



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa
4ª Unidade Orgânica
Av. D. João II, Bloco G piso 6-8, nº 1.08.01 I - 1990-009, Lisboa

2 485/13.6BELSB

CONCLUSÃO:

EM 19 NOVEMBRO DE 2013,

O Oficial de Justiça,

Maria da Graça

Maria da Graça Henriques Lourenço Oliveira

Segue decisão
processo em computador
e incorporado no site.

22.30/11/2013

Garant

|



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Processo n.º2485/13.6BELSB

*

1. IDENTIFICAÇÃO DAS PARTES E DO OBJECTO DO PROCESSO

A ASFTAO – Associação Sindical dos Funcionários Técnicos, Administrativos, auxiliares e Operários da Polícia Judiciária com sede na Avenida Gomes Freire, 174, 1119-007 Lisboa vem requerer contra o Ministério da Justiça com sede na rua Sousa Martins, 21, 7.º, 1050-217 Lisboa, processo cautelar de suspensão de eficácia do despacho do Director Nacional da Polícia Judicial através do qual se determina que no âmbito da PJ a duração do horário de trabalho passa a ser de 40 horas e o ajustamento de todos os horários a tal limite e que, em consequência, se mantenham provisoriamente os anteriores actos de fixação de horário, fixados de acordo com as normas revogadas pela Lei n.º68/2013.

Como fundamentos da sua pretensão alega, e em síntese, o seguinte:

- em 29 de Agosto de 2013, foi publicada a Lei n.º68/2013 que estabeleceu a duração do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas e fixou, em oito horas por dia e quarenta horas por semana o período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas;
- nos termos do disposto no artigo 12.º desta Lei a mesma entra em vigor no dia 28 de Setembro de 2013;
- em 30 de Agosto de 2013 foi produzida a Informação n.ºGAJ/URHRP (Proc. n.º52/2013) que mereceu despacho final de acordo do Director Nacional da Polícia Judiciária com indicação de divulgação a todos os dirigentes e responsáveis da PJ para efeitos de cumprimento do prescrito na lei;
- de tal informação resulta designadamente que para a PJ “i) a duração do período normal semanal de trabalho passa a ser de 40 horas; ii) o período normal diário de trabalho passa a ser de 8 horas; e, iii) o período de almoço, consequentemente, sofre uma redução e passa a ser, apenas de 1 hora e todas as restantes modalidades de horário de trabalho (horários flexíveis, jornada contínua e o trabalho por turnos) se terão de ajustar, consequentemente a estes limites;
- e resulta ainda que “unidades orgánicas haverá, especialmente nas áreas de apoio ou de suporte, em que o período de funcionamento poderá ser alargado em tempo



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

correspondente ao do acréscimo do horário e da presença física dos trabalhadores, assegurando mais tempo de abertura e de atendimento de público”;

- a alteração dos limites máximos do período normal de trabalho consubstanciado naquele despacho/informação e na Lei n.º68/2013 viola, desde logo, o direito ao limite máximo da jornada de trabalho;

- a limitação da duração diária e semanal do tempo de trabalho decorre do direito ao repouso e ao lazer, a um limite máximo de jornada de trabalho, ao descanso semanal e a férias periódicas pagas, direito fundamental dos trabalhadores, constante do artigo 59.º, n.º1, alínea d) da Constituição e que configura um direito análogo aos direitos liberdades e garantias;

- desta forma, tal direito aplica-se directamente e vincula imediatamente as entidades públicas e privadas, sujeitando as leis restritivas do mesmo aos princípios da exigibilidade ou necessidade, da adequação e da proporcionalidade, sempre com o limite da salvaguarda do seu núcleo essencial;

- o direito fundamental à limitação diária e semanal da jornada liga-se ainda ao direito à saúde e deve conjugar-se não só com o direito a constituir família e o direito à conciliação da vida profissional com a vida familiar e pessoal, previsto nos artigos 36.º e 59.º, n.º1, alínea b), mas também em termos mais genéricos com a liberdade pessoal e o direito ao livre desenvolvimento da personalidade;

- o direito à manutenção da duração máxima do período normal de trabalho tal como se encontra actualmente previsto na Lei n.º59/2008, de 11 de Setembro, para a Administração Pública, configura um direito adquirido suficientemente sedimentado na consciência jurídica geral;

- desde 1988 que se constata a orientação legislativa de proceder, progressivamente, à igualização da duração semanal do trabalho entre os vários grupos de pessoal da Administração Pública para as 7 horas diárias e 35 horas semanais, designadamente através da progressiva redução da duração semanal do trabalho para o pessoal auxiliar e operário, para os quais se encontrava inicialmente previstas em 1988 a duração semanal de entre 40 e 45 horas semanais, tendo-se consagrado, desde 2000, para estes, um período máximo de 35 horas semanais (Decreto-Lei n.º187/88, de 27 de Maio, Decreto-Lei n.º259/98, de 18 de Agosto e Lei n.º59/2008, de 11 de Setembro);



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

- assim está o legislador impedido de retroceder no grau de protecção já atingido, no que ao direito ao limite máximo da jornada diária e semanal de trabalho dos trabalhadores da função pública diz respeito, pois neste sentido apontam o princípio da proibição da retroactividade das leis restritivas de direitos, liberdades e garantias bem como o princípio da protecção da confiança legítima, insito no princípio de Estado de Direito democrático, consagrado no artigo 2.º da Constituição;
- tal alteração viola ainda o direito a uma justa retribuição do trabalho;
- de acordo com o regime jurídico constante da Tabela Remuneratória única dos Trabalhadores que exercem funções públicas o valor diário da remuneração devida pelo exercício de funções corresponde a um trigésimo do valor mensal da remuneração mensal, tendo o cálculo do valor da hora normal de trabalho por base a remuneração base mensal e o número de horas da normal duração semanal do trabalho;
- atenta a nova duração do horário diário e semanal, estes valores sofrerão necessariamente uma redução;
- para além do que, sendo tais valores tidos em conta, quer para o processamento de remunerações parciais, quer para efeitos de não pagamento em casos de ausência ao serviço que determinam a perda de retribuição, o aumento do período normal de trabalho com a manutenção das remunerações em vigor implica uma diminuição desses valores;
- aquela redução salarial atinge o princípio da irredutibilidade da retribuição;
- o aumento do limite máximo da duração do tempo de trabalho viola o princípio da confiança, atingindo de forma inadmissível e onerosa a expectativa dos funcionários por ela afectados, desde logo e porque, ao contrário das razões invocadas na “Exposição de motivos” não ocorre qualquer situação de interesse geral, público ou social, que se possa sobrepor à protecção da confiança criada quanto ao repouso, lazeres, ao limite máximo da jornada de trabalho existente desde 1988, e à conciliação da vida profissional com a vida familiar e pessoal;
- o princípio da proporcionalidade, enquanto proibição do excesso ou exigência de uma necessidade justificativa da intervenção ablativa contra posições jurídicas subjectivas, resulta do artigo 18.º, n.º2 da Constituição e impõe que o recurso a meios





Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

lesivos mais graves ou mais intensos só seja desencadeado se se mostrarem esgotadas ou ineficazes as soluções menos gravosas;

- no caso da presente alteração, é manifesto que não houve a devida ponderação, atendendo assim aquela contra o princípio da proporcionalidade nas restrições a direitos dos trabalhadores, por se revelar excessiva e desproporcional perante a salvaguarda de outros valores constitucionalmente relevantes, concretamente o direito à limitação máxima do período normal de trabalho, conforme previsto para a Função Pública e o direito à justa retribuição;

- está imposto um aumento definitivo do horário de trabalho e subsequente redução no vencimento dos trabalhadores da Administração Pública;

- as imposições em causa revelam-se discriminatórias, atentando contra o princípio da igualdade consagrado no artigo 13.º da Constituição, porquanto impõe sacrifícios adicionais, uma vez mais e apenas, para os trabalhadores da Administração Pública;

- contrariamente ao que se encontra previsto no artigo 203.º do Código do Trabalho, para o sector privado, de acordo com o qual o período normal de trabalho não pode exceder oito horas por dia e quarenta semanais, a presente alteração do RCTFP prevê expressamente que o período normal de trabalho é de 8 horas por dia e quarenta semanais;

- não há pois justiça nem igualdade quando num caso as oito horas diárias e quarenta semanais representam um limite máximo e, noutro, essa carga horária representa o horário vigente;

- ocorre ilegalidade manifesta dos actos a impugnar na acção administrativa de que a presente providência cautelar é preliminar o que integra a previsão do artigo 120.º, n.º1 alínea a) do CPTA o que, por si, só determina a procedência da providência;

- no limite, não existem indícios de que a pretensão formulada e a formular na acção principal seja manifestamente ilegal, o que integra o requisito vertido na alínea b) do n.º1 do artigo 120.º do CPTA;

- ocorre fundado receio na produção de prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação;



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

- os actos que impõem aos associados do requerente um período normal de trabalho de oito horas por dia e de quarenta horas por semana acarretam prejuízos sérios e graves, de difícil reparação no futuro, inevitáveis e impossíveis de atenuação mediante a adopção de outras medidas ou providências;
- os associados do requerente conduziram as suas vidas profissionais e pessoais, assumindo compromissos, designadamente a contratação de serviços de creches e ocupação de tempos livres para seus filhos menores, segundo os horários em vigor, o que implica, muitas vezes, que o acréscimo de horário não seja possível ou, quando o seja, que o pagamento seja acrescido; a prestação de cuidados de saúde para familiares seus, designadamente ascendentes, que carecem de apoio diário e inadiável e para os quais a lei não permite solicitar a flexibilidade de horário; exercício de outras funções fora do seu horário normal de trabalho, no âmbito do regime da acumulação de funções, e cujo acréscimo remuneratório contribui para o sustento familiar;
- tais situações de vida foram ajustadas no pressuposto de um determinado horário, que até aqui exerciam, e cuja alteração para mais era inesperada;
- a alteração de horários, para além de gerar para os mesmos encargos superiores, contra uma menor retribuição coloca-os em grandes dificuldades, senão mesmo em situação de impossibilidade para poderem acompanhar descendentes menores ou ascendentes carentes de cuidados de saúde;
- a maioria esmagadora dos associados da requerente são pessoal administrativo, auxiliar e operário, sendo, por consequência, dos trabalhadores com menores salários e, portanto, com uma situação económica mais débil;
- desta forma, ainda que, porventura, no futuro a legalidade venha a prevalecer, os efeitos nefastos traduzidos no acréscimo de custos a suportar e, sobretudo, na omissão do acompanhamento de menores e ascendentes em situação de doença já não poderão ser reparadas;
- uma pretensa excepcionalidade das presentes medidas careceria sempre de fundamentação e comprovação, até porque, os estudos apontados desaconselham o aumento da carga horária, quer por razões de saúde dos trabalhadores, quer por razões de eficiência e eficácia, traduzidas na menor produtividade.

*



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Citado veio o Ministério da Justiça deduzir oposição referindo, e em síntese, o seguinte:

- a requerente formula um pedido dissimulado de suspensão de eficácia de acto legislativo encoberto por um pedido "simulado" de suspensão de eficácia de acto administrativo pois o que a requerente pretende é suspender a aplicação da Lei n.º68/2013;

- não obstante a requerente referir que é o acto do Director Nacional que pretende ver suspenso, porque se louva em normas legais desconformes com a Constituição, a requerente não visa outro efeito senão o de impedir a vigência de uma lei após a sua entrada em vigor, ou seja, tem por objectivo que um Tribunal Administrativo decrete, cautelar e provisoriamente, a suspensão de normas provindas do poder legislativo, ainda que tal pedido se coloque de forma encoberta;

- à luz da ordem jurídica vigente e no quadro do princípio da separação de poderes, as normas emanadas do poder legislativo deixam de estar em vigor i) ou por força do próprio poder legislativo (por terem sido concebidas como transitórias ou por serem revogadas posteriormente); ii) ou por competente decisão, com força obrigatória geral, do Tribunal Constitucional;

- quanto ao pedido de condenação da Administração a manter "os anteriores actos de fixação de horário, fixados de acordo com as normas "revogadas" pela Lei n.º68/2013, além de a requerente não especificar a que actos se refere, cumpre realçar, que os efeitos inovatórios introduzidos na ordem jurídica pela Lei n.º68/2013, de 29 de Agosto, em particular do disposto nos seus artigos 2.º, 3.º e 10.º, que vieram determinar, imperativamente, o aumento do período normal de trabalho para 8h/diárias e 40h/semana, não decorrem do mencionado despacho do Director Nacional-Adjunto da Polícia Judiciária, mas da própria lei;

- aquilo que as normas em questão determinam (período normal de trabalho de 8h/diárias e 40h/semana) é aplicável, sem mais, com força obrigatória e geral, a partir do momento da entrada em vigor da Lei, independentemente da existência ou inexistência de um acto administrativo/despacho/informação que esclareça, reproduza e divulgue a mesma coisa, ou seja, mesmo sem o despacho do senhor Director Nacional-Adjunto da Polícia Judiciária, ou até equacionando que tal despacho deixasse de existir,





Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

facto é que a Lei permanece vigente, imperativamente aplicável, independentemente de despacho;

- mesmo sem o mencionado despacho do Director Nacional-Adjunto da Polícia Judiciária, mesmo que esse despacho não existisse, fosse revogado, anulado ou fosse a sua eficácia suspensa, em seu lugar sempre existe o Regulamento do Horário de Trabalho do Pessoal da Polícia Judiciária (Despacho Normativo n.º18/2002, de 5 de Abril de 2002) cujo artigo 3.º, n.º1, quanto à duração semanal do trabalho, faz remissão expressa para o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º259/98, de 18 de Agosto, o qual, por sua vez foi alterado pela Lei n.º68/2013, de 29 de Agosto;

- com ou sem o despacho em causa, o horário de trabalho do pessoal da polícia Judiciária é, nos termos da legislação e do Regulamento referidos de 40 horas semanais, estando os destinatários de tais normas obrigados ao seu cumprimento pelo que a pretensão da requerente não é outra senão a de suspender a aplicação da Lei n.º68/2013, de 29 de Agosto, o que não se compreende na competência dos Tribunais Administrativos;

- a Lei n.º68/2013, de 29 de Agosto, emana da Assembleia da República, nos termos do disposto na alínea c) do artigo 161.º da Constituição, não existindo dúvida de que se trata de um acto legislativo, em conformidade com o n.º1 do artigo 112.º da Constituição, pelo que o despacho suspendendo ao divulgar o que resulta das normas legais com o conteúdo e sentido que das mesmas deriva, não configura um acto administrativo em sentido material;

- a requerente pretende impedir a vigência da lei, impondo à Administração uma conduta de “non facere” para que tudo se passe como se as normas legais em causa não existissem, de modo a manter o período normal de trabalho com o conteúdo anteriormente vigente, com o conteúdo resultante de legislação que reconhece como “revogada”, até que venha a ser proferida decisão final no âmbito do processo principal a propor;

- a Lei n.º 68/2013 é, sem margem para qualquer dúvida, um acto normativo emanado da Assembleia da República, sob a forma típica de acto legislativo (cfr. n.º1 do artigo 112.º da Constituição) que decorre do exercício da sua função político-legislativa, e não de qualquer função administrativa;





Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

- verifica-se a incompetência absoluta da jurisdição administrativa para conhecer do pedido formulado pela requerente relativamente à suspensão da eficácia das normas legais consignadas na Lei n.º68/2013 e emitidas no exercício da função legislativa, nas quais assentava o Despacho do Senhor Director Nacional-Adjunto da Polícia Judiciária;
- a incompetência da jurisdição administrativa constitui uma excepção dilatória de conhecimento oficioso que gera a absolvição dos requeridos da instância, quanto ao pedido em causa, nos termos conjugados do n.º2 do artigo 576.º, alínea a) do artigo 577.º, alínea a) n.º1 do artigo 278.º, artigo 96.º, n.ºs 1 dos artigos 97.º e 99.º do C.P.C. aplicável por força do artigo 1.º do CPTA;
- como nunca a jurisdição administrativa poderia vir a declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, de uma norma legal, também nunca seria possível a um tribunal administrativo declarar a suspensão de eficácia de uma norma legal;
- como as normas em causa não foram emitidas no desempenho da função administrativa mas no âmbito do desempenho da função político-legislativa, as mesmas não podem ser objecto da pretensão cautelar que a requerente formula;
- o pedido de condenação dos requeridos a manter os anteriores actos de fixação de horários fixados de acordo com as normas “revogadas” pela Lei n.º68/2013”, que é o mesmo que dizer condenação da administração a não aplicar a Lei n.º68/2013, constitui um efeito insusceptível de ser atingido por via de uma providência cautelar, porque tal implicaria, necessariamente, a decisão do tribunal de suspender uma lei vigente – a Lei n.º68/2013 e porque tal implicaria necessariamente a decisão do tribunal de aplicação de normas revogadas (e se as mesmas estão revogadas, delas não decorrem quaisquer efeitos);
- como se infere do n.º2 do artigo 112.º do CPTA não é possível numa providência cautelar conseguir-se a condenação da Administração a não aplicar uma lei em vigor ou a aplicar leis revogadas, in casu, a Lei n.º68/2013, que o despacho do Director-Nacional Adjunto da Polícia Judiciária se limita a divulgar;
- resulta daquele preceito legal que, em processo cautelar, apenas se poderá pedir a intimação para a abstenção de uma conduta, por parte da Administração, designadamente por alegada violação ou fundado receio de violação de normas de



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

direito administrativo estando o pedido de condenação reservado para a acção administrativa comum a que se refere a alínea c) do n.º2 do artigo 37 do CPTA;

- a requerente afirma que irá propor acção administrativa através da qual solicitará o reconhecimento do direito ao cumprimento dos horários fixados de acordo com as durações horária diária e semanal que emergem das normas revogadas pela lei em causa, bem como a condenação do requerido a manter os horários fixados de acordo com tal diploma e a anulação de quaisquer actos de aplicação das normas resultantes dos artigos 1.º a 3.º da Lei n.º68/2013 de 29 de Agosto;

- a requerente não está também aqui a utilizar os meios processuais adequados pois se pretende suspender a eficácia de um acto administrativo não pode depois a acção principal corresponder a uma acção comum, que parece ser a que a requerente vai intentar, pois a acção principal idónea/adequada à impugnação de actos administrativos seria a acção administrativa especial;

- uma vez que a requerente pretende é efectivamente a suspensão de eficácia de normas legais aprovadas pela Assembleia da República, é desprovido de sentido demandar o Ministério da Justiça, uma vez que não se trata de um diploma que tenha sido aprovado por este Ministério;

- o Ministério da Justiça não é parte legítima, relativamente à pretensão formulada, devendo consequentemente ser absolvido da instância nos termos da alínea d) do n.º1 do artigo 278.º dos n.ºs 1 e 2 do artigo 576.º e da alínea e) do artigo 577.º do C.P.C.;

- a requerente afirma que actua na defesa dos interesses individuais dos associados pelo que deveria ter indicado, de forma clara, a identidade dos associados que diz representar, por carreiras e categorias, não se mostrando suficientemente provado o que invoca;

- nos termos dos respectivos Estatutos pertencem também à requerida "associados na situação de aposentação" ora, ao não indicar os associados por carreiras e categorias e ao não referir quantos se encontram ao serviço e quantos se encontram aposentados, não são notórios os "interesses individuais" que representa, sendo obvio que quanto aos associados aposentados, porque não se encontram sujeitos a horário de trabalho nem aos deveres de pontualidade e assiduidade, não existe qualquer



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

interesse/legitimidade para ser parte neste litígio relativo à vigência e aplicação de normas legais sobre horários de trabalho;

- o despacho do Director Nacional Adjunto é meramente interno e esclarecedor da Lei n.º68/2013, de 28 de Agosto, não produzindo quaisquer efeitos jurídicos que não decorressem normalmente da entrada em vigor da lei;

- mesmo que não existisse a informação de serviço de 30 de Agosto de 2013, e o despacho de concordância em causa, a lei entraria em vigor na ordem jurídica portuguesa e, consequentemente na Polícia Judiciária, já que está incluída no âmbito objectivo e subjectivo de aplicação da mesma;

- o mencionado despacho de concordância não constitui um acto administrativo na acepção do artigo 120.º do CPA, sendo bem claro no sentido de que apenas pretende alertar os dirigentes e responsáveis para a nova realidade introduzida pela Lei n.º68/2013, além de que sendo a lei imperativa e clara não carece de intermediação por via administrativa para produzir efeitos;

- o acto suspendendo é inimpugnável e o requerimento inicial é inepto, porque existem profundas contradições e incompatibilidades entre os pedidos formulados (os efeitos que a requerida visa atingir) e a causa de pedir, em colisão com a ordem jurídica, o que obsta ao prosseguimento do processo, nos termos do artigo 89.º, n.º1, alíneas a) e c) do CPTA;

- não é possível asseverar com certeza, e numa análise sumária, que a inconstitucionalidade imputada às normas legais e ao despacho suspendendo é manifesta ou inequivocamente evidente, para que se possa concluir objectivamente, que a sua verificação conduz inevitavelmente à procedência pretendida;

- os argumentos invocados a favor da inconstitucionalidade das normas contidas na Lei n.º68/2013 e despacho do Director Nacional-Adjunto da Polícia Judiciária, pela evidente complexidade valorativa que convoca, não podem suplantar, ou, pelo menos, menosprezar a argumentação em sentido contrário, elemento de ponderação que pode conduzir a desfecho diverso e não apenas à irrefragável conclusão da manifesta procedência daquela;

- mesmo não sendo decretada a presente providência cautelar, nada impedirá que através da acção principal se consiga o efeito pretendido por via de uma compensação



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

relativamente ao tempo em que o aumento do tempo de trabalho tenha acarretado uma efectiva lesão para a esfera jurídica dos associados da requerente;

- competindo à requerente o ónus de alegar factos concretos e circunstâncias bem determinadas de modo a convencer o Tribunal que danos ou prejuízos de difícil reparação ocorreriam, segundo um juízo de normalidade e pelas regras da experiência comum, a requerente limita-se a referir de forma vaga e genérica a eventual onerosidade dos compromissos assumidos pelos seus representados a propósito da sua vida pessoal e familiar, bem como na assistência à família a propósito dos cônjuges e ascendentes, decorrentes da alteração do período normal de trabalho;

- afirmações genéricas que representam apenas meras percepções, porquanto desacompanhadas de factos concretos atinentes a cada um dos seus associados;

- não basta dizer que ocorreu uma alteração do período normal de trabalho decorrente da Lei n.º68/2013, que o despacho do Director Nacional-Adjunto da Polícia Judiciária replica, para fundamentar que os prejuízos que os associados irão sofrer serão de difícil reparação quando esta condicionalidade é aferida pela demonstração e prova de situações individuais de organização específica da vida pessoal e familiar que com aqueles colidam;

- não se vislumbra a existência de qualquer dos vícios assacados pela requerente às normas constantes da Lei n.º68/2013 e consequentemente, ao Despacho do Director Nacional-Adjunto da Administração da Justiça;

- não procede a invocada violação do direito a um limite máximo da jornada de trabalho pois passando o período normal de trabalho na Administração Pública a ter como regra as 40 horas semanais, por força da entrada em vigor da Lei n.º68/2013, de 29 de Agosto que o despacho do Director Nacional-Adjunto da Polícia Judiciária replica, é necessário salientar que se se trata de um aumento gravado pela imutabilidade;

- a Lei n.º68/2003, não impede a alteração do novo limite máximo de duração de trabalho, porquanto continua a proporcionar, à semelhança do que sucede no sector privado, a manutenção do espaço anteriormente concedido à autonomia colectiva para negociar períodos de trabalho abaixo daqueles limites (artigo 130.º do RCTFP);

- improcede o alegado desprezo pelo direito à negociação colectiva consagrado no artigo 56.º da Constituição porque nunca foram nem estão neutralizadas as



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

competências jurídico-normativas da contratação colectiva, no que respeita à possibilidade de redução dos limites máximos dos períodos normais de trabalho por instrumento de regulamentação colectiva de trabalho, conforme previsto no artigo 130.º do RCTFP;

- não procede a alegada violação do direito à justa retribuição e do alegado princípio da irredutibilidade da retribuição pois a Constituição não contém uma regra/princípio de irredutibilidade dos salários ou norma em que o mesmo se possa ancorar, pelo que não faz sentido afirmar a existência de um princípio de intangibilidade das remunerações;

- não colhe a invocação de garantias especiais de tutela de salários buscando guarda no n.º3 do artigo 59.º da Constituição, pois a previsão deste preceito constitucional é só por si inócua para albergar tal tutela na medida em que a mesma depende de densificação legislativa que não existe e não foi invocada;

- improcede a alegada violação dos princípios da protecção da confiança e da proibição do retrocesso social pois estamos perante uma medida legislativa que advém de um contexto crítico em que o Estado Português se encontra e da assunção de compromissos que se inscrevem num programa de reforma estrutural do Estado, particularmente de medidas transversais de redução duradoura da despesa pública, imprescindível para a consolidação das finanças públicas;

- à luz do princípio da confiança é admissível o retrocesso social determinado pela excepcionalidade da situação da grave crise orçamental e da necessidade de cumprir as obrigações internacionais por parte do Estado português;

- os direitos económico-sociais estão sujeitos à reserva do possível,

- a violação do princípio da proporcionalidade tem subjacente a demonstração de que, em certa medida legislativa, o meio usado revela-se em si mesmo como algo de inócuo, indiferente ou até negativo, por referência à obtenção dos efeitos pretendidos, o que não se verifica no actual contexto, pelas razões de excepcional interesse público que à mesma estão associados;

- a Lei n.º68/2013 e, conseqüentemente o despacho do Director Nacional-Adjunto da Polícia Judiciária não impede a alteração do novo limite máximo de duração de trabalho pois continua a proporcionar, à semelhança do que sucede no sector privado,



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

a manutenção do espaço anteriormente concedido à autonomia colectiva para negociar períodos de trabalho abaixo daquele limite;

- nunca foram nem estão neutralizadas as competências jurídico-normativas da contratação colectiva, no que respeite à possibilidade de redução dos limites máximos dos períodos normais de trabalho por instrumento de regulamentação colectiva de trabalho, conforme previsto no artigo 130.º do RCTFP;

- com a Lei n.º68/2013 procurou-se aproximar o regime de duração de tempo de trabalho do sector público, que era mais favorável, do regime regra em vigor no âmbito laboral privado, pelo que não incorrem as normas legais em causa em qualquer violação do princípio da igualdade;

- não existe qualquer inconstitucionalidade ou ilegalidade que atinja as normas dos artigos 2.º e 3.º da Lei n.º68/2013, de 29 de Agosto e, conseqüentemente, o despacho do Director Nacional Adjunto da Polícia Judiciária, pelo que se deve concluir não ter a requerente evidenciado o “*fumus boni iuris*” indispensável ao decretamento de uma providência cautelar;

- a Lei n.º68/2013, de 29 de Agosto, advém do contexto crítico em que o país de encontra e da assunção de compromissos que o Estado Português assumiu, foi adoptada no âmbito de um programa de reajustamento da despesa pública que Portugal se comprometeu a intensificar no sentido do esforço da consolidação das finanças públicas, adoptando um conjunto de medidas que visam a redução duradoura da despesa de funcionamento do Estado;

- estima o Ministério da Justiça que com o regime instituído pela Lei n.º68/2013, de 29 de Agosto venha a fazer uma poupança anual de cerca de €50 000 no orçamento da Polícia Judiciária, pelo que em sede de ponderação de interesses, não deve a presente providência cautelar ser adoptada.

*

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. De facto

Estão indiciariamente provados os seguintes factos:





Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

A) Com data de 30 de Agosto de 2013 foi na Unidade dos Recursos Humanos e Relações Públicas da Polícia Judiciária elaborada Informação de Serviço relativa ao assunto: "Lei n.º68/2013, de 29 de Agosto. Duração do período normal de trabalho. Impacto no funcionamento da Polícia Judiciária, a qual tinha o seguinte teor:

Assunto: Lei n.º68/2013, de 29 de agosto.

Duração do período normal de trabalho.

Impacto no funcionamento da Polícia Judiciária.

UNIDADE DE RECURSOS HUMANOS E
RELAÇÕES PÚBLICAS

Em cumprimento do despacho do Sr. Diretor Nacional-Adjunto, Dr. Pedro do Carmo, sobre os impactos da Lei em título no funcionamento da Polícia Judiciária, numa primeira análise e ainda de forma sumária, temos a informar o seguinte:

1. Preliminarmente, ter-se-á de clarificar que esta Lei, tal como já acontecia com o Decreto-Lei n.º 259/98, de 18/8, que agora é alterado, e na medida em que vem fixar a duração do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas, é aplicável a todos os trabalhadores e a ou em todos os



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

serviços da Administração Pública. É diploma de valor hierárquico superior e prevalente e não faz qualquer exceção a esses âmbitos, o pessoal e o institucional. Apenas em norma transitória, vertida no seu art. 11º, prevê a adaptação de horários específicos; mas sempre no sentido de se conformarem ou de cumprirem, também, o novo e mais alargado período de trabalho, diário e semanal.

2. Por outro lado e neste domínio da duração de trabalho, a PJ não tem beneficiado de regime próprio. O nº 2 do art. 79º da atual LOPJ somente admite a definição de horário normal por despacho ministerial, como aconteceu com o Despacho Normativo nº 18/2002, mas sempre dentro dos parâmetros do regime geral estabelecido no D/L.258/98. Essa determinação não poderia proceder à alteração das durações dos períodos semanais ou diários; mas tão só à sua organização ou estruturação dentro do período de funcionamento, em especial com vista a ser assegurada a continuidade do funcionamento e da prestação das atividades da investigação criminal.
3. Os impactos ou as implicações gerais desta Lei são, essencialmente, os seguintes: I) a duração do período normal semanal de trabalho passa a ser de 40 horas; II) o período normal diário de trabalho passa a ser de 8 horas; III) o horário de trabalho, na modalidade de fixo, é das 9 às 13 horas e das 14 às 18 horas; e, III) o período de almoço, conseqüentemente, sofre uma redução e passa a ser, apenas, de 1 hora. E todas as restantes modalidades de horário de trabalho (horários flexíveis, jornada contínua e o trabalho por turnos) se terão de ajustar, conseqüentemente, a estes limites.
4. Estes serão, naturalmente e como genéricos ou comuns, também os impactos nesta PJ. Todos os horários praticados deverão ser objeto da necessária adaptação ou alargamento. E para esse ajustamento parece-nos que continuam a ser válidas as regras previstas no ofício e agora



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

correspondentemente modificado D/L. n.º 269/98 no que se refere à estruturação e fixação dos diferentes tipos de horários.

5. Especiais impactos neste Polício, pelo que se antevê ou se afigura, poderão ocorrer relativamente aos horários de trabalho por turnos e aos períodos de funcionamento das diversas unidades. Quanto ao trabalho em regime de turnos, importará proceder à sua revisão ou reestruturação, para eventual redefinição da sua sucessão ou escalonamento e da duração das interrupções, nomeadamente, para repouso e tomada de refeições.
6. E no que se reporta ao tempo de funcionamento, interessa anotar que o período de funcionamento dos serviços da P.J. em geral e segundo o estabelecido no art. 4.º do Despacho Normativo n.º 18/2002, é das 8 às 20 horas. Pelo que se conforma ou já comporta, perfeita e amplamente, a nova e mais alargada duração diária de trabalho. Mas unidades orgânicas haverá, especialmente nas áreas de apoio ou de suporte, em que o período de funcionamento poderá ser alargado em tempo correspondente ao do acréscimo do horário e da presença física dos trabalhadores, assegurando mais tempo de abertura e de atendimento de público.
7. Quanto ao vigente Regulamento de Horário de Trabalho do Pessoal da Polícia Judiciária, o aprovado pelo já citado Despacho Normativo n.º 18/2002, entende-se que se deverá considerá-lo automaticamente alterado ou derogado por esta Lei, por força do seu grau hierárquico e da sua natureza imperativa e prevalecente, sem necessidade de qualquer outra intervenção regulamentar formal. As suas disposições deverão ser consideradas e lidas em conformidade com os termos desta Lei n.º 88/2013.
8. Finalmente, observa-se que este novo regime, de acordo com o disposto no art. 12.º, entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação. Mas só produz efeitos a partir do 30.º dia após, também, a data da sua publicação. Ou seja,

produz efeitos e terá de ser aplicado a partir de 28 de setembro. Mas como coincide com fim-de-semana, na prática, é aplicável a partir do próximo dia 30 de setembro.

Coloca-se a matéria à consideração superior.

Cfr. documento de folhas 52 a 55 dos autos.

B) Em 4 de Setembro de 2013 foi naquela Informação exarado o despacho pelo Director Nacional Adjunto da Polícia Judiciária com o teor de "concordo". Cfr. documento de folhas 52 dos autos.



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

*

Não se provou (mesmo indiciariamente):

- quais dos associados da requerente têm filhos menores e desses quais contrataram serviços de creches e ocupação de tempos livres para os seus filhos menores;
- quais os associados da requerente que prestam cuidados de saúde a familiares seus, designadamente ascendentes que carecem de apoio diário, e que por isso tem horário flexível;
- quais os associados da requerente exercem outras funções fora do horário normal de trabalho, no âmbito do regime de acumulação de funções;
- qual a concreta situação económica dos associados da requerente.

2.2. De direito

Como logo se referiu no despacho de folhas 108 a impugnação e portanto a suspensão de eficácia de actos legislativos, está expressamente excluída do âmbito da jurisdição administrativa, nos termos do artigo 4.º, n.º2, alínea a) do ETAF.

Ou, como se decidiu recentemente nos Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 21 de Novembro de 2013, relativos ao processo n.º 10487/13 e 10495/13 “os actos com conteúdo normativo na veste de actos legislativos, está excluída do âmbito de competência da jurisdição administrativa e fiscal, conforme disposto no artigo 4.º, n.º2 alínea a) do ETAF”.

Embora o requerimento inicial não fosse exactamente claro quanto ao pedido formulado a requerente em requerimento de folhas 115 e seguintes veio, e na sequência daquele despacho de folhas 108, esclarecer que pretende, com a presente providência, a suspensão de eficácia do despacho do Director Nacional da Polícia Judicial através do qual se determina que no âmbito da PJ a duração do horário de trabalho passa a ser de 40 horas e o ajustamento de todos os horários a tal limite.

Nos termos do artigo 20.º, n.º6 do CPTA “Os pedidos dirigidos à adopção de providências cautelares são julgados pelo tribunal competente para decidir a causa principal.”



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Nos termos do artigo 1.º, n.º1 do ETAF “os tribunais da jurisdição administrativa (...) são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça (...) nos litígios emergentes das relações jurídicas administrativas.”

Estatui o artigo 4.º, n.º1, alínea c) do ETAF que “compete aos tribunais da jurisdição administrativa a apreciação de litígios que tenham nomeadamente por objecto a fiscalização da legalidade de actos materialmente administrativos praticados por quaisquer órgãos do Estado ou das regiões autónomas, ainda que não pertençam à Administração Pública.”

As citadas normas do ETAF reiteram o princípio constitucional consagrado no n.º3 do artigo 212.º da Constituição, nos termos do qual os tribunais administrativos têm competência para dirimir litígios emergentes das relações jurídicas administrativas.

A competência em razão da matéria afere-se pelo pedido formulado e pela natureza da relação jurídica que serve de fundamento a esse pedido (causa de pedir) tal como a configura o autor. É pelo objecto imediato do processo, definido pelo pedido e pela causa de pedir, e não pelo objecto mediato, que se deve aferir a competência material do tribunal.¹

Ora, a impugnação de um despacho do Director-Nacional Adjunto da Polícia Judiciária que determina a adaptação e o alargamento dos horários de trabalho da Polícia Judiciária, com fundamento em que tal despacho se baseia em lei inconstitucional, constitui manifestamente um pedido com uma causa de pedir que emerge de relações jurídicas administrativas, e por isso para conhecer dessa impugnação os Tribunais Administrativos são competentes em razão da matéria.

A competência do Tribunal afere-se a partir da análise da estrutura da relação jurídico processual tal como é apresentada em juízo pelo autor, independentemente da idoneidade do meio processual utilizado. E versando sobre matéria jurídico administrativa, tendo por objecto a fiscalização da legalidade de acto administrativo, a acção administrativa especial que visa a anulação do acto os tribunais administrativos são competentes, em razão da matéria, para conhecerem da referida acção, e logo para conhecer da providência cautelar instrumental dessa acção.

¹ Assim por exemplo o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 18 de Dezembro de 2008, relativo ao processo 04534/08 e jurisprudência aí citada – em www.dgsi.pt



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Como vem configurada a relação material controvertida estamos pois perante uma relação jurídica administrativa, pelo que, atentos os normativos acima citados do ETAF, cabe julgar improcedente a suscitada excepção da incompetência absoluta do Tribunal.

O Tribunal é competente em razão da matéria.

*

A suspensão de eficácia de acto administrativo que determina a alteração e alargamento do horário de trabalho de trabalhadores da Polícia Judiciária com fundamento em que, e como a requerente configura a sua pretensão, tal despacho aplica lei inconstitucional, é o meio processual adequado à paralisação e prossecução da execução de tal despacho.

O meio processual é o adequado.

*

A polícia Judiciária é nos termos do artigo 1.º da respectiva Lei Orgânica (a Lei n.º 37/2008, de 6 de Agosto, alterada pela Lei n.º 26/2010, de 30 de Agosto) é um “corpo superior de polícia criminal organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça e fiscalizado nos termos da lei, é um serviço central da administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa.”

Nos termos do artigo 10.º, n.º 1 do CPTA, “cada acção deve ser proposta contra a outra parte na relação material controvertida e, quando for caso disso, contra as pessoas ou entidades titulares de interesses contrapostos aos do autor.” O segmento inicial deste n.º 1 do artigo 10.º do CPTA, deve entender-se em harmonia com o disposto no artigo 9.º, n.º 1 do mesmo Código. Ou seja, dispõe de legitimidade passiva a outra parte na relação material controvertida, tal como configurada pelo autor.

A segunda parte daquele n.º 1 do artigo 10.º do CPTA, estende a qualidade de sujeito passivo a todos aqueles que tenham interesse em contradizer, ainda que não sejam titulares da relação material controvertida. “A referência a interesses contrapostos (...) poderá traduzir-se num mero interesse destinado a evitar o prejuízo que poderá advir da procedência da acção.”²

² Mário Aroso de Almeida, Carlos Alberto Fernandes Cadilha, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Almedina, 2005, página 71.



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

De acordo com o n.º2 do artigo 10.º do CPTA “quando a acção tenha por objecto a acção ou omissão de uma entidade pública, parte demandada é a pessoa colectiva de direito público ou, no caso do Estado, o ministério a cujos órgãos seja imputável o acto jurídico impugnado.”

Ora, no caso dos autos, o acto administrativo a impugnar e cuja suspensão de eficácia vem pedida é imputável à Polícia Judiciária e portanto ao Ministério da Justiça que é assim parte legítima.

*

Dispõe o artigo 310.º, n.º2 do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas aprovado pela Lei n.º59/2008, de 11 de Setembro, que “É reconhecida às associações sindicais legitimidade processual para defesa dos direitos e interesses colectivos e para a defesa colectiva dos direitos e interesses individuais legalmente protegidos dos trabalhadores que representem.”

Ou seja, as associações sindicais têm legitimidade activa para defesa dos direitos e interesses colectivos e para a defesa colectiva dos direitos e interesses individuais legalmente protegidos dos trabalhadores que representem.

Isto é, os sindicatos detêm legitimidade activa para fazer valer em juízo, independentemente de expressos poderes de representação, os direitos individuais dos trabalhadores que estatutariamente representem.

Isso mesmo decidiu, citando aliás jurisprudência anterior, o Tribunal Constitucional no Acórdão n.º160/99³. A este propósito, disse, então, o Tribunal Constitucional: “Ora, o n.º 1 deste artigo 56.º, ao afirmar que «compete às associações sindicais defender e promover a defesa dos direitos e interesses dos trabalhadores que representam», não só assegura aos trabalhadores a defesa colectiva dos respectivos interesses colectivos, através das associações sindicais, como lhes garante – ao não excluí-la – a possibilidade de intervenção das mesmas associações sindicais na defesa colectiva dos seus interesses individuais. (Sublinhado nosso). (...)”

Na sequência da orientação perfilhada por este Tribunal no acórdão n.º 75/85 (*Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 5º vol., p. 200), a defesa dos interesses

³ O Acórdão n.º160/99 de 10 de Março de 1999, Processo n.º197/98 – em www.tribunalconstitucional.pt
Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

individuais dos trabalhadores que representem é uma competência própria dos sindicatos (...)

E, mais adiante, em nova citação ao acórdão n.º 75/85, refere-se ainda no mesmo sentido: "Todavia, quando a Constituição, no n.º 1 do seu artigo 57.º (actual 56.º), reconhece a estas associações competência para defenderem os direitos e interesses dos trabalhadores que representem, não restringe tal competência à defesa dos interesses colectivos desses trabalhadores: antes supõe que ela se exerça igualmente para a defesa dos seus interesses individuais". Da jurisprudência assim firmada - que, por manter inteira validade, mais uma vez aqui se reitera - decorre necessariamente a inconstitucionalidade, por violação do artigo 56.º, n.º 1, da Constituição, da norma ora em apreciação (...) a qual os sindicatos carecem de legitimidade activa para fazer valer, contenciosamente, independentemente de expressos poderes de representação e de prova de filiação dos trabalhadores directamente lesados, o direito à tutela jurisdicional da defesa colectiva de interesses individuais dos trabalhadores que representam."

A requerente tem legitimidade activa.

A questão que o Ministério da Justiça coloca quanto à alegação genérica e conclusiva dos alegados prejuízos dos seus associados é questão que se refere ao mérito da providência e em particular, ao ónus de alegação e prova do pressuposto *periculum in mora*.

*

O Director Nacional Adjunto da Polícia Judiciária é um órgão da Polícia Judiciária nos termos do artigo 23.º da respectiva Lei Orgânica.

Estatui o artigo 51.º, n.º 1 do CPTA que "ainda que inseridos num procedimento administrativo, são impugnáveis os actos administrativos com eficácia externa, especialmente aqueles cujo conteúdo seja susceptível de lesar direitos ou interesses legalmente protegidos".

Ou seja, os actos administrativos com eficácia externa com conteúdo susceptível de lesar direitos são contenciosamente impugnáveis.

Como é o caso do acto suspendendo que determina a alteração "a necessária adaptação e alargamento" dos horários de trabalho do pessoal da Polícia Judiciária. Tal



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

decisão proferida por um órgão da Polícia Judiciária, não é inócua, repercute-se necessária e imediatamente na esfera jurídica dos visados com um determinado conteúdo obrigatório. Refere-se ali que os horários em vigor devem considerar-se automaticamente alterados no sentido do alargamento. Tal decisão é um comando que se repercute na esfera jurídica dos trabalhadores, razão porque cabe julgar improcedente a suscitada excepção dilatória da inimpugnabilidade do acto impugnado/suspendendo.

*

Na alínea a) do n.º1, do artigo 120.º do CPTA, estatui-se que a providência cautelar é adoptada quando é “evidente a procedência da pretensão formulada ou a formular no processo principal, designadamente por estar em causa a impugnação de acto manifestamente ilegal, de acto de aplicação de norma já anteriormente anulada ou de acto idêntico a outro já anteriormente anulado ou declarado nulo ou inexistente.”

As situações elencadas no preceito são “meramente exemplificativas”, e “apenas pretendem ilustrar o que está em causa neste domínio”. É a situação de máxima intensidade do *fumus boni iuris*, que, em situações de manifesta procedência da pretensão material do requerente, vale por si só. Estamos perante situações em que o *fumus boni iuris* é forte, devendo, por isso, relevar com maior intensidade. Isto explica-se porque, em bom rigor, os requisitos de que verdadeiramente depende a concessão das providências cautelares estão enunciados, por um lado, nas alíneas b) e c) do n.º1 e, por outro lado, no n.º2 do artigo 120.º.”

No caso dos autos, ao invés de se verificar aquela manifesta procedência da pretensão da requerente, verifica-se a manifesta improcedência da pretensão da requerente em face do que decidiu o Tribunal Constitucional no recente Acórdão n.º794/2013, relativos aos processos n.º935/13 e 962/13 de 21 de Novembro de 2013 e que pode ser consultado em www.tribunalconstitucional.pt.

Refere-se naquele Acórdão, e quanto às questões que nestes autos a requerente também suscitava o seguinte: “9. Como referido, especialmente na óptica do pedido formulado pelo primeiro grupo de requerentes, atento o que se estabelece no artigo 10.º da Lei n.º 68/2013, aquilo que o legislador fez no artigo 2.º da mesma Lei foi a fixação “exclusivamente para a função pública, de um limite mínimo coincidente com o período normal de trabalho imperativamente fixado”. A previsão, no n.º 3 do artigo 2.º, da possibilidade de previsão, em diploma próprio, de períodos normais de trabalho superiores às quarenta horas semanais e às oito horas diárias apenas confirmaria a «não coincidência»



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

entre o período normal de trabalho e a respectiva duração e limite máximos. As incumbências estatais impostas pela Constituição de fixação, a nível nacional, dos limites da duração do trabalho e da jornada de trabalho (artigo 59.º, n.ºs 1, alínea d), e 2, alínea b), segundo estes requerentes, “eram até agora realizadas, na função pública, através do artigo 126.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (“RCTFP”), onde, de forma perfeitamente análoga ao que se estabelece no Código do Trabalho, sob a epígrafe «limites máximos dos períodos normais de trabalho» se dispunha que «o período normal de trabalho não pode exceder sete horas por dia nem trinta horas por semana» (sublinhados nossos)”. E os requerentes prosseguem:

« b) Ora, foi precisamente esta fixação obrigatória, não apenas da duração do trabalho, mas dos seus limites, mormente o limite máximo, que foi agora frustrada e esvaziada pelas alterações introduzidas pelas normas aqui impugnadas, na medida em que se faz intencionalmente desaparecer qualquer referência a limites máximos ou a “não pode exceder” no corpo daquele artigo 126.º, bem como no artigo 2.º da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto.

c) Por outro lado, uma vez que se estabelece no artigo 10.º desta Lei que “o disposto no artigo 2.º tem natureza imperativa e prevalece sobre quaisquer leis especiais e instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho”, então isso significa que aquilo que o legislador fez foi a fixação, a nível nacional, e exclusivamente para a função pública, de um limite mínimo coincidente com o período normal de trabalho imperativamente fixado, prescindindo intencionalmente da fixação, a que todavia estava constitucionalmente obrigado, de um limite máximo da jornada de trabalho e da duração do trabalho.

d) Mais ainda, essa intenção, e conseqüente inconstitucionalidade, resultam inequívocas quando nem sequer se pode dizer que estaria pressuposta no novo regime uma coincidência entre o período normal de trabalho agora legalmente imposto e a respetiva duração e limite máximos. É que, assumindo abertamente aquelas intenção e inconstitucionalidade, o legislador estabelece no n.º 3 do referido artigo 2.º da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto que o período normal de trabalho agora fixado nas quarenta horas semanais e oito horas diárias “não prejudica a existência de períodos normais de trabalho superiores, previstos em diploma próprio”»

Deste modo, a norma que este grupo de requerentes retira do artigo 2.º da Lei n.º 68/2013, em conjugação com o artigo 10.º da mesma lei, é a imposição de um limite mínimo imperativo de oito horas diárias e quarenta horas semanais para o trabalho em funções públicas, limite este que se sobrepõe a qualquer lei especial ou instrumento de regulamentação coletiva de trabalho já em vigor, e que impede igualmente o estabelecimento, para o futuro, de períodos normais de trabalho inferiores com recurso a tais leis ou instrumentos.



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Saliente-se que tal interpretação não invoca a seu favor – compreensivelmente, dada a data de início da produção de efeitos das alterações constantes dos artigos 2.º a 4.º da Lei n.º 68/2013, de acordo com o respectivo artigo 12.º - qualquer manifestação do «direito vivente»: decisões judiciais ou práticas da Administração Pública; a mesma interpretação baseia-se exclusivamente na leitura que os requerentes fazem das disposições da mencionada Lei.

10. Sucede que tal interpretação não atende suficientemente nem à teleologia da Lei n.º 68/2013, de 29 de Agosto, em matéria de duração do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas nem à articulação sistemática das alterações por ela introduzidas nos diferentes regimes que regem essa matéria – o RCTFP (em especial, os artigos 117.º a 167.º), para os trabalhadores sujeitos ao regime do contrato de trabalho em funções públicas, adiante referidos abreviadamente como “trabalhadores contratados” (cfr. os artigos 20.º e 88.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro); e o Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de Agosto, para os trabalhadores nomeados (cfr. os artigos 10.º e 88.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, e o artigo 25.º, n.º 2, da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro). Mais: a mesma interpretação desconsidera aspectos que relevam da mera técnica legislativa e, a ser aceite, conduziria a resultados inconsequentes e contrários à intenção expressa do legislador, iniciada, desde logo, pela manutenção da epígrafe do artigo 126.º do RCTFP, pela não alteração da redacção do artigo 129.º, n.º 1, do mesmo Regime e, sobretudo, pela omissão de revogação expressa do artigo 130.º, também desse Regime.

De acordo com a citada interpretação, a letra do artigo 10.º da Lei n.º 68/2013 é o elemento hermenêutico decisivo, sobretudo quando qualifica a norma do artigo 2.º como «imperativa».

Porém, esse artigo 2.º, mesmo revestindo carácter imperativo, tem de conjugar-se com os artigos 3.º e 4.º da mesma Lei, os quais modificam preceitos contidos noutros dois diplomas que a Lei n.º 68/2013 pretende alterar e que expressamente determinam os termos em que a imperatividade do novo período normal de trabalho de referência deve ser entendida no âmbito de tais diplomas (o RCTFP e o Decreto-Lei n.º 259/98). E é certo que o artigo 10.º não pretende modificar os termos de tal articulação; aliás, o mesmo artigo nem sequer se reporta aos artigos 3.º e 4.º, os quais estão, assim, fora do seu âmbito de aplicação.

O objectivo e alcance do artigo 10.º em causa é apenas, e nos seus termos literais, fazer prevalecer o novo período normal de trabalho de referência sobre “quaisquer leis especiais e instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho”. Na verdade, uma vez que tal preceito não integra uma lei de valor reforçado nos termos do artigo 112.º, n.º 3, da Constituição, o mesmo também não pode impedir leis especiais novas de derogarem o período normal de trabalho fixado no artigo 2.º. E, do mesmo modo, não afectando o artigo 10.º directamente nem a disciplina do RCTFP nem a disciplina do Decreto-Lei n.º 259/98 – a concretização das alterações decorrentes da fixação do novo período normal de trabalho de referência pelo artigo 2.º da Lei n.º 68/2013 é feita directa e especialmente (e, portanto, também





Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

exclusivamente) pelos artigos 3.º e 4.º da mesma Lei –, tal preceito não impede igualmente que sejam estabelecidas derrogações posteriores ao novo período normal de trabalho, nos precisos termos em que no âmbito de cada um desses dois regimes comuns – para efeitos do artigo 10.º em causa, trata-se em ambos os casos de leis gerais (aliás expressamente qualificadas como tais, respectivamente, no artigo 81.º, n.º 1, alínea d), e no artigo 80.º, n.º 1, alínea d), ambos da Lei n.º 12-A/2008) – tais derrogações sejam admitidas.

Por isso, em especial no que se refere aos instrumentos de regulamentação colectiva do trabalho expressamente admitidos pelo artigo 130.º do RCTFP, a prevalência prevista no artigo 10.º da Lei n.º 68/2013 rege apenas para o passado, fazendo cessar todos aqueles instrumentos de que resulte um período laboral inferior ao agora fixado; mas, para o futuro, não fica impedida a consagração, por via de negociação colectiva, de alterações ao novo período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas, em sentido mais favorável a esses trabalhadores.

Por outro lado, a mesma imperatividade não contende com a existência de períodos normais de trabalho superiores previstos em leis especiais anteriores – que são expressamente salvaguardados pelo artigo 2.º, n.º 3, da Lei n.º 68/2013; nem com a aplicação dos regimes próprios de carreiras para as quais vigore, à data da publicação desta Lei, o período normal de trabalho de quarenta horas por semana e oito horas por dia, incluindo os respectivos regimes de transição (cfr. o n.º 2 do seu artigo 11.º).

Em suma, o período normal de trabalho de referência estabelecido no artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 68/2013 corresponde a um período máximo de duração do trabalho, que pode ser reduzido, quer por lei especial nova, quer por instrumento de regulamentação colectiva de trabalho posterior àquela Lei (quer, ainda, nos termos do n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 259/98). Trata-se, por conseguinte, ao menos no que se refere aos trabalhadores abrangidos pelo RCTFP, de um regime muito próximo do disposto no Código do Trabalho para os trabalhadores do sector privado.

Importa desenvolver os fundamentos desta linha de interpretação sistemática, confrontando-a com os argumentos hermenêuticos apresentados em sentido contrário pelos requerentes.

11. Desde logo, esta outra interpretação do novo regime legal encontra arrimo na exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 153/XII, que deu origem ao diploma que contém as normas ora impugnadas. Nos termos dessa exposição:

« [A] alteração do período normal de trabalho de 35 para 40 horas semanais constitui apenas mais uma etapa do caminho que está a ser percorrido no sentido de uma maior convergência entre os trabalhadores do sector público e do sector privado, no caso com evidentes ganhos para a prestação dos serviços públicos, para as populações que os utilizam e para a competitividade da própria economia nacional, aproximando, assim, a média nacional de horas de trabalho da média dos países da OCDE.



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

[Esta alteração que agora se preconiza [...tem] em vista alcançar uma maior convergência entre os sectores público e privado, passando os trabalhadores do primeiro a estar sujeitos ao período normal de trabalho que há muito vem sendo praticado no segundo.»

Mais:

« Esta alteração, importa ainda esclarecer, em nada colide com o núcleo essencial da relação jurídica de emprego na Administração Pública, tal como constitucionalmente protegida. Num processo que o Tribunal Constitucional tem vindo a apelidar de laboralização da função pública, tem sido reconhecida a convergência entre o regime laboral privado e as regras do trabalho público, em termos de flexibilidade da parte do trabalhador e condicionalismos do empregador. Acresce que, se é indiscutível que essa relação é caracterizada pela tendência para a estabilidade, é também verdade, como também vem sendo repetidamente confirmado pelo Tribunal Constitucional, que a mesma pode ser comprimida em benefício de outros direitos ou valores também constitucionalmente protegidos (como é o caso do princípio da justiça, do modelo de boa administração que é inerente ao princípio da prossecução do interesse público e da necessidade de uma eficiente gestão dos recursos humanos), situando-se a alteração do período normal de trabalho em 5 horas semanais claramente fora da esfera de imprevisibilidade que poderia fazer perigar o princípio da protecção da confiança.»

Na verdade, se o objectivo é o da convergência de regimes de duração do trabalho entre o sector privado e a Administração Pública, e sendo o regime do Código do Trabalho iniludivelmente o da fixação de um limite máximo redutível por negociação colectiva, do mesmo modo deve ser entendido o limite agora introduzido pelas normas impugnadas.

Mas, para além disso, e tão decisivamente, a mesma interpretação é consistentemente suportada pela letra e pela integração sistemática dos preceitos em causa. Para tanto, importa atentar em mais três ordens de razões.

12. O ponto de partida da análise da redacção dada pela Lei n.º 68/2013 ao artigo 126.º, n.º 1, do RCTFP de que parte o primeiro grupo de requerentes não é exacto. De acordo com o respectivo requerimento, o paralelismo que até à citada Lei existia entre o Código do Trabalho, artigo 203.º, e o mencionado Regime assentaria numa redacção muito parecida: as epígrafes de ambos os preceitos utilizavam a expressão “limites máximos” e o n.º 1 dos dois artigos continha a menção de que «o período normal de trabalho *não pode exceder*». Deste modo, segundo os mesmos requerentes, o sentido normativo dos dois preceitos era inequivocamente o de estabelecer a “fixação obrigatória, não apenas da duração do trabalho, mas dos seus limites, mormente do limite máximo”. E é a partir da eliminação daquela menção «o período normal de trabalho *não pode exceder*» no artigo 126.º, n.º 1, do RCTFP, com a nova redacção, e da omissão de uma menção similar no artigo 2.º da Lei n.º 68/2013 que os requerentes concluem no



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

sentido de as alterações introduzidas pela nova Lei «frustrarem e esvaziarem» a fixação obrigatória dos referidos limites máximos.

Todavia, a conclusão afigura-se demasiado apressada.

Em primeiro lugar, importa ter presente que a disciplina legal da duração do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas se contém em dois diplomas com um âmbito de aplicação subjectivo diferente: o RCTFP, no que respeita aos trabalhadores contratados, e o Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de Agosto, relativamente aos trabalhadores nomeados (cfr., de resto, o artigo 1.º, n.º 1, da própria Lei n.º 68/2013, que de algum modo explica a estrutura e a técnica legislativa adoptadas pela mesma Lei). Ora, relativamente aos segundos, a técnica legislativa utilizada no Decreto-Lei n.º 259/98 era – e, na sequência das alterações introduzidas pela Lei n.º 68/2013, continua a ser – a de fixar ou estabelecer a duração do trabalho semanal e o período normal de trabalho diário:

«Artigo 7.

(Duração semanal do trabalho)

1 – A duração semanal do trabalho nos serviços abrangidos pelo presente diploma é de trinta e cinco horas.

2 – O disposto no número anterior não prejudica a existência de regimes de duração semanal inferior já estabelecidos, nem os que se venham a estabelecer mediante despacho conjunto do membro do Governo responsável pelo serviço e do membro do Governo que tiver a seu cargo a Administração Pública.

Artigo 8.º

(Limite máximo do período normal de trabalho)

1 – O período normal de trabalho diário tem a duração de sete horas.

2 –...»

A única modificação introduzida pelo artigo 4.º da Lei n.º 68/2013 respeita ao número de horas semanais e diárias: respectivamente, quarenta horas e oito horas, em vez das anteriores trinta e cinco horas e sete horas (cfr. *supra* o n.º 2).

Todavia, a fixação ou o estabelecimento daqueles períodos não corresponde à imposição dos mesmos como «limites mínimos imperativos». Para o comprovar, basta tomar em consideração a epígrafe do artigo 8.º e, sobretudo, o disposto no n.º 2 do artigo 7.º, que expressamente admite “a existência de regimes de duração semanal inferior já estabelecidos, nem os que se venham a estabelecer mediante





Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

despacho conjunto”. Acresce que tanto a citada epígrafe, como este n.º 2 foram expressamente ressalvados pela Lei n.º 68/2013 (cfr. o respectivo artigo 4.º).

Idêntica técnica legislativa foi adoptada pela Lei ora considerada em relação à previsão do período normal de trabalho no RCTFP (cfr. o artigo 126.º, n.º 1, nova redacção). Também, neste caso, a nova formulação dada ao preceito em causa não implica a imposição de quaisquer «limites mínimos imperativos». Daí compreender-se não apenas a manutenção da epígrafe do citado artigo 126.º - “Limites máximos dos períodos normais de trabalho” -, e, bem assim, da referência no artigo 129.º, n.º 1, do mesmo Regime aos “limites máximos dos períodos normais de trabalho fixados no artigo 126.º”; como, sobretudo, a *não revogação* do artigo 130.º do RCTFP. É o seguinte o teor deste último:

«Artigo 130.º

Redução dos limites máximos dos períodos normais de trabalho

1 - A redução dos limites máximos dos períodos normais de trabalho pode ser estabelecida por instrumento de regulamentação colectiva de trabalho.

2 - Da redução dos limites máximos dos períodos normais de trabalho não pode resultar diminuição da remuneração dos trabalhadores.»

É claro que o mesmo resultado normativo - a fixação de um limite máximo dos períodos normais de trabalho diário e semanal susceptível de redução por via da adopção de instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho - poderia ser alcançado com recurso a outras técnicas legislativas, como, por exemplo, a remissão para o Código do Trabalho ou a pura e simples manutenção da formulação do artigo 126.º, n.º 1, anterior à Lei n.º 68/2013, com modificação apenas dos limites quantitativos. As técnicas legislativas mobilizáveis pelo legislador são múltiplas e cabem - todas elas - na sua liberdade de conformação. O ponto a salientar nesta sede é apenas o de que a nova redacção dada ao artigo 126.º, n.º 1, do RCTFP, em virtude de replicar uma formulação adoptada com a mesma finalidade no Decreto-Lei n.º 259/98, só por si, não permite indiciar suficientemente uma vontade do legislador de consagrar um sistema de duração do trabalho assente em limites mínimos imperativos. Aliás, tal vontade é infirmada pela subsistência de outros preceitos do RCTFP, nomeadamente o artigo 129.º, n.º 1, e o artigo 130.º, que depõem precisamente em sentido contrário.

13. A eventual *revogação implícita* das referências ao limite máximo dos períodos normais de trabalho diário e semanal constantes desses outros preceitos do RCTFP - *maxime* do citado artigo 130.º - por força da imperatividade estatuída no artigo 10.º da Lei n.º 68/2013 criaria, por outro lado, uma desarmonia entre o regime da duração do trabalho aplicável aos trabalhadores em funções públicas, respectivamente, contratados e nomeados, difícil de explicar.





Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Com efeito, uma vez que o artigo 4.º da Lei n.º 68/2013 ressalva expressamente o disposto no n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 259/98, é seguro que a imperatividade estatuída no artigo 10.º daquela Lei não afasta a possibilidade de reduzir a duração semanal do trabalho (e, por consequência, também a diária) fixada na lei para os trabalhadores nomeados. Porém, na interpretação sufragada pelo primeiro grupo de requerentes, tal possibilidade inexistiria no caso dos trabalhadores contratados. Esta desarmonia – caso existisse – consubstanciaria uma *incongruência interna* da própria Lei n.º 68/2013, uma vez que determinaria para aqueles trabalhadores, em princípio, sujeitos a um regime mais acentuadamente juspublicístico, em razão de exercerem a sua actividade num âmbito mais próximo das funções de soberania do Estado – os nomeados (cfr. o artigo 10.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro) –, uma solução mais flexível do que aquela que seria aplicável aos trabalhadores cujo regime funcional é mais marcado pela laboralização do regime da função pública – os trabalhadores contratados. Como os próprios requerentes reconhecem, uma solução rígida de imposição de limites mínimos obrigatórios afasta-se totalmente do regime consagrado no Código do Trabalho para os trabalhadores do sector privado.

14. Por fim, é justamente a partir deste plano da maior flexibilidade própria do regime do RCTFP que se torna mais clara a inconsistência sistemática da interpretação do artigo 2.º da Lei n.º 68/2013, em articulação com o artigo 10.º do mesmo diploma, preconizada pelo primeiro grupo de requerentes.

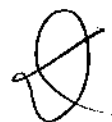
Para além da circunstância de, no seu teor literal, o mencionado artigo 10.º nem sequer se reportar ao artigo 3.º da Lei n.º 68/2013 – que justamente concretiza no âmbito do RCTFP a alteração do período normal de trabalho consagrada no artigo 2.º da mesma Lei –, a verdade é que o mesmo artigo 10.º não se sobrepõe nem afasta – nem pretende afastar – o artigo 81.º, n.º 2, da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro:

« São ainda fonte normativa [do regime jurídico-funcional, aplicável aos trabalhadores que, enquanto sujeitos de uma relação jurídica de emprego público diferente da comissão de serviço, se encontrem em condições diferentes das referidas no artigo 10.º da Lei ora considerada], nas matérias que, face ao disposto na lei, possam regular, os instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho que integrem ou derroguem disposições ou regimes constantes das fontes referidas na alíneas a) a d) do número anterior [- entre elas, além da própria Lei n.º 12-A/2008, justamente o RCTFP -], desde que mais favoráveis aos trabalhadores [...].»

Em conformidade, dispõe-se nos artigos 1.º e 4.º, n.º 1, ambos do RCTFP:

«Artigo 1.º

Fontes específicas





Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

O contrato de trabalho em funções públicas, abreviadamente designado por contrato, está sujeito, em especial, aos instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho, nos termos do n.º 2 do artigo 81.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro.

Artigo 4.º

Princípio do tratamento mais favorável

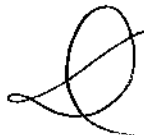
1 – As normas do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP) podem ser afastadas por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho quando este estabeleça condições mais favoráveis para o trabalhador e se daquelas normas não resultar o contrário.

2 – ...»

Este artigo 4.º, n.º 1, é a «chave de leitura» para determinar se uma qualquer norma constante do RCTFP é ou não derogável por um instrumento de regulamentação colectiva de trabalho mais favorável e é, sobretudo, neste princípio da derogabilidade da lei em favor do trabalhador – que é um corolário do citado princípio do tratamento mais favorável – que se precipita a maior flexibilidade (e a mais acentuada laboralização) do RCTFP, por confronto com o regime aplicável aos trabalhadores nomeados (cfr. o artigo 80.º, com a epígrafe «Fontes normativas da nomeação», da Lei n.º 12-A/2008). Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, em análise, as normas do RCTFP *só não podem ser afastadas* por instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho mais favoráveis, caso das próprias normas do IRCT resulte que tal *não pode suceder*.

Ora, na sua letra, o artigo 126.º, n.º 1, desse Regime, com a redacção dada pelo artigo 3.º da Lei n.º 68/2013, não impede que o período normal de trabalho aí fixado possa ser reduzido por instrumento de regulamentação colectiva do trabalho; aliás, e como mencionado, o artigo 130.º do RCTFP admite expressamente tal possibilidade. Por outro lado, também não se vislumbra qual o fundamento para o artigo 10.º da citada Lei afastar o disposto no mencionado artigo 4.º, n.º 1, do RCTFP, tanto mais que este regime é, como igualmente já referido, uma «lei geral» (cfr. o artigo 81.º, n.º 2, alínea d), da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro).

O teor literal do artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 68/2013 – que estatui sobre o respectivo objecto –, evidencia que esta Lei visa *apenas* estabelecer a duração do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas, alterando em conformidade o RCTFP e o Decreto-Lei n.º 259/98; a mesma Lei *não pretende alterar* nem o sistema de fontes específicas do contrato de trabalho em funções públicas nem os termos em que, no RCTFP, se encontra consagrado o princípio do tratamento mais favorável. Consequentemente, o artigo 4.º, n.º 1, de tal Regime nem sequer foi beliscado pela Lei n.º 68/2013, continuando plenamente em vigor.





Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Deste modo, se a intenção do legislador da Lei n.º 68/2013 fosse estabelecer no âmbito do regime aplicável aos contratos de trabalho em funções públicas um período normal de trabalho correspondente a um limite mínimo imperativo, revogando implicitamente o disposto no artigo 130.º do RCTFP, seria necessário, à luz do citado artigo 4.º, n.º 1, do mesmo Regime, que do seu artigo 126.º, n.º 1, com a nova redacção, resultasse um qualquer impedimento a que o número de horas de trabalho diário e semanal pudesse ser afastado por instrumento de regulamentação colectiva do trabalho mais favorável. Com efeito, a expressão contida nesse artigo 4.º, n.º 1, «se daquelas normas resultar o contrário» refere-se exclusivamente às normas contidas no próprio RCTFP, e não a quaisquer outras. Ora, conforme referido, do teor literal do artigo 126.º, n.º 1, na redacção dada pela Lei n.º 68/2013, não resulta qualquer impedimento a que a duração do período normal de trabalho aí referido seja reduzida por instrumento de regulamentação colectiva do trabalho.

A imperatividade do artigo 126.º, n.º 1, do IRCT, com a nova redacção, é, assim, aquela que decorre do artigo 4.º, n.º 1, do mesmo Regime. E a Lei n.º 68/2013, porque circunscrita à matéria da duração do trabalho, não pretendeu alterar – nem alterou com a estatuição contida no seu artigo 10.º – a imperatividade própria das normas do RCTFP, conforme estabelecida no respectivo artigo 4.º, n.º 1.

15. Em conclusão, o que está em causa no artigo 2.º da Lei n.º 68/2013, mesmo lido em articulação com o artigo 10.º da mesma Lei, é o aumento da duração do período normal de trabalho de referência dos trabalhadores em funções públicas para oito horas diárias e quarenta horas semanais, com a conseqüente adaptação dos horários específicos e a previsão da possibilidade de existência de períodos normais de trabalho superiores. É esta a norma que deve ser confrontada com os parâmetros constitucionais indicados pelos requerentes.

Como referido na exposição de motivos da proposta de lei que esteve na origem da Lei n.º 68/2013, de 29 de Agosto, a determinação de que o período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas é de oito horas por dia e quarenta horas por semana – concretizada, depois, por outras disposições legais que estabelecem tempos superiores ou diferenciados, horários específicos e períodos de atendimento ao público, horários flexíveis, regimes de bancos de horas, ou até a possibilidade de regulamentação colectiva de alguns desses aspectos referentes ao tempo de trabalho – corresponde a uma *nova opção fundamental do legislador*, inserindo-se no quadro de uma reforma da Administração Pública e do estatuto dos seus trabalhadores que visa aproximar este do regime do contrato individual de trabalho.

A imperatividade de tal período normal de trabalho estatuída no artigo 10.º da Lei em apreço visa tão só garantir que os novos limites máximos se impõem, quer a leis especiais, quer a instrumentos de regulamentação colectiva do trabalho, desde que as primeiras e os segundos sejam anteriores à mesma Lei e prevejam uma duração do trabalho mais reduzida. Trata-se de uma solução destinada a garantir a eficácia imediata da alteração do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas e que todos estes trabalhadores fiquem colocados numa situação inicial de igualdade, a partir da qual,



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

futuramente, se poderão estabelecer as diferenciações que, em função dos diferentes sectores de actividade e pelos modos previstos nos regimes próprios aplicáveis, sejam consideradas convenientes.

16. É certo que uma outra interpretação da Lei n.º 68/2013, de 29 de Agosto, fundada predominantemente no elemento literal, poderia conduzir a que se entendesse, tal como fazem os requerentes, que a imperatividade estatuída no respectivo artigo 10.º afastaria *também* a possibilidade de os limites máximos do período normal de trabalho previstos no artigo 126.º, n.º 1, do RCTFP, com a nova redacção, serem derogados por instrumentos de regulamentação colectiva do trabalho posteriores ao início de vigência da citada Lei n.º 68/2013. Contudo, não sendo o elemento literal o único a considerar pelo intérprete, e devendo este presumir que o legislador democraticamente legitimado não quis afrontar a Constituição, deve, também por esta razão, dar-se preferência ao sentido anteriormente explicitado (cfr. *supra* o n.º 15).

B) Quanto à violação da obrigação de fixar um limite máximo do horário de trabalho

17. Entende o primeiro grupo de requerentes que a fixação obrigatória dos limites máximos da duração do trabalho “foi agora frustrada e esvaziada pelas alterações introduzidas [no artigo 126.º, n.º 1, do RCTFP], na medida em que, apesar da manutenção da epígrafe do artigo 126.º do Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas, se faz intencionalmente desaparecer qualquer referência a limites máximos ou a «não poder exceder» no corpo daquele artigo 126.º, bem como no artigo 2.º da Lei n.º 68/2013, de 29 de Agosto”.

Todavia, o parâmetro jurídico-constitucional do limite máximo da jornada de trabalho, de per se considerado, não levanta obstáculo à conformidade constitucional das normas impugnadas.

De facto, tendo em conta a globalidade das normas constantes do artigo 2.º, não se pode dizer que o legislador tenha optado por omitir, pura e simplesmente, a fixação de um número máximo de horas de trabalho, deixando essa decisão ao arbítrio da Administração Pública empregadora. Com efeito, da conjugação do n.º 1 com o n.º 3 desse preceito, só resulta que esse limite máximo não é absoluto, dado que a fixação do período normal de trabalho em oito horas por dia e quarenta por semana não prejudica a previsão, por diploma próprio, de períodos superiores.

Por outro lado, no que se refere especificamente às alterações introduzidas no RCTFP pelo artigo 3.º da Lei n.º 68/2013, as mesmas, na interpretação aqui sufragada (cfr. *supra* o n.º 15), não alteram o sistema anteriormente vigente, ou seja, um regime flexível de tempo de trabalho (cfr. o artigo 126.º e seguintes do citado Regime). Mas também esse regime está submetido a limites máximos, diários e semanais.

Com efeito, considerando o regime «normal» de duração de trabalho – o regime do trabalho extraordinário (artigos 158.º a 165.º do RCTFP) não foi modificado pela Lei n.º 68/2013 – o limite



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

máximo é o fixado no n.º 1 do artigo 126.º do RCTFP, para os trabalhadores contratados; e o fixado nos artigos 7.º, n.º 1, e 8.º n.º 1, do Decreto-Lei n.º 259/98, quanto aos trabalhadores nomeados. Esses limites só podem ser excedidos pelos mecanismos de flexibilização taxativamente fixados na lei, com especial destaque para a adaptabilidade e para o banco de horas. E, quanto a estes últimos aspectos, o regime coincide inteiramente com o consagrado no Código do Trabalho. E o Tribunal Constitucional já decidiu, nos Acórdãos n.ºs 338/2010 e 602/2013, que tal não representava uma restrição ilegítima ao direito ao repouso e ao lazer dos trabalhadores.

Assim, ainda que a norma aplicável aos trabalhadores em funções públicas não contenha a indicação de um limite expressamente designado como máximo – ou um único limite máximo –, de forma alguma tem cabimento sustentar que existe na ordem jurídica portuguesa um vazio legal, facultativo de um livre poder decisório da Administração, enquanto empregadora, ofensivo, nessa medida, do artigo 59.º, n.ºs 1, alínea d), e 2, alínea b), da Constituição. O período normal de trabalho é um período que, com ressalva de lei especial e dos mecanismos legalmente previstos de flexibilização do tempo de trabalho, não pode ser excedido, pelo que a sua duração baliza simultaneamente um limite máximo. A garantia, constitucionalmente exigível, de um marco temporal para o exercício da actividade laboral está, deste modo, presente. Por isso, não corresponde aos dados normativos infraconstitucionais que a ordem jurídica portuguesa, no que respeita aos trabalhadores em funções públicas, seja omissa quanto ao limite máximo, quer do período normal de trabalho, quer dos períodos previstos em regimes especiais, como é o caso do banco de horas e do regime da adaptabilidade.

C) Quanto à violação da proibição do retrocesso social

18. O segundo grupo de requerentes assinala que o aumento do tempo de trabalho introduzido pela legislação impugnada constitui uma violação do princípio de proibição do retrocesso, na medida em que implica um regresso “aos tempos anteriores a 1988, quando os trabalhadores em funções públicas adquiriram um clima de segurança jurídica e de confiança consolidadas com a fixação da duração semanal do trabalho em 35 horas”.

É claramente de rejeitar a alegação, pois a simples alteração *in peius* das disposições normativas respeitantes ao tempo de trabalho na função pública não pode ser considerada contrária à Constituição, por violação de um princípio da proibição do retrocesso social. Como repetidamente tem sustentado este Tribunal, entre outros, no Acórdão n.º 3/2010:

«A jurisprudência do Tribunal, por seu turno, tem-se caracterizado por perfilhar a visão de que o princípio apenas poderá valer numa acepção restrita, valendo, por conseguinte, apenas quando a alteração redutora do conteúdo do direito social se faça com violação de outros princípios constitucionais. O princípio da proibição do retrocesso social, a admitir-se, sempre carecerá de autonomia normativa em relação não só a outros parâmetros normativos de maior intensidade constitucional mas de menor



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

extensão económico-social, tais como [...] o princípio da igualdade, ou o princípio da protecção da confiança legítima, que resulta da ideia de Estado de Direito, mas também ao próprio núcleo essencial do direito social já realizado e efectivado através de medidas legislativas.»

A não ser assim, a admitir-se a irreversibilidade do nível de concretização de direitos económicos e sociais efectivada pelo legislador ordinário, destruir-se-ia quase totalmente a autonomia da função legislativa e a liberdade de actuação do legislador.

Mas a negação da autonomia normativa da proibição do retrocesso significa, nem mais nem menos, que dela não se retira qualquer parâmetro próprio de controlo da afectação negativa dos direitos sociais (cfr. Reis Novais, *Direitos Sociais - Teoria Jurídica dos Direitos Sociais Enquanto Direitos Fundamentais*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 249). Para levar a cabo esse controlo, há que considerar os parâmetros extraíveis dos princípios constitucionais de valência geral.

D) Quanto à violação do princípio da protecção da confiança

19. No que respeita ao princípio da protecção da confiança, o Tribunal Constitucional tem sobre ele vindo a desenvolver uma jurisprudência constante e reiterada, tendo mesmo precisado os requisitos que devem verificar-se para que a tutela nele fundamentada seja possível. Escreveu-se, a este propósito, no Acórdão n.º 128/2009 (e com acolhimento nos Acórdãos n.º 188/2009, 3/2010 e 396/2011):

«Para que para haja lugar à tutela jurídico-constitucional da «confiança» é necessário, em primeiro lugar, que o Estado (mormente o legislador) tenha encetado comportamentos capazes de gerar nos privados «expectativas» de continuidade; depois, devem tais expectativas ser legítimas, justificadas e fundadas em boas razões; em terceiro lugar, devem os privados ter feito planos de vida tendo em conta a perspectiva de continuidade do «comportamento» estadual; por último, 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.»

Pode admitir-se que um aumento do período normal de trabalho abrangendo universalmente o conjunto dos trabalhadores em funções públicas não cai facilmente na zona de previsibilidade de comportamento dos detentores do poder decisório. Aliás, a diminuição clara, no passado, da jornada normal de trabalho da função pública, consolidada, como argumentam os requerentes, ao longo dos últimos 25 anos, legitima uma expectativa consistente na manutenção, ao menos, de um período normal de trabalho de 35 horas semanais. Pode também admitir-se que essa expectativa fundou a tomada de opções e a formação de planos de vida assentes na continuidade dessa situação.

De acordo com esta linha de avaliação, o aumento agora introduzido, na medida em que contraria a normalidade anteriormente estabelecida pela actuação dos poderes públicos nesta matéria, frustra expectativas bem fundamentadas. E trata-se de um aumento relevante, passível de gerar ou



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

acentuar dificuldades de manutenção de práticas vivenciais e de satisfação de necessidades dos cidadãos, nomeadamente, a conjugação lograda entre a vida privada e familiar e a vida laboral, ou o exercício de direitos fundamentais como a cultura, a liberdade de aprender e ensinar ou o livre desenvolvimento da personalidade.

Todavia, e em sentido inverso, pode, desde logo argumentar-se que a tutela constitucional da confiança, por sua natureza, não pode ser considerada entrave a qualquer alteração legislativa passível de frustrar expectativas legítimas e fundamentadas dos cidadãos. De facto, só poderá utilizar-se a ideia de protecção da confiança como parâmetro constitucional nas situações em que a sua violação contraria a própria ideia de Estado de Direito, de que aquela constitui um corolário.

Ora, no presente caso, deve ter-se em consideração que a tendência para a *laboralização* do regime dos trabalhadores da Administração Pública, fortemente acentuada, a partir de 2008, com a adopção, como regime-regra, do contrato de trabalho em funções públicas (disciplinado por um diploma – o RCTFP – próximo do Contrato de Trabalho), permite afirmar que não seria totalmente imprevisível uma alteração como a ora em causa do período normal de trabalho.

20. Já foi referido que um dos objectivos do novo regime da duração do trabalho é a convergência com o regime vigente nesse mesmo domínio no âmbito do Código do Trabalho (artigo 203.º). Como se refere na exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 153/XII:

« [E]sta alteração que agora se preconiza [do período normal de trabalho de trinta e cinco para quarenta horas semanais tem] em vista alcançar uma maior convergência entre os sectores público e privado, passando os trabalhadores do primeiro a estar sujeitos ao período normal de trabalho que há muito vem sendo praticado no segundo.»

Nessa medida, a Lei n.º 68/2013 é apresentada como “mais uma etapa” do “processo de laboralização da função pública”, no âmbito do qual tem sido reconhecida “a convergência entre o regime laboral privado e as regras do trabalho público, em termos de flexibilidade da parte do trabalhador e condicionalismos do empregador” (cfr. *supra* o n.º 11).

Sobre a tendência para a *laboralização* da relação de emprego público, fortemente impulsionada a partir de 2004, retenha-se a síntese constante do Acórdão n.º 474/2013:

« A Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, aprovou o regime jurídico do Contrato Individual de Trabalho na Administração Pública, consentindo a utilização generalizada do contrato de trabalho por tempo indeterminado para actividades que não impliquem o exercício de poderes de autoridade ou funções de soberania, podendo a entidade pública empregadora, fora desses domínios, recorrer à modalidade contratual de constituição da relação laboral em alternativa à de nomeação ou ao contrato administrativo de provimento (cfr. Vera Antunes, *O Contrato de Trabalho na Administração Pública*,



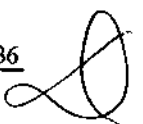
Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

2010, pág. 200). Acolheram-se, assim, na Administração Pública vínculos laborais até aí específicos do contrato de trabalho de natureza privada, sem conferir aos trabalhadores contratados a condição de *funcionário* ou *agente administrativo*. Como referiu Ana Fernanda Neves, abriu caminho à substituição da figura arquetípica do funcionário público dada pelo regime de nomeação (cfr. *O Contrato de Trabalho na Administração Pública*, in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano, 2006, vol. I, pág. 126) e acentuou o movimento de atracção da relação de emprego público pelo regime laboral privado, de acordo com dinâmica de intersecção de regimes que há muito se vinha sentindo (cfr. Maria do Rosário Ramalho, *Intersecção entre o Regime da Função Pública e o Regime Laboral*, Estudos de Direito do Trabalho, vol. I, 2003, págs. 69 e segs.; Cláudia Viana, *A Laboralização do Direito da Função Pública*, *Sciencia Iuridica*, Tomo LI, 2002, págs. 81 e segs.; e Ana Fernanda Neves, *Os «Desassossegos» de Regime da Função Pública*, *Revista da Faculdade de Direito de Lisboa*, 2000, pág. 49 e segs.). Movimento este que encontrou manifestações noutros países europeus com estrutura de emprego público similar (cfr. Paulo Veiga e Moura, *A privatização da função pública*, 2004, págs. 334 e segs. e Vera Antunes, *ob. cit.*, pág. 59). [...]

Em 2008, é publicada a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, que define e regula os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas (rectificada pela declaração n.º 22-A/2008, de 24 de Abril e alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de Dezembro, 3-B/2010, de 28 de Abril, 34/2010, de 2 de Setembro, 55-A/2010, de 31 de Dezembro, 64-B/2011, de 30 de Dezembro, 66/2012, de 31 de Dezembro, e 66-B/2012, de 31 de Dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 47/2013, de 5 de Abril).

Esse diploma abandona na sua terminologia as noções de *funcionário* e de *agente administrativo* (que não mais são utilizadas e permanecem hoje como definições conceptuais) e afasta a *nomeação* como regime-regra da constituição da relação de emprego público, colocando nesse lugar o contrato de trabalho. Deu dessa forma novo impulso ao movimento de *laboralização* da relação de emprego público, mesmo que continuando relação laboral específica, apenas aplicável na Administração Pública (cfr. Alda Martins, *A laboralização da função pública e o direito constitucional à segurança no emprego*, *Julgar*, n.º 7, 2009, pág. 169). A constituição do vínculo de nomeação passou a ser reservada aos trabalhadores cuja carreira esteja directamente adstrita ao exercício de poderes de autoridade ou de soberania, *i.e.*, ao que já se designou de *núcleo duro* da função pública (cfr. Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar, *Os Novos Regimes de Carreiras e de Remunerações dos Trabalhadores da Função Pública*, 2010, pág. 57 e Miguel Lucas Pires, *Os Regimes de Vinculação e a Extinção das Relações Jurídicas dos Trabalhadores da Administração Pública*, 2013, pág. 57). [...]

O quadro normativo dessa alteração de paradigma completa-se meses depois, com a publicação da Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, que aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, com aproximação ainda mais marcada ao regime do Código do Trabalho, mesmo que





Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

convivendo com a qualificação dessa relação de trabalho subordinado como de natureza administrativa (artigo 9.º, n.º 3).»

Ora, uma laborização, também nesta matéria da duração do trabalho, da função pública não defronta, em princípio, obstáculos constitucionais. O objectivo, declarado, de convergência, gradual e tendencial, entre o regime laboral dos trabalhadores do sector privado e do sector público é um propósito admissível no actual quadro jurídico-constitucional, pelo menos no que respeita a boa parte das matérias disciplinadas pelo regime jurídico do emprego público, de que não se exclui a duração do tempo de trabalho. Daí não se poder falar de justificada expectativa de manutenção do *statu quo*.

21. A este aspecto acresce que, mercê da conexão entre horário de trabalho e trabalho extraordinário (“aquele que é prestado fora do horário de trabalho”, segundo a definição do artigo 158.º, n.º 1, do RCTFP; cfr. também o artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 259/98), o aumento do período normal de trabalho tem normalmente um impacto positivo sobre os custos associados ao trabalho e, por essa via, à redução da despesa pública. Nessa perspectiva, e considerando as sucessivas medidas de contenção de tais custos que têm vindo a ser adoptadas ao longo dos últimos anos, desde 2010 a 2013, não causa surpresa que, também por esta via, se procure contribuir para o equilíbrio orçamental e a consequente sustentabilidade do nível de despesa pública corrente.

22. Estas duas ordens de razões excluem que se esteja perante uma situação de confiança digna de tutela, já que as expectativas de continuidade eventualmente existentes não se mostram suficientemente fundadas em razões consistentes, tendo em conta a evolução legislativa e das condições laborais dos trabalhadores da Administração Pública registadas nos últimos anos.

Com efeito, contrariamente ao alegado pelos dois grupos de requerentes, o aumento do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas, equiparando-o àquele que já vigorava para os trabalhadores do sector privado, não constitui uma medida “inesperada”; ao invés, mostra-se consequente com o conjunto de reformas legislativas da Administração Pública que têm vindo a ser adoptadas ao longo dos últimos anos.

23. Mas, mesmo que assim não se entendesse, haveria que ter em conta que só é inadmissível a frustração da confiança quando ela não seja justificada pela salvaguarda de um interesse público que deva considerar-se prevacente. Só poderá afirmar-se estarmos perante uma desprotecção da confiança constitucionalmente desconforme, caso o Tribunal Constitucional entenda que as razões que fundamentam as normas questionadas não são suficientes para justificar a alteração do comportamento do legislador em relação ao rumo que até aqui podia ser considerado como previsível.

Neste quadro, a determinação da violação do parâmetro jurídico constitucional da protecção da confiança dependerá necessariamente da ponderação valorativa que se faça entre os direitos e valores em conflito. Como se escreveu no Acórdão n.º 304/2001:

Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

☒ Av. D. João II, Bloco G piso 6-8, nº1.08.01 I, 1050-113 Lisboa

☎ 218367100 Fax: 211545188

E-mail: correio@lisboa.taf.mj.pt



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

« Haverá, assim, que proceder a um justo balanceamento entre a protecção das expectativas dos cidadãos decorrentes do princípio do Estado de direito democrático e a liberdade constitutiva e conformadora do legislador, também ele democraticamente legitimado, legislador ao qual, inequivocamente, há que reconhecer a legitimidade (senão mesmo o dever) de tentar adequar as soluções jurídicas às realidades existentes, consagrando as mais acertadas e razoáveis, ainda que elas impliquem que sejam “tocadas” relações ou situações que, até então, eram regidas de outra sorte.»

Ora, não poderá deixar de assinalar-se que a medida de aumento do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas visa a salvaguarda de interesses públicos relevantes.

Desde logo, como se menciona na exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 153/XII (cfr. *supra* o n.º 11), na medida em que proporciona um alargamento dos horários de funcionamento e atendimento ao público dos serviços da administração, o que não poderá deixar de considerar-se como um efeito positivo, não só a nível individual, para cada utente, como em termos globais, para a sociedade.

Há também que destacar que as normas impugnadas se apresentam como parte de um «pacote de medidas» de contenção de despesa pública que constam da Sétima Revisão do Programa de Ajustamento para Portugal constante do *Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica*, assinado em 2011 (cfr. Relatório da Sétima Avaliação, disponível somente em versão inglesa, em http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp153_en.pdf).

Tais medidas visam a diminuição da massa salarial do sector público através de restrições ao emprego e a redução da remuneração do trabalho extraordinário e de compensações. Efectivamente, afirma-se no Relatório citado que “uma redução adicional do emprego público e compensações está previsto através da transformação do esquema de Mobilidade Especial num programa de requalificação, da convergência das regras laborais dos sectores público e privado – especialmente através do aumento de 35 para 40 horas do período normal de trabalho do sector público – e de um corte nas prestações acessórias”.

Deste modo, resulta claro que um dos principais propósitos das medidas aprovadas pelas normas questionadas é uma certa flexibilização do regime laboral dos trabalhadores em funções públicas, tendo também em vista a contenção salarial e a redução de custos associados à prestação de trabalho fora do período normal. E, em face da situação de crise económico-financeira, é de atribuir grande peso valorativo a esses objectivos de redução da remuneração do trabalho extraordinário e de contenção salarial, associados ao aumento do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas.

E, atento o exposto, sempre se poderia concluir que, na presente situação, os interesses públicos a salvaguardar, não só estão claramente identificados, como são indiscutivelmente de grande relevo.



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Assim, ainda que não se ignore a intensidade do sacrifício causado aos trabalhadores em funções públicas, devido à mutação legislativa, no que respeita à delimitação do período normal de trabalho, a verdade é que, a existirem expectativas legítimas relativamente ao regime anteriormente em vigor, ainda assim não resulta evidente que a tutela das mesmas devesse prevalecer sobre a protecção dos interesses públicos que estão na base da alteração legislativa operada mediante a Lei n.º 68/2013, pelo que, também sob o ponto de vista deste teste, não se mostra procedente a violação do princípio da protecção da confiança.

E) Quanto à violação dos princípios da igualdade e da proporcionalidade

24. A invocação, por parte dos requerentes, de que o aumento do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas, de sete para oito horas por dia, e de trinta e cinco para quarenta horas por semana, viola os princípios da proporcionalidade e da igualdade assenta num pressuposto: o de que o regime de duração do trabalho aplicável aos trabalhadores do sector privado, constante do Código do Trabalho, consagra um regime de *limites máximos sujeitos a derrogação por via da contratação colectiva*; enquanto o regime aprovado pela Lei n.º 68/2013, de 29 de Agosto, teria consagrado um regime de *limites mínimos imperativos* e, portanto, *inderrogáveis por via de instrumentos de regulamentação colectiva*.

Saliente-se, em primeiro lugar, que nem os requerentes do primeiro grupo nem os do segundo grupo pretendem sindicar os regimes que foram objecto de alteração pela citada Lei, designadamente o Decreto-Lei n.º 259/98 e o RCTFP, em si mesmos, e nas diferenças que estabelecem entre si ou nas diferenças que cada um deles consagra relativamente ao regime do Código do Trabalho; o objecto exclusivo da sua atenção são as *alterações* introduzidas nesses mesmos *regimes gerais* pelos artigos 2.º (em articulação com o 10.º), 3.º, 4.º e 11.º da Lei n.º 68/2013.

Ora, como se evidenciou anteriormente, tais alterações não redundaram na consagração pelos regimes gerais do Decreto-Lei n.º 259/98 e do RCTFP de uma solução, em matéria de duração do trabalho, correspondente à noção de limites mínimos imperativos (cfr. *supra* o n.º 15). Ao invés, o legislador de 2013 manteve inalterada a solução de limites máximos derogáveis nos termos próprios de cada um desses regimes gerais. Assim, no tocante em especial ao RCTFP, a solução agora prevista nos seus artigos 126.º, n.º 1, e 130.º não é substancialmente diferente daquela que o artigo 203.º, n.ºs 1 e 4, do Código do Trabalho consagra: *os limites máximos do período normal de trabalho* – que agora são iguais em ambos os diplomas: oito horas por dia e quarenta horas por semana – podem ser reduzidos por instrumento de regulamentação colectiva do trabalho sem diminuição da remuneração dos trabalhadores.

Na ausência de diferenças de tratamento *novas*, relativamente aos trabalhadores do sector privado ou aos trabalhadores da Administração Pública entre si, que tenham sido introduzidas pelas alterações da Lei n.º 68/2013 aos regimes gerais da duração do período normal de trabalho dos



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

trabalhadores em funções públicas, falece o pressuposto em que os requerentes baseiam a arguição da violação dos princípios da igualdade e da proporcionalidade.

F) Quanto à violação do direito à retribuição

25. Os dois grupos de requerentes alegam, por último, que o aumento da duração do período normal de trabalho dos trabalhadores em funções públicas operado pela Lei n.º 68/2013, de 29 de Agosto, implica uma violação do direito à retribuição.

E, na verdade, não pode negar-se existir, efectivamente, uma óbvia diminuição do salário/hora com implicações no que respeita à *remuneração do trabalho extraordinário*, o que, aliás, constitui objectivo declarado do Governo, no âmbito das medidas de redução de despesa pública, como já se evidenciou (cfr. *supra* o n.º 23). Ou seja, se para os trabalhadores em funções públicas a tempo inteiro a quantia em dinheiro recebida mensalmente não deverá sofrer alterações, a redução do salário/hora terá, porém, consequências reais no que respeita às quantias recebidas como contrapartida do trabalho extraordinário, uma vez que este tem por base de cálculo o valor do salário/hora, que sofrerá uma redução de cerca de 14%, segundo cálculo dos requerentes.

Estes alegam ainda que a diminuição do salário/hora afectará igualmente o *salário nominal dos trabalhadores em tempo parcial* que mantiverem, por necessidades de serviço, o horário actual.

Todavia, é de duvidar que assim seja. Na verdade, nos termos do artigo 145.º do RCTFP, “do contrato a tempo parcial deve constar a indicação do período normal de trabalho diário e semanal com referência comparativa ao trabalho a tempo completo”. Ou seja, o trabalho a tempo parcial é sempre concebido como uma fracção ou percentagem do período normal de trabalho a tempo inteiro, pelo que parece mais razoável concluir que, face às alterações legislativas ora em causa, o que deverá ocorrer é um aumento do período normal de trabalho diário e semanal dos trabalhadores a tempo parcial, em proporção do aumento estabelecido para os trabalhadores em funções públicas a tempo completo. Não deverá haver, por isso, redução do salário nominal dos trabalhadores a tempo parcial, mas sim um incremento das horas de trabalho, à semelhança dos restantes trabalhadores. A diminuição salarial no que respeita ao salário/hora não deverá assim reflectir-se nas quantias efectivamente auferidas por aqueles trabalhadores.

26. O Tribunal Constitucional tem-se pronunciado, repetidamente, sobre a questão do direito à retribuição, em particular no que respeita aos trabalhadores da Administração Pública. A esse propósito, tem, em primeiro lugar, chamado a atenção para o facto de não constar da Constituição qualquer regra que estabeleça *a se*, de forma directa e autónoma, uma garantia de irredutibilidade dos salários, inscrevendo-se tal regra no direito infraconstitucional (no RCTFP, artigo 89.º, alínea d), e no Código do Trabalho, artigo 129.º, n.º 1, alínea d)). Mais ainda, tem-se insistido na ideia de que a regra da irredutibilidade dos salários não é absoluta, nem na relação laboral comum, em que a diminuição pode estar prevista na lei ou em instrumento de regulação colectiva do trabalho, nem na relação de emprego



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

público, em que se admite que a lei possa prever reduções (artigo 89.º, alínea d) do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas). O que se proíbe, em termos absolutos, é apenas que as entidades empregadoras, públicas ou privadas, diminuam injustificadamente o quantitativo da retribuição, sem adequado suporte normativo.

A este propósito, pode ler-se no Acórdão n.º 396/2011:

« Inexistindo qualquer regra, com valor constitucional, de directa proibição da diminuição das remunerações e não sendo essa garantia inferível do direito fundamental à retribuição, é de concluir que só por parâmetros valorativos decorrentes de princípios constitucionais, em particular os da confiança e da igualdade, pode ser apreciada a conformidade constitucional das soluções normativas em causa.»

E esta orientação foi confirmada no Acórdão n.º 187/2013, no qual se sustentou:

« Não há razões para afastar este entendimento, expresso no acórdão n.º 396/2011, quanto à não atribuição de estatuto jusfundamental ao direito à irredutibilidade de prestação, nem como direito autónomo, materialmente constitucional, nem como uma dimensão primária do direito fundamental à justa retribuição consagrado na alínea a) do n.º 1 do artigo 59.º, da Constituição.»

Ora, não parecem descortinar-se razões para se divergir desta linha jurisprudencial, no presente caso. Tanto mais quanto a diminuição salarial em causa, apesar de existente, não se traduz numa redução real dos meios colocados à disposição do trabalhador para satisfazer as necessidades materiais, tanto próprias como da sua família, uma vez que a quantia pecuniária recebida se mantém a mesma.

Não se ignora que o aumento do período normal de trabalho diário poderá originar despesas adicionais para os trabalhadores (relacionadas com transportes, com o cuidado de ascendentes ou descendentes, etc.), mas, em todo o caso, há que ter presente que o grande prejuízo que as normas impugnadas lhes trazem é de *tempo*: tempo disponível para si mesmos, para as suas famílias e para o exercício de um conjunto de direitos fundamentais consagrados na Constituição (direito ao livre desenvolvimento da personalidade, liberdade de criação e fruição cultural, liberdade religiosa, liberdade de aprender e ensinar, liberdade de associação, entre outros), que se reconduzem a dimensões importantes da vida.

A perda salarial *real* limita-se, assim, à remuneração do trabalho suplementar. Como a remuneração deste tipo de trabalho tem por base a remuneração horária do período normal de trabalho, é óbvio que as alterações legislativas ora introduzidas, ao comportarem uma redução *nominal* dos salários, provocarão uma redução das quantias recebidas como contrapartida das horas extraordinárias.

Este facto não pode deixar de ser valorado pelo Tribunal Constitucional, tendo, além do mais, em conta as reduções salariais efectivas que o universo dos trabalhadores em funções públicas tem sofrido



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

nos últimos anos, em virtude da necessidade de consolidação orçamental no âmbito do programa de assistência financeira. Não pode, igualmente, deixar de se tomar em conta a obrigatoriedade de prestação de trabalho extraordinário, à luz do disposto no artigo 26.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 259/98 e do artigo 159.º do RCTFP.

Contudo, e quanto à redução da remuneração pelo trabalho extraordinário, afirmou este Tribunal no Acórdão n.º 187/2013:

« [P]or sua própria natureza, apesar de ser tido como um suplemento remuneratório e de corresponder à contrapartida do trabalho efectuado, o acréscimo pecuniário devido pela prestação de trabalho extraordinário não assume, contrariamente ao que sucede com os subsídios de férias e de Natal, o carácter de habitualidade ou regularidade que tipicamente caracteriza a prestação retributiva, em sentido técnico-jurídico. [...]

Não integrando o pagamento do trabalho extraordinário, pelo menos de forma directa e necessária, o conceito qualitativo de retribuição, é de afastar, desde logo, a invocada garantia constitucional da irredutibilidade do salário como parâmetro constitucional pertinente à aferição da validade da medida legislativa, ora questionada, que opera a redução dos coeficientes para o respectivo cálculo.

Por outro lado, [...] a remuneração proporcionada pelo trabalho suplementar (é) de natureza variável e não prognosticável, porque dependente de decisões gestionárias da esfera exclusiva do empregador.»

Nestes termos, não é decisiva, no sentido da inconstitucionalidade, a diminuição das quantias efectivamente recebidas como remuneração do trabalho extraordinário. Desde logo, não sendo aplicável, nos termos da citada jurisprudência constitucional, a garantia da irredutibilidade do salário, não poderá ser este o fundamento de qualquer julgamento de desconformidade com a Constituição.”

Com a fundamentação que reproduzimos o Tribunal Constitucional decidiu não declarar a inconstitucionalidade das normas dos artigos 2.º, em articulação com o artigo 10.º, 3.º, 4.º e 11.º, todos da Lei n.º 68/2013, de 29 de Agosto.

E por esta razão cabe julgar a presente providência cautelar totalmente improcedente.

*

DECISÃO

Com os fundamentos expostos decide-se julgar totalmente improcedente, por não provada, a presente providência cautelar.



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

O valor da causa é o indicado a folhas 41 dos autos, 36 do requerimento inicial (€30 001).

*

Custas pela requerente nos termos do Regulamento das Custas Processuais.

*

Registe e notifique.

*

Lisboa, 30 de Novembro de 2013.