8ª Reimpressão da Edição de 2001, Coimbra: Almedina, 2008. 667p. ISBN 978-972-40-1539-2

AMARAL, Diogo Freitas do – **Dicionário Jurídico da Administração Pública. 1º Suplemento.** p 13-26. Diretor: José Pedro Fernandes. Lisboa: 2001. p 508 ISBN 972-95523-7-1

AMARAL, Diogo Freitas do; CAUPERS, João; CLARO, João Martins; GARCIA; Maria da Glória Dias; VIEIRA, Pedro Siza; SILVA, Vasco Pereira – **Código do Procedimento Administrativo – Anotado.** 4ª Edição. Coimbra: Almedina, 2003. p 467 ISBN 972-40-4004-X

ANDRADE, José Carlos Vieira – **A Imparcialidade da Administração como Princípio Constitucional.** Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Volume L, ano 1974. [s. ISSN]

CAETANO, Marcello – **Manual de Direito Administrativo.** Volume I. 10ª Edição. Coimbra: Almedina, 1984. 640p. [s. ISBN]

CAETANO, Marcello – **Manual de Direito Administrativo.** Volume II, 9ª Edição, 2ª Reimpressão. Coimbra: Almedina, 1983. 820p. [s. ISBN]

CANOTILHO, J.J. Gomes, MOREIRA, Vital – **Constituição da República Portuguesa Anotada.** Volume I. 4ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. p 1152 ISBN 978-972-32-1462-8

CANOTILHO, J.J. Gomes, MOREIRA, Vital – **Constituição da República Portuguesa Anotada**. Volume II. 4ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. p 1085 ISBN 978-972-32-1839-8

CARDOSO, Pedro, - **As Informações em Portugal**. Lisboa: Gradiva / Instituto da Defesa Nacional, 2004. p 300 978-972-662-961-0

CAUPERS, João – **Os Direitos Fundamentais dos Trabalhadores e a Constituição**. Coimbra: Almedina, 1985. p 212. ISBN 978-972-40-0144-9

CORDEIRO, António Menezes - **Tratado de Direito Civil**. Volume II. Parte Geral: Negócio Jurídico. 4ª Edição. Coimbra: Almedina; 2014 p 1084 ISBN 978-972-40-5529-9 p 953

CORDEIRO; António Menezes – **Tratado de Direito Civil. VII. Direito das Obrigações**. Coimbra: Almedina; 2014. p 786 ISBN 978-972-40-4101-8

CORREIA, Sérvulo – **Dicionário Jurídico da Administração Pública**. Volume I, Lisboa: [s.n.], 1994 [s. ISBN]

**Estudos de Direito de Polícia**. I Volume. Regência de Jorge Miranda. Lisboa: AAFDL, 2003. p 557 ISBN 978-002-00-0001-3

FERNANDES, Francisco Liberal – **Autonomia Colectiva dos Trabalhadores da Administração. Crise do modelo Clássico de emprego Público**. Boletim da Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra. Coimbra Editora, 1995. 288p. ISBN 972-32-0688-9

FERNANDES, Francisco Liberal – **Sobre a Proibição da Conversão dos Contratos de Trabalho a Termo Certo no Emprego Público. Comentário à Jurisprudência do Tribunal Constitucional**. p. 76 – 95. Questões laborais, Ano IX, nº 19. 2002. ISSN 0872-8267

JÚNIOR, Cretella – **Dicionário de Direito Administrativo**. 2ª Edição. São Paulo: José Bushatsky, Editor, 1972. [s. ISBN]

LIMA, Pires de; VARELA, Antunes – **Código Civil Anotado**. Volume I. 4ª Edição. Reimpressão. Coimbra: Coimbra Editora; 2011 p 794 ISBN 972-32-0037-6

MARTINS, ALDA – **A Laborização da Função Pública e o Direito Constitucional à Segurança no Emprego**. Julgar. Coimbra: Coimbra Editora; 2009. p 208 ISSN 1646-6853 nº 7 (Janeiro-Abril) p 163-184

MARTINS, Jorge Silva - **Os Efeitos Putativos como Instrumento de Protecção da Confiança no Quadro dos Actos Administrativos Nulos**. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas. Lisboa: Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, 2010.

MENDES, João de Castro – **Introdução ao Estudo do Direito**. 3ª Edição. Lisboa: Pedro Ferreira, Artes Gráficas, LDA, 2010. p 280. ISBN 978-008-18-9394-4

MENDES, João de Castro – **Teoria Geral do Direito Civil**. Volume II. Lisboa: Edições AAFDL: 1985. p 362 [s. ISBN]

MOURA, Paulo Veiga e – **Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública**. 2ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2011. p 332 ISBN 978-972-32-1913-5

MOURA, Paulo Veiga; ARRIMAR, Cátia – **Os Novos Regimes de Vinculação, de Carreiras e de Renumerações dos Trabalhadores da Administração Pública, Comentário à Lei 12-A/2008, de 22 de Fevereiro**. 2ª Edição. Coimbra: Wolters Kluwer / Coimbra Editora, 2010. p 368. ISBN 978-972-32-1811-4

NAVARRO, Luiz Lopes - **Funcionários Públicos**. Lisboa: Editora Gráfica Portuguesa, 1940. p 358 [s. ISBN]

NEVES, Ana Fernanda – **O Direito Disciplinar da Função Pública**. Volume I, Dissertação de Doutoramento em Ciência Jurídico-políticas. Lisboa: Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, 2007.

NEVES, Ana Fernanda – **Os Desassossegos de Regime da Função Pública**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. XLI, nº 1. Lisboa: Coimbra Editora, 2000. ISSN 0870-3116

NEVES, Ana Fernanda – **Os Princípios da Contratação Pública**. p 29-58. Estudo em Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia. Volume II. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. p 1296 ISBN 978-000-00-1780-2

NOVAIS, Jorge Reis – **Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa**. Reimpressão da 1ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2011. p 344 ISBN 972-32-1254-9

OLIVEIRA, António Cândido – **Os Funcionários Públicos em Portugal. Presente e Perspectivas de Futuro**. Scientia Iuridica, Revista de Direito Comparado Português e Brasileiro. Tomo XLVIII Janeiro-Junho. 1999 nº 277/279

OLIVEIRA, Mário Esteves de – **Direito Administrativo**. Volume I. 2ª Reimpressão. Coimbra: Livraria Almedina, 1984. p 738 [s. ISBN]

OLIVEIRA, Mário Esteves; GONÇALVES, Pedro Costa; AMORIM, J. Pacheco – **Código de Procedimento Administrativo Comentado**. 2ª Edição. Coimbra: Almedina, 2003. p 927 ISBN 978-972-40-0989-6

OSTROVSKY, Victor; HOY, Claire, - **Mossad – Os Segredos da Espionagem Israelita**. Tradução de M. de Abreu. Lisboa: Prefácio; 2002. p 416 ISBN 9789728563677 p 87

OTERO, Paulo – **Legalidade e Administração Pública. O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade**. Coimbra: Almedina, 2003. p 1192 ISBN 978-972-40-1953 6

PERDIGÃO, Jacinto António – **Apontamentos de Direito, legislação e jurisprudência Administrativa e Fiscal**. Volume I. Lisboa: Imprensa Nacional. 1883. [s. ISBN]

PIMENTEL, Francisco – **Direitos e Deveres dos Trabalhadores da Administração Pública na Relação Jurídica de Emprego Público**. Coimbra: Almedina, 2011. p 170 ISBN 978-972-40-4644-0

PINTO, Miguel Nogueira - **Direito Administrativo de Polícia in Tratado de Direito Administrativo Especial**. Volume I. Coordenação de Paulo Otero e Pedro Gonçalves. Coimbra: Almedina, 2009 ISBN 978-972-40-3938-1

PIRES, Miguel Lucas – **Os Regimes de Vinculação e a Extinção das Relações Jurídicas de Emprego Público. Como e em que termos são lícitos os denominados “despedimentos na função pública”**. Coimbra: Almedina; 2013. p 318 ISBN 978-972-40-5105-5

PRATA, Ana – **Dicionário Jurídico**. -Volume I. 5ª Edição. Coimbra: Almedina; 2011. p 1543 ISBN 978-972-40-3393-8

PRATA, Ana; VEIGA, Catarina; VIALONGA, José Manuel – **Dicionário Jurídico. Volume II – Direito Penal, Direito Processual Penal**. 2ª Edição. Coimbra: Almedina; 2011. p 523 ISBN 978-972-40-3765-3

RAMALHO, Maria do Rosário Palma – **Intersecção entre o Regime da Função Pública e o Regime Laboral – Breves Notas**. Revista da Ordem dos Advogados. Ano: 62- Volume II – Abril 2002. ISSN 0870-8118 p 202

RAMALHO, Maria do Rosário Palma – **Tratado de Direito do Trabalho. Situações Laborais Individuais**. Parte II, 5ª Edição, Coimbra: Almedina, 2014. p 1188 ISBN 978-972-40-55-97-8

RAPOSO, João – **Direito Policial I**. Coimbra: Almedina, 2006. p 102 ISBN 972-40-2844-5

#### **SIEP - Síntese Estatística do Emprego Público, 2º trimestre de 2014**

Coordenação: Maria Fernanda Teixeira Realização: Departamento de Estatística do Emprego Público (DEEP) p 21 ISSN: 2182-7311 p 2 e 6. Disponível no sítio [www.dgaep.gov.pt](http://www.dgaep.gov.pt) em Estatísticas do Emprego Público. Editor: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP)

#### **SIEP - Síntese Estatística do Emprego Público, 4º semestre de 2013**

Coordenação: Maria Fernanda Teixeira Realização: Departamento de Estatística do Emprego Público (DEEP) p 20 ISSN: 2182-7311 p 2 a 6. Disponível no sítio [www.dgaep.gov.pt](http://www.dgaep.gov.pt) em Estatísticas do Emprego Público. Editor: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP)

SILVA, Plácido e – **Vocabulário Jurídico**. Volume III. São Paulo: Companhia Editora Forense, 1963. [s. ISBN]

SIMÕES, Pedro - **Os Serviços Secretos em Portugal. Os Serviços de Informação e a Comunicação Social.** Lisboa: Prefácio, 2002. p 239 ISBN 972-8563-82-5

SOARES, Rogério, **Direito Administrativo.** Coimbra: 1978. p 180 [s. ISBN]

SOUSA, Marcelo Rebelo de; Matos, André Salgado de – **Direito Administrativo Geral. Introdução e Princípios Fundamentais.** Tomo I, 2ª Edição. Lisboa: Dom Quixote, 2006. p 245 ISBN 978-972-20-3242-1

SOUSA, Marcelo Rebelo de; Matos, André Salgado de – **Direito Administrativo Geral. Actividade Administrativa.** Tomo III, 2ª Edição. Lisboa: Dom Quixote, 2007. p 606 ISBN 978-972-20-3879-9

TAVARES, Manuel – **Função Pública Administração Central e Local, Regime Jurídico Ampliado e Actualizado.** Volume I. 2ª Edição. Lisboa: p 1045 ISBN 972-8471-75-0

TZU, Sun,- **A Arte da Guerra.** Lisboa: Editorial Futura; 1974 Tradução de Pedro Alexandre Gomes Cardoso p 328 [s. ISBN]

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes – **Dos Órgãos de Polícia Criminal, Natureza – Intervenção – Cooperação.** Coimbra: Almedina, 2004. p 261 ISBN 972-40-2176-5

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes – **Teoria Geral do Direito Policial.** 3ª Edição. Coimbra: Almedina; 2012. p 659 ISBN 978-972-40-4726-3

VEGAR, José, - **Serviços Secretos Portugueses – História e Poder da Espionagem Nacional.** Lisboa: A Esfera dos Livros; 2007. p 302 ISBN 978-989-62-6046-0

VIANA, Cláudia – **O Contrato de Trabalho em Funções Públicas. Privatização ou Publicização da Relação jurídica de Emprego Público?** p 277-304. Estudo em Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia. Volume II. Coimbra: FDUL, 2010. p 1296. ISBN 978-000-00-1780-2

VIANA, Cláudia – **O Regime de Direitos Concursos de Pessoal na Função Pública.** Scientia Iuridica, Revista de Direito Comparado Português e Brasileiro. Tomo L Maio-Agosto. 1999 nº 290

## LEGISLAÇÃO

Constituição da República Portuguesa – publicada em Diário da República, 1ª série – nº 86, de 10 de Abril de 1974, na sua versão atual.

Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Lei 65/78, de 13 de Outubro, publicada em Diário da República 1ª série – nº 236 de 13 de Outubro.

Lei Orgânica nº 1-B/2009, de 7 de Julho, publicada em Diário da República, 1ª série – nº 138 de 20 de Julho.

Código Civil - Decreto-Lei 47344/66, de 25 de Novembro, publicado em Diário do Governo, 1ª série – nº 274 de 25 de Novembro, na sua versão atual.

Código do Procedimento Administrativo - Decreto-Lei 442/91, de 15 de Novembro, publicado em Diário da República, 1ª série – A, nº 263 de 15 de Novembro, na sua versão atual.

Código Penal - Decreto-Lei 400/82, de 23 de Setembro, publicado em Diário da República, 1ª série – nº 221, na sua versão atual.

Lei nº 30/84, de 05 de setembro, publicada em Diário da República, 1ª série – A - nº 206 de 05 de Setembro, na sua versão atual.

Lei 44/86, de 30 de Setembro, publicada em Diário da República, 1ª série – nº 225 de 30 de Setembro.

Lei 25/98, de 26 de Maio, publicada em Diário da República 1ª série –A nº 121 de 26 de Maio.

Lei 31/2004, de 22 de Julho, publicada em Diário da República, 1ª série – nº 171 de 22 de Julho.

Lei 9/2007, de 19 de Fevereiro, publicada em Diário da República, 1ª série – nº 35 de 19 de Fevereiro, na sua versão atual.

Lei nº 53/2007, de 31 de Agosto, publicada em Diário da República 1ª série – nº 168 de 31 de Agosto, na sua versão atual.

Lei 63/2007, de 6 de Novembro. Publicada em Diário da República, 1ª série – nº 213, de 6 de Novembro, na sua versão atual

Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, publicada em Diário da República, 1ª série – nº 41-1º Suplemento, de 27 de Fevereiro.

Lei 37/2008, de 06 de Agosto, publicada em Diário da República, 1ª série – nº 151 de 06 de Agosto, na sua versão atual.

Lei nº 49/2008, de 27 de Agosto, publicada em Diário da República, 1ª série – nº 165 de 27 de Agosto, na sua versão atual.

Lei 53/2008, de 29 de Agosto, publicada em Diário da República, 1ª série – nº 167 de 29 de Agosto.

Lei 58/2008, de 9 de Setembro, publicada em Diário da República, 1ª série – nº 176 de 9 de Setembro.

Lei 59/2008, de 11 de Setembro, publicada em Diário da República, 1ª série – nº 174 de 11 de Setembro.

Lei 35/2014, de 20 de Junho, publicada em Diário da República 1ª série – nº 117 de 20 de Junho.

Decreto-Lei nº 78/87, de 17 de Fevereiro, publicado em Diário da República, 1ª série – nº 40 na sua versão atual.

Decreto-Lei 184/89, de 2 de Junho, publicado em Diário da República, 1ª série – nº 126 de 2 de Junho.

Decreto-Lei 64-A/89, de 27 de Fevereiro publicado em Diário da República, 1ª série – nº 48 de 27 de Fevereiro.

Decreto-Lei 427/89, de 7 de Dezembro, publicado em Diário da República, 1ª série – nº 281 de 7 de Dezembro.

Decreto-Lei 15/93, de 22 de Janeiro, publicado em Diário da República, 1ª série – A, nº 18 de 22 de Janeiro.

Decreto-Lei nº 40-A/98, de 27 de Fevereiro, publicado em Diário da República, 1ª série-A – nº 49, de 27 de Fevereiro de 1998.

Decreto-Lei 218/98, de 17 de Junho, publicado em Diário da República 1ª série-A - nº 163 de 17 de Julho.

Decreto-Lei 252/2000, de 16 de Outubro, publicado em Diário da República, 1ª série – nº 239 de 16 de Outubro, na sua versão atual.

Decreto-Lei 297/2009, de 14 de Outubro, publicado em Diário da República, 1ª série – nº 199 de 14 de outubro, na sua versão atual.

Decreto-Lei 299/2009, de 14 de Outubro, publicado em Diário da República, 1ª série – nº 199 de 14 de Outubro, na sua versão atual.

Decreto-Lei nº 123/2011, de 29 de Dezembro, publicado em Diário da República, 1ª série – nº 249 de 29 de dezembro.

Decreto-Lei nº 126-B/2011, de 29 de Dezembro, publicado em Diário da República, 1ª série – nº 249 de 29 de Dezembro

Portaria nº 62/2009 do Ministério das Finanças e da Administração Pública, de 22 de Janeiro, publicada em Diário da República, 1ª série – nº 15 de 22 de Janeiro.

Portaria nº 83-A/2009, de 22 de Janeiro, publicada em Diário da República, 1ª Série- nº 15, de 22 de Janeiro de 2009.

Aviso: 17239-A/2012, de 27 de Janeiro, publicado em Diário da República, 2ª série – nº 250, de 27 de Dezembro de 2012.

Aviso 3915/2012, de 13 de Março, publicado em Diário da República, 2ª série – nº 52 de 13 de Março.

Aviso nº 10081/2014, de 9 de Setembro, publicado em Diário da República, 2ª série – nº 173 de 9 de Setembro.

## JURISPRUDÊNCIA

Acórdão do Tribunal Constitucional nº 58/88 de 09 de Março de 1988. Processo nº 347/87, 2ª secção. Relator: Conselheiro Messias Bento

Acórdão do Tribunal Constitucional nº 157/92 de 23 de Abril de 1992. Processo nº 288/90, 1ª secção. Relator: Conselheiro Monteiro Diniz

Acórdão do Tribunal Constitucional nº 683/99 de 21 de Dezembro de 1999. Processo nº 42/98, 2ª secção. Relator: Conselheiro Paulo Mota Pinto.

Acórdão do Tribunal Constitucional nº 73/2000, de 09 de Fevereiro de 2000. Processo 62/98, 3ª secção. Relator: Conselheiro Tavares da Costa.

Acórdão do Tribunal Constitucional nº 82/2000, de 10 de Fevereiro de 2000. Processo 766/98, 1ª secção. Relator: Conselheiro Maria Helena Brito.

Acórdão do Tribunal Constitucional nº 368/2000, de 11 de Julho de 2000. Processo 243/2000, Plenário. Relator: Conselheiro Paulo Mota Pinto.

Acórdão do Tribunal Constitucional nº 474/2013, de 29 de Agosto de 2013. Processo 754/2013, Plenário. Relator: Conselheiro Fernando Ventura.

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 09 de Julho de 1998. Processo nº 97A928 Relator: Garcia Marques.

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 27 de Março de 2007. Processo nº 07A760 Relator: Sebastião Póvoas.

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 12 de Novembro de 2013. Processo nº 1464/11.2TBGRD-AC1.S1 Relator: Nuno Camareira.

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 19 de Outubro de 1989. Processo nº 0027112. Relator: Brandão de Pinho.

#### PARECERES

Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República nº P001021987, de 08 de Outubro de 1987. Relator: Tavares da Costa

Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República nº P001571978, de 13 de Julho de 1978. Relator: Tavares da Costa

#### RECOMENDAÇÃO

Recomendação da Provedoria de Justiça nº 4/A/2003, de 27 de Maio de 2003. Provedor de Justiça: Nascimento Rodrigues.