

INFORMAÇÃO N.º 400/CEJUR/2017

ASSUNTO: Regime jurídico da contratação de doutorados para instituições que integram o Sistema Científico e Tecnológico Nacional. Prazo de abertura de concursos para contratação de doutorados a exercer funções ao abrigo do Estatuto do Bolseiro de Investigação.

Processo Cejur n.º 356/20017

1. O Gabinete do Senhor Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros solicitou ao Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros emissão urgente de parecer «[...] para dar resposta às seguintes questões: se os prazos para abrir concursos constantes da norma transitória (artigo 23.º/1) do Decreto-Lei n.º 57/2016, de 29 de Agosto, alterado pela Lei n.º 57/2017, de 19 de Julho, são perentórios ou meramente ordenadores; e, concretamente, se após 31 de dezembro de 2017 as instituições ficam impedidas de lançar o primeiro dos concursos para a contratação de doutorados aí previstos».
2. O Decreto-Lei n.º 57/2016, de 29 de agosto veio estabelecer um regime jurídico (assente no procedimento concursal) aplicável à contratação de doutorados para o exercício de funções nas instituições que integram o Sistema Científico e Tecnológico Nacional.
3. O artigo 23º do Decreto-Lei n.º 57/2016, de 29 de agosto, com a epígrafe «Norma transitória» estabeleceu um regime jurídico específico transitório para a contratação de doutorados «[...] para o desempenho das funções realizadas por bolseiros doutorados que celebraram contratos de bolsa na sequência de concurso aberto ao abrigo do Estatuto do Bolseiro de Investigação, aprovado pela Lei n.º 40/2004, de 18 de agosto, alterada pelo Decreto -Lei n.º 202/2012, de 27 de agosto, pela Lei n.º 12/2013, de 29 de janeiro, e pelo Decreto -Lei n.º

89/2013, de 9 de julho, e que desempenham funções em instituições públicas há mais de três anos, seguidos ou interpolados, ou estejam a ser financiados por fundos públicos há mais de três anos, igualmente seguidos ou interpolados».

4. Os procedimentos concursais realizados ao abrigo do regime transitório deveriam ser abertos «no prazo de um ano» a contar da data de entrada em vigor do diploma.
5. No preambulo do Decreto-Lei nº 57/2016, de 29 de agosto, a opção pelo estabelecimento de um regime transitório vinha motivada da seguinte forma: «Estabelece -se, desde já, a obrigatoriedade de abertura de procedimentos concursais para a contratação de doutorados nas instituições públicas, ou dotadas de financiamento público, em que os bolseiros de pós-doutoramento exerçam funções há mais de três anos, seguidos ou interpolados. No entanto, também aqui o impacto do presente diploma não se esgota neste mecanismo transitório. Ao tornar a contratação no regime regra para a constituição destes vínculos, associada à implementação dos estímulos adequados, a médio prazo o novo regime de emprego científico visa abranger todos os investigadores doutorados que já não se encontrem em período de formação».
6. O Decreto-Lei nº 57/2016, de 29 de agosto foi objeto de alterações, resultantes de apreciação parlamentar, introduzidas através da Lei nº 57/2017, de 19 de julho. Entre essas alterações, conta-se a modificação do número de procedimentos e do prazo para a abertura dos concursos abrangidos pelo regime transitório: enquanto na versão original se previa um procedimento concursal a abrir no prazo de uma ano após a entrada em vigor do diploma, já na versão modificada se passou a prever a abertura de dois procedimentos concursais, um até 31 de dezembro de 2017 e outro até 31 de agosto de 2018.

7. O relatório da discussão e votação na especialidade da Apreciação Parlamentar nº 23/XIII, que deu origem à Lei nº 57/2017, de 19 de julho, não contém dados decisivos para a questão. O texto final resultou de uma proposta de alteração apresentada pelo Partido Socialista que prejudicou uma outra proposta de alteração apresentada pelo Partido Comunista Português que previa a abertura de três procedimentos concursais sequentes, até final de 2017, final de 2018 e final de 2019. A alteração do nº 1 do artigo 23º do Decreto-Lei nº 57/2016, de 29 de agosto, foi aprovada por unanimidade na Comissão Parlamentar de Educação e Ciência.
8. A questão colocada pelo Gabinete do Senhor Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros remete para a necessidade de qualificar os limites temporais estabelecidos na lei para a abertura dos procedimentos concursais abrangidos pelo regime transitório. A este propósito, pergunta-se se tais limites correspondem a prazos perentórios ou meramente ordenadores.
9. Os prazos perentórios contrapõem-se, usualmente, aos prazos dilatórios, e estabelecem o momento até ao qual os atos ou decisões podem ser praticados, sob pena de invalidade (são prazos extintivos ou resolutivos). O prazo meramente ordenador ou procedimental é aquele que estabelece um limite temporal para a prática de um ato, ou para uma decisão, sendo que o seu incumprimento não releva da validade do ato, da decisão, ou do processo, sendo apenas suscetível de gerar responsabilidade.
10. O artigo 23º do Decreto-Lei nº 57/2016, de 29 de agosto, estabelece um regime jurídico transitório, cujo âmbito subjetivo de aplicação inclui apenas uma parte do âmbito subjetivo de aplicação do regime jurídico de contratação de doutorados estabelecido pelo diploma. O significado do estabelecimento de um regime transitório radica na opção do legislador pela criação de uma regra especial para aplicação temporária antes da aplicação universal da regra geral. Ultrapassados os prazos estabelecidos num

regime transitório, passa a aplicar-se o regime normal. Neste sentido, os prazos estabelecidos nos regimes transitórios são prazos finais, pelo que se aproximam da natureza dos prazos perentórios. O regime transitório só consegue conter a vocação expansiva do regime normal durante o período de tempo determinado pelo legislador.

11. Tendo, portanto, para considerar que os prazos associados a regimes legais transitórios são prazos finais, cuja ultrapassagem inibe a aplicação das regras especiais estabelecidas no regime transitório.
12. No caso concreto do nº 1 do artigo 23º do Decreto-Lei nº 57/2016, de 29 de agosto, são estabelecidos dois prazos, um até 31 de dezembro de 2017, outro até 31 de agosto de 2018, para a abertura de dois procedimentos concursais cujos pressupostos são exatamente os mesmos. Neste contexto, parece-me perfeitamente sustentável que o prazo mais largo consome o prazo mais curto, pelo que, verdadeiramente, o prazo final é o dia 31 de agosto de 2018 e não o dia 31 de dezembro de 2017.
13. É certo que o regime transitório prevê a abertura de dois procedimentos concursais, um até dezembro de 2017 e outro até final de agosto de 2018. Ao invés do que acontece com a definição dos prazos, não me parece que a referência a dois procedimentos deva ser entendida como injuntiva. A preocupação do legislador foi impor a obrigação às instituições de resolver a situação dos bolseiros doutorados que celebraram contratos de bolsa nas condições enunciadas na lei, à margem da aplicação do regime geral. Mas o acento tónico foi colocado na obrigação de resolução substantiva do problema, independentemente do regime aplicado, como parece resultar da alternativa colocada pelo nº 6 do artigo 23º. Neste contexto, não julgo que a abertura de mais que um procedimento concursal pela mesma instituição, abrangendo o âmbito subjetivo definido no nº 1 do artigo 23º do Decreto-Lei nº 57/2016, de 29 de agosto, no período

que medeia entre 1 de janeiro e 31 de agosto de 2018, viole o disposto no regime transitório estabelecido naquele artigo.

Lisboa, 20 de dezembro de 2017.

O consultor



António Duarte de Almeida