



PARTE D

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 302/2009

Processo n.º 1029/08

Acordam na 2.ª Secção do Tribunal Constitucional

A — Relatório

1 — O Ministério Público, junto do Tribunal de Trabalho de Lisboa, recorre para o Tribunal Constitucional, ao abrigo do disposto no artigo 70.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, na sua actual redacção (LTC), pretendendo ver sindicada a constitucionalidade da norma do artigo 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 231/2005, de 29 de Dezembro, cuja aplicação foi recusada, com fundamento em inconstitucionalidade orgânica [artigo 165.º, n.º 1, alínea t), da Constituição] e material (artigo 53.º da Constituição), por sentença daquele tribunal de 28 de Julho de 2007.

2 — Na parte pertinente ao recurso, tem a decisão recorrida o seguinte teor:

«[...]»

4 — Da extinção da ACACSA e do seu reflexo nos contratos individuais de trabalho dos AA.

A questão nuclear a apreciar e decidir nestes autos reside em determinar se é lícita a cessação dos contratos de trabalho dos AA.

A ACACSA (Agência do Controlo das Ajudas Comunitárias ao Sector do Azeite) foi criada pelo Decreto-Lei n.º 259/87, de 26/06. Como se lê na exposição de motivos deste diploma, esta agência foi criada para “dar execução prática ao imperativo legal constante do n.º 1 do artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 2262/84, do Conselho, de 17 de Julho de 1984”, que “veio determinar a criação, em cada Estado membro, de uma “agência” destinada a assegurar a aplicação correcta do regime da ajuda à produção do azeite, bem como exercer outras acções no âmbito deste sector”.

Posteriormente o Decreto-Lei n.º 259/87 veio a ser revogado pelo Decreto-Lei n.º 70/89, de 2/ de Março, o qual, nas palavras do legislador, procurou “proceder à adequação normativa necessária, com o fim de dotar a Agência da autonomia prevista na citada legislação comunitária: autonomia de funcionamento, de realização de despesas, e de recrutamento de pessoal [...]”.

A ACACSA veio a ser extinta pelo Decreto-Lei n.º 231/2005, de 29 de Dezembro. As razões da extinção desta agência são apontadas no preâmbulo do diploma, nos seguintes termos:

“A reforma da Política Agrícola Comum (PAC) veio alterar as bases para as ajudas directas à produção, concedidas aos agricultores ou às associações de produtores, eliminando-as progressivamente e dissociando-as da produção, tendo o Regulamento (CE) n.º 865/2004, do Conselho, de 29 de Abril, formalizado o desligamento das ajudas à produção, no âmbito da organização comum do mercado (COM) no sector do azeite, pelo que se torna desnecessária a manutenção daquela estrutura específica.

Nessa perspectiva, procede-se à extinção e liquidação da ACACSA, assegurando, porém, que, no futuro, o acompanhamento do pagamento único por exploração e a ajuda à manutenção do olival sejam levados a efeito pelos organismos nacionais já existentes, centralizadores da execução dos apoios nacionais e comunitários ao sector agrícola.”

Assim, o artigo 1.º deste diploma declara a extinção da ACACSA, enquanto que o artigo 2.º, sob a epígrafe “sucessão nas atribuições” estabelece n.º seu n.º 1 que “as atribuições da ACACSA relativas ao regime específico dos apoios comunitários ao sector do azeite passam a ser prosseguidas pelo Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP) e pelo Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA), segundo a competência dos respectivos órgãos”, ao passo que o n.º 2 dispõe que “as atribuições de fiscalização dos lagares de azeite, bem como o destino do azeite obtido da azeitona laborada e seus subprodutos, passam a ser prosseguidas pela Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE)”.

As consequências da extinção desta Agência relativamente ao seu pessoal acham-se reguladas no artigo 3.º deste diploma, que estabelece o seguinte:

“1 — A transição dos funcionários e agentes da ACACSA para o IFADAP e o INGA faz-se nos termos do Decreto-Lei n.º 193/2002, de 25 de Setembro.

2 — Nos termos dos artigos 16.º e 17.º do regime jurídico do contrato individual de trabalho na Administração Pública, aprovado pela Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, a extinção da ACACSA determina a caducidade dos contratos de trabalho por esta celebrados, com excepção dos contratos transferidos para o IFADAP, INGA e ASAE, os quais se poderão transmitir, na medida das necessidades destas entidades, mediante acordo dos trabalhadores.

3 — Os contratos individuais de trabalho dos trabalhadores da ACACSA que transitem para os serviços e organismos a que se refere o número anterior mantêm a sua validade sem perda de quaisquer direitos, incluindo os que decorrem da antiguidade.

4 — As transições a que se refere o presente artigo têm lugar por lista nominativa a homologar pelo Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.”

Da análise deste artigo 3.º resulta que a extinção da ACACSA não tem por consequência a extinção dos contratos individuais de trabalho de todos os trabalhadores da referida agência, mas apenas daqueles cujos contratos não se transfiram para o IFADAP, o INGA e a ASAE, na medida das necessidades destes organismos, e mediante acordo com os trabalhadores a transferir.

Esta disposição veio contudo derogar o regime decorrente dos artigos 16.º e 17.º do Regime Jurídico do Contrato Individual de Trabalho na Função Pública, aprovado pela Lei n.º 23/2004, de 22/06 (1).

Com efeito, estabelece o artigo 17.º deste diploma que “A extinção da pessoa colectiva pública a que o trabalhador pertence determina a caducidade dos contratos de trabalho, salvo se se verificar a situação prevista no artigo anterior”. E o artigo 16.º, no seu n.º 1 estatui que “Os contratos de trabalho celebrados por pessoas colectivas públicas transmitem-se aos sujeitos que venham a prosseguir as respectivas atribuições, haja ou não extinção da pessoa colectiva pública, nos termos previstos no Código do Trabalho para a transmissão da empresa ou estabelecimento.”

Já o n.º 3 deste último preceito dispõe que “No caso de transferência ou delegação de parte das atribuições da pessoa colectiva pública para outras entidades apenas se transmitem os contratos de trabalho afectos às actividades respectivas”.

Destas disposições legais resulta, pois que sempre que uma entidade pública seja extinta, os contratos de trabalho do seu pessoal caducam, a menos que as suas atribuições passem para outros organismos, caso em que tais contratos se transmitirão, nos termos previstos no Código do Trabalho para a transmissão da empresa ou estabelecimento, e na medida das atribuições transmitidas.

O artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 231/2005 deroga estas disposições da LCTFP porque apesar de o artigo 2.º do mesmo diploma determinar expressamente que as atribuições da ACACSA passam a ser prosseguidas pelo IFADAP, o INGA e a ASAE, vem estabelecer que a transmissão dos contratos de trabalho do pessoal da ACACSA para o IFADAP INGA e ASAE se faz apenas “na medida das necessidades destas entidades”, restringindo, pois, o critério que resulta do artigo 16.º da LCTFP em função do crivo das necessidades de pessoal destas entidades.

Em nosso entender tal restrição redundam em flagrante inconstitucionalidade, quer formal ou orgânica.

Com efeito, nos termos do disposto no artigo 165.º, alínea t), da Constituição da República, as “bases do regime e âmbito da função pública” constituem matéria da competência relativa da Assembleia da República, pelo que só mediante autorização legislativa poderá o Governo legislar nesta matéria, através de decreto-lei.

O conceito de “função pública” constante desta norma constitucional abrange todas as formas de emprego público, e portanto também o regime jurídico do contrato individual de trabalho na função pública.

Ora, o mencionado Decreto-Lei n.º 231/2005 não foi precedido de Lei de autorização legislativa que habilitasse o Governo a derogar os mencionados artigos 16.º e 17.º da Lei n.º 23/2004.

Daí que se entenda que o n.º 2 do artigo 3.º do referido decreto-lei, na parte em que restringe a aplicação do artigo 16.º em função das necessidades destas entidades é inconstitucional.

Por outro lado, a mesma norma é também materialmente inconstitucional, por violação do princípio constitucional da segurança no emprego, consagrado no artigo 53.º da Constituição da República, porquanto permite a extinção de contratos de trabalho sem justa causa subjectiva, e sem a definição de motivos objectivos suficientemente

concretizados (não podendo como tal entender-se a vaga e imprecisa remissão para as “necessidades” do IFADAP, INGA e ASAE). Com efeito, entende este Tribunal que o quadro normativo dos artigos 16.º, 17.º e 18.º da LCTFP (que regulam as figuras do despedimento colectivo e do despedimento individual por extinção do posto de trabalho com fundamento por razões de eficácia e eficiência na prossecução das respectivas atribuições, remetendo para os requisitos das mesmas figuras regulados no CT) traça nesta matéria a fronteira da inconstitucionalidade, pelo que se entende que um regime mais favorável à extinção de contratos de trabalho do que o previsto nestas disposições viola a referida garantia constitucional.

Assim, e porque nos termos do disposto no 204.º da lei fundamental não podem os tribunais aplicar normas que infrinjam o disposto na constituição ou princípios nela consignados, este Tribunal não aplicará a norma do artigo 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 231/2005, na parte afectada pelas referidas inconstitucionalidades. O que significa que o caso dos presentes autos será apreciado e decidido desconsiderando o inciso “na medida das necessidades destas entidades”.

Aqui chegados, importa então voltar à análise do artigo 16.º da LCTFP, para esclarecer alguns pontos do seu regime.

E neste ponto, a primeira precisão a registar é a de que a remissão insita no n.º 1 deste preceito se reporta apenas aos efeitos e regime da transmissão do estabelecimento que constam do Código do Trabalho, e não também aos requisitos da mesma.

Na verdade, o próprio artigo 16.º da LCTFP adapta o conceito de transmissão do estabelecimento ao contrato individual de trabalho na função pública, estabelecendo um requisito específico — a prossecução das atribuições do organismo extinto ou remodelado.

É certo que, como alegam os RR. IFADAP e INGA (hoje IFAP), a Directiva n.º 2001/23/CE, de 12 de Março, que regula a matéria da manutenção dos direitos dos trabalhadores em caso de transferência de empresas ou de estabelecimentos exclui expressamente do seu âmbito de aplicação “a reorganização administrativa de instituições oficiais ou a transferência de funções administrativas entre instituições oficiais” [artigo 1.º, n.º 1, alínea c)].

Porém, tal directiva não impede os Estados membros de, em legislação interna, estenderem o âmbito de aplicação do instituto às referidas situações excluídas pela directiva ou, como fez o legislador português, adaptar este conceito à realidade do contrato individual na função pública (2).

Regressando ao caso dos autos, importa agora aferir em que medida e relativamente a que atribuições o IFADAP e o INGA (hoje IFAP) e, por outro lado, a ASAE sucederam nas atribuições da ACACSA.

Para tanto regressamos ao artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/2005, do qual decorre que:

As atribuições relativas ao regime específico dos apoios comunitários ao sector do azeite passaram para o IFADAP e o INGA (hoje IFAP);

As atribuições de fiscalização dos lagares de azeite, e do destino do azeite obtido da azeitona e seus subprodutos passaram para a ASAE.

Assim, será aplicável ao caso dos autos o n.º 3 do artigo 16.º da LCTFP.

Ora, tendo as atribuições da ACACSA sido “repartidas” por duas entidades, e tendo resultado provado que todos os agentes de controlo da ACACSA exerciam funções idênticas (3), tal significa que todos intervinham quer em acções inspectivas no âmbito do controlo das ajudas ao azeite quer no controlo dos lagares. E isso permite concluir que nenhum dos trabalhadores da ACACSA integrados na carreira de agente técnico poderia ver o seu contrato de trabalho extinto por caducidade, na sequência da extinção da ACACSA.

Com efeito, decorre da análise dos descritivos das categorias da carreira de agente técnico (agente técnico especializado, agente de controlo, agente sénior especializado, agente sénior de controlo) que todas estas categorias se integram na execução de tarefas relacionadas com o planeamento e execução das mencionadas atribuições. Estão nestas circunstâncias os AA. Eduardo Morais (agente sénior especializado), Hélder Mestre, José Joaquim Mata, Luís Cunha, e Nuno Lopes (agentes de controlo).

No que diz respeito aos AA. que têm outras categorias profissionais, a saber, os AA. Alfredo Fernandes (motorista), Dora Moutinho (empregada administrativa), José Andrade (operador de sistemas informáticos), M.ª Teresa Galvão (secretária de departamento), e Suzana Netto (secretária de direcção), a questão é mais complexa.

Com efeito, as categorias profissionais destes trabalhadores não se prendem com a execução de tarefas relacionadas com a prossecução directa das atribuições a que se refere o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 235/2004, mas antes com funções de apoio e manutenção da estrutura da ACACSA

Pensamos contudo, que nas situações em que a totalidade das atribuições de determinado organismo administrativo é repartida por vários entes, não pode o n.º 3 do artigo 16.º da LCTFP ser interpretada de modo a conduzir à caducidade dos contratos de trabalho dos trabalhadores que tenham funções de apoio administrativo ou conexas, como é o caso dos mencionados AA.

E não pode, porque isso conduziria a um tratamento desigual relativamente às situações em que um ente público é extinto e a totalidade das suas atribuições passa para um outro ente público (casos em que se afigura inegável que todo o pessoal, sem distinções, passa para o ente público que sucede nas atribuições do ente extinto — v. o artigo 16.º, n.º 1, da LCTFP).

Nesta conformidade, dir-se-á que tendo as atribuições da ACACSA sido repartidas entre IFADAP e INGA (hoje IFAP) e ASAE, todos os seus trabalhadores (sem excepção) devem transitar para estas entidades, nos termos do já referido artigo 16.º da LCTFP.

Resta dizer que com a extinção do IFADAP e do INGA e a criação do IFAP, que sucedeu nas atribuições daqueles (4), deverá considerar-se que este sucede igualmente nos direitos e obrigações dos institutos extintos.

5 — Da (in)validade da cessação dos contratos dos autos de trabalho dos AA.

Do que acima expusemos decorre, pois que em consequência da extinção da ACACSA os contratos de trabalho dos AA. se transmitiram para o IFADAP e INGA e para a ASAE, sendo que posteriormente, com a extinção dos primeiros, a posição jurídica de empregador se transmitiu para o IFAP.

Neste particular, cumpre ainda precisar que o procedimento levado a cabo com vista à extinção dos postos de trabalho dos AA. não pode qualificar-se como despedimento colectivo válido, nos termos previstos no artigo 18.º da LCTFP, porquanto, por um lado, não foram respeitados os procedimentos previstos no CT para o despedimento colectivo [como os RR. IFADAP e INGA (hoje IFAP) expressamente reconheceram] e, por outro, não consta da comunicação inicial nem da decisão final a indicação de motivos concretos, objectivos e minimamente circunstanciados, que permitam concluir que por força da extinção da ACACSA e não obstante a passagem das atribuições desta para o IFADAP, INGA e ASAE, a optimização destes passa pela extinção dos contratos de trabalho dos AA..

Na verdade, para tanto seria necessário invocar factos relativos ao quadro de pessoal e à organização interna destas entidades que sustentassem tal juízo, concretizando assim as “razões de economia, eficácia e eficiência na prossecução das respectivas atribuições” a que o corpo do artigo 18.º da LCTFP faz referência.

Daí que a extinção dos contratos de trabalho dos AA., nos termos em que ocorreu, seja de qualificar como despedimento ilícito, porque destituído de fundamento legal, ou seja, porque não precedido de um procedimento válido eficaz — artigo 429.º do CT, *ex vi* do artigo 2.º, n.º 1, da LCTFP.»

3 — Alegando sobre o objecto do recurso, o recorrente condensou a sua argumentação nas seguintes conclusões:

«[...]»

1.º

A definição do regime jurídico de caducidade do contrato de trabalho na função pública — incluindo a cabal definição do regime aplicável no caso de extinção de um determinado ente público — é matéria situada no âmbito da reserva de competência legislativa da Assembleia da República [alíneas b) e t) do n.º 1 do artigo 165.º], não podendo, consequentemente, sobre ela dispor, em termos inovatórios, o decreto-lei, desprovido de credencial parlamentar, que proceda à extinção de certo e determinado instituto público.

2.º

Não coincidindo os critérios normativos subjacentes aos artigos 16.º e 17.º da Lei n.º 23/2004 — que, no caso de extinção de pessoa colectiva, determina a transmissão dos contratos de trabalho do pessoal que estava afecto ao núcleo de atribuições objecto de “transferência” ou “sucessão” para o outro ente público — e no artigo 2.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 231/2005 — que, face à extinção da ACACSA, prevê a possibilidade de transmissão para as entidades que sucedem às respectivas atribuições apenas “na medida das necessidades destas entidades” — é organicamente inconstitucional esta última norma, por inovar em matéria sujeita a credencial parlamentar.

3.º

Termos em que deverá confirmar-se o juízo de inconstitucionalidade orgânica, formulado pela decisão recorrida.»

4 — Por seu turno, os recorridos contra-alegaram pugnando igualmente pela inconstitucionalidade da norma sindicanda, como decorre das conclusões que formularam nesta sede:

«[...]»

1.º O presente recurso vem interposto pelo Ministério Público da sentença proferida pelo Meritíssimo Juiz da 1.ª Secção do 3º Juízo do Tribunal do Trabalho de Lisboa que julgou inconstitucional a norma do artigo 3º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 231/2005, de 29 de Dezembro, por a considerar inovatória em relação ao regime jurídico da transmissão dos contratos de trabalho dos trabalhadores ao serviço da ACACSA, entidade essa que foi extinta por ocasião da entrada em vigor do mesmo diploma.

É que,

2.º A invocada caducidade dos trabalhadores da ACACSA foi fundamentada no artigo 2º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 231/2005, de 29 de Dezembro, segundo o qual os vínculos laborais constituídos só se transmitem em função das alegadas “necessidades” das entidades que sucederam nas atribuições da supramencionada ACACSA, ou seja, mais concretamente a ASAE e o IFAP.

Sucede porém,

3.º Como bem se refere na douda sentença e no Parecer do Ministério Público junto do Tribunal Constitucional, o regime jurídico da transmissão de estabelecimento aprovado pela Lei n.º 23/2004 determina que a caducidade dos vínculos só opera quando não se verifique sucessão das atribuições.

Ora,

4.º No caso em apreço essa sucessão existe, sem qualquer margem para dúvidas, tanto mais que é o próprio diploma em causa que alude à sucessão por parte dos então IFADAP e INGA (actualmente ambos designados por IFAP) e da ASAE.

Desta forma,

5.º O que o Decreto-Lei n.º 231/2005 previu foi um alargamento dos pressupostos da declaração de caducidade dos vínculos laborais, revogando desta forma os artigos 16º e 17º da Lei n.º 23/2004, uma vez que o critério a ter conta deixava de ser a sucessão de atribuições para passar a ser as necessidades dos serviços.

Deste modo,

6.º Ao estabelecer uma causa restritiva do conceito de caducidade previsto nos artigos 16º e 17º da Lei n.º 23/2004, o Decreto-Lei n.º 231/2005 está, sem sombra de dúvidas, a estabelecer um novo regime jurídico, revogando, ainda que parcialmente, a supramencionada Lei n.º 23/2004. E,

7.º Sempre se acrescentará que, como também se afigura inquestionável, a previsão de novos pressupostos para a verificação da caducidade dos vínculos laborais é, claramente, matéria que contende com os direitos fundamentais dos trabalhadores e, muito em particular, com o disposto no artigo 53º da CRP.

8.º Uma vez que o seu objecto é a existência de uma nova forma de justa causa objectiva, ou seja, a caducidade dos vínculos sempre que, em caso de sucessão das atribuições, os serviços não necessitem dos trabalhadores.

Sucede que,

9.º A matéria respeitante à extinção das relações laborais (como se verifica ser o caso, atento o facto de o diploma ora em análise estabelecer uma nova forma de caducidade dos vínculos constituídos, isto é, aqueles que se não encaixem no que quer que se entenda por “necessidades” destas entidades) é reserva de competência relativa da Assembleia da República.

10.º Sendo certo que o Decreto-Lei n.º 231/2005 não foi sequer previamente aprovado sob uma lei de autorização legislativa, pelo que se verifica inconstitucionalidade orgânica, ao não ser objecto de credencial parlamentar. Na prática,

11.º O critério estabelecido para a transmissão dos vínculos na Lei n.º 23/2004 é o da sucessão das atribuições,

12.º Ao passo que no âmbito do Decreto-Lei n.º 231/2005 tal critério passou a ser o da necessidade dos serviços para onde se transmitem as atribuições.

Em suma:

13.º O Governo era incompetente para legislar sobre matéria respeitante a aspectos fundamentais e essenciais (como é o caso, atento o facto de estar em causa a motivação para a cessação) dos contratos de trabalho.

Mas,

14.º Para além disso, o certo é também que tal diploma sempre padeceria de inconstitucionalidade material porque contrário ao disposto no artigo 53º da CRP.

Na verdade,

15.º Tal preceito constitucional permite que os vínculos laborais cessem mas por justas causas objectivas, sendo certo que, tal como está prevista no nosso ordenamento jurídico, a caducidade não opera

sempre que se verifique a já aludida à saciedade sucessão nas atribuições, *verbi gratia* por força do mecanismo da transmissão de estabelecimento, regulada pelos artigos 16º e 17º da Lei n.º 23/2004 e o artigo 318º do Código do Trabalho.

Portanto,

16.º Existiria razão para a declaração da caducidade dos vínculos se, por ventura, não tivessem existido sucessão nas atribuições.

17.º Sucedendo exactamente o oposto no caso ora em apreço, uma vez que tal sucessão é expressamente confessada no próprio Decreto-Lei n.º 231/2005, sendo que parte dos trabalhadores afectos à ACACSA transitaram efectivamente para o IFADAP, o INGA e a ASAE.

18.º E os outros, *in casu* os aqui recorridos, não.

19.º Violando-se também nesta sede o princípio da igualdade, uma vez que os critérios usados para seleccionar uns e outros não foram objectivos.»

Relatados os pontos essenciais para o conhecimento da questão de constitucionalidade, cumpre agora julgar.

B — Fundamentação

5 — A norma *em crise* insere-se no Decreto-Lei n.º 231/2005, de 29 de Dezembro, que extinguiu a Agência de Controlo das Ajudas Comunitárias ao Sector do Azeite (ACACSA), a qual havia sido criada pelo Decreto-Lei n.º 259/87, de 26 de Junho, na sequência do Regulamento (CEE) n.º 2262/84, do Conselho, que impôs aos Estados membros da então Comunidade Económica Europeia a “criação de um serviço específico ao qual seriam cometidos os controlos e actividades no âmbito do regime de ajuda à produção do azeite”.

No entanto, como se encontra justificado no texto preambular do Decreto-Lei n.º 231/2005, “a reforma da Política Agrícola Comum (PAC) veio alterar as bases para as ajudas directas à produção, concedidas aos agricultores ou às associações de produtores, eliminando-as progressivamente e dissociando-as da produção, tendo o Regulamento (CE) n.º 856/2004, do Conselho, de 29 de Abril, formalizado o desligamento das ajudas à produção, no âmbito da organização comum de mercado (OCM) no sector do azeite”, tornando-se, assim, “desnecessária a manutenção daquela estrutura específica”.

Por esse motivo, foi extinta a ACACSA, passando o “acompanhamento do pagamento único por exploração e ajuda à manutenção do olival” a ser realizado pelos organismos nacionais já existentes com atribuições ao nível da execução dos apoios outorgados ao sector agrícola, tal como resulta do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/2005 no qual se dispõe que “as atribuições da ACACSA relativas ao regime específico dos apoios comunitários ao sector do azeite passam a ser prosseguidas pelo Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP) e pelo Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA), segundo a competência dos respectivos órgãos” (n.º 1), ao passo que “as atribuições de fiscalização dos lagares de azeite, bem como do destino do azeite obtido da azeitona laborada e seus subprodutos, passam a ser prosseguidas pela Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE)” (n.º 2).

Nesse contexto, o legislador dispôs no artigo 3.º, n.º 2, do mesmo diploma, que:

«Nos termos dos artigos 16.º e 17.º do regime jurídico do contrato individual de trabalho na Administração Pública, aprovado pela Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, a extinção da ACACSA determina a caducidade dos contratos de trabalho por esta celebrados, com excepção dos contratos afectos às atribuições transferidas para o IFADAP, INGA e ASAE, os quais se poderão transmitir, na medida das necessidades destas entidades, mediante acordo com os trabalhadores.»

É esta a norma cuja inconstitucionalidade importa sindicar, atenta a recusa de aplicação — e respectivos fundamentos — por banda do tribunal recorrido.

Cumprindo essa exigência, importará começar por cuidar da inconstitucionalidade orgânica da norma do artigo 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 231/2005, tendo por referência o disposto no artigo 165.º, n.º 1, alíneas b) e t), da Constituição da República Portuguesa (CRP).

6 — Como é sabido, a matéria da segurança no emprego surge constitucionalmente edificada, desde a primeira revisão constitucional, no artigo 53.º da Constituição da República Portuguesa, como integrante dos direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores, encontrando-se, como tal, sujeita à reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, daí resultando que o Governo apenas poderá legislar sobre tal matéria desde que provido de credencial parlamentar que para tal o autorize [artigos 165.º, n.º 1, alínea b), e 198.º, n.º 1, alínea b), da Constituição].

Relativamente ao preceito do artigo 53.º da CRP, considerou-se no Acórdão n.º 285/92 (disponível em www.tribunalconstitucional.pt), com pertinência para o caso *sub judicio*, que:

«[...]»

Da sua inserção sistemática resulta, desde logo, que, quanto ao parâmetro constitucional invocado, estamos perante um direito, liberdade e garantia sujeito ao especial regime jurídico constante do artigo 18.º da Constituição.

O preceito do artigo 53.º da Constituição, no que ora nos interessa, tem sido objecto de uma progressiva sedimentação quanto ao seu âmbito e alcance normativos, quer por parte do legislador quer pela justiça constitucional.

Desse percurso resulta que no seu âmbito de previsão normativa devem ter-se por incluídos os trabalhadores da Administração Pública, que, assim, no plano da segurança no emprego, beneficiam do mesmo tipo de garantia constitucional de que usufruem os trabalhadores submetidos a contrato individual de trabalho (cf. Acórdão n.º 154/86, in *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 7.º vol., tomo 1, pp. 185 e segs.)

A uma tal conclusão, com efeito, não obsta, numa primeira análise, a especial relação estatutária que envolve os trabalhadores da Administração Pública. Na realidade, não se pode ignorar que a relação de emprego pública se reveste de especificidades e comporta, por isso, diversas projecções no plano subjectivo, decorrentes da natureza da actividade e das finalidades a prosseguir pela Administração. O estatuto funcional destes trabalhadores (cf. artigo 269.º da Constituição) compreende, pois, um conjunto próprio de direitos, regalias, deveres e responsabilidades que lhe emprestam um figurino especial face à relação laboral de matriz jusprivatista.

Mas esse estatuto, concebido em função da isenção e imparcialidade da Administração e da exclusiva subordinação dos funcionários ao interesse geral por ela prosseguido, não legítima, no plano constitucional, a compressão do núcleo essencial dos direitos, liberdades e garantias constitucionalmente reconhecidos à generalidade dos trabalhadores, os quais, nessa medida, se aplicam também aos funcionários públicos. A especial relação estatutária em causa antes exige uma permanente procura da concórdância prática entre as restrições de direitos decorrentes dos especiais ditames das finalidades específicas da Administração e a salvaguarda dos direitos fundamentais dos funcionários públicos.

Neste contexto, é inofensível que a garantia constitucional da segurança no emprego abrange, também, os funcionários públicos, pelo que o Estado não pode dispensar livremente os seus funcionários, tal como a extinção ou reformulação dos seus serviços ou organismos não pode constituir, por si só, razão suficiente que leve à livre e total disponibilidade dos funcionários em causa. Pelo que a reorganização da Administração sempre terá que atender aos princípios e regras constitucionais que consagram e garantem os direitos dos funcionários públicos.

Assim sendo, importa reconhecer que, num primeiro momento, o princípio da segurança no emprego compreende o direito dos trabalhadores à manutenção do seu emprego. Mas, com este alcance, e invocando o paralelismo com a relação laboral de direito privado, podem efectivamente ocorrer situações onde a extinção ou reorganização dos serviços e organismos da Administração determinem a impossibilidade de manutenção, por parte do funcionário, do concreto lugar que desempenha. A resolução de tais situações poderá compreender, em tese geral, a necessidade de adoptar soluções que determinem alteração das condições de desempenho profissional dos funcionários públicos.

Ora, importa deixar claro, pelas razões já aduzidas, que as alterações estatutárias que o legislador entenda dever introduzir no ordenamento em nome do interesse geral prosseguido pela Administração e que afectem as aludidas condições de desempenho profissional dos funcionários públicos, porque se podem traduzir na compressão de direitos desses funcionários, deverão estar inelutavelmente subordinadas aos limites que a Constituição postula para as restrições aos direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores.»

Ora, não se olvidando que no núcleo consubstancial do referido princípio constitucional se encontra, como pacificamente se aceita, a matéria relativa à extinção da relação laboral, resulta da intersecção argumentativa das proposições tecidas a montante que o regime da cessação ou extinção da relação de trabalho na função pública está abrangido pela reserva relativa de competência da Assembleia da República nos termos tipificados na alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição.

Por outro lado, a Constituição reserva, também, à Assembleia da República, nos termos constantes do seu artigo 165.º, n.º 1, alínea t), competência para legislar sobre as «bases do regime e âmbito da função pública».

Relativamente a esta matéria, a Comissão Constitucional, ainda na vigência do primitivo texto constitucional, logo evidenciou que a referida norma apenas se dirigia ao “estatuto geral” da função pública, abrandando o que “é comum e geral a todos os funcionários e agentes”, tal como “a definição do sistema de categorias, de organização de carreiras, de condições de acesso e de recrutamento, de complexo de direitos e deveres funcionais que valem, em princípio, para todo e qualquer funcionário público e que, por isso mesmo, favorecem o enquadramento da função pública como um todo, dentro das funções do Estado”, cabendo, por seu turno, na competência legislativa do Governo a “concretização” desse estatuto geral, a sua “complementação, execução e particularização” (cf. pareceres n.ºs 22/79 e 12/82, *Pareceres da Comissão Constitucional*, vols. 9.º, p. 48, e 19.º, p. 119, respectivamente), tendo este Tribunal mantido idêntica posição em arestos posteriores (cf. Acórdão n.º 142/85, publicado nos *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 6.º vol.)

Seguindo, aqui, igual critério, também o regime relativo à extinção das relações laborais no seio da Administração Pública há-de ter-se por abrangido pela referida injunção constitucional por contender, como se compreende, com uma dimensão essencial do regime da função pública, que não pode ser subtraído às bases gerais que o mandato constitucional confere ao legislador parlamentar no seio do regime emergente do artigo 165.º, n.º 1, da CRP.

Com o que se pretende dizer que, na óptica do exercício da competência legislativa do Governo *ex vi* a disposição do artigo 198.º, n.º 1, alínea a), da CRP, a concretização — o desenvolvimento, a execução ou a complementação — desse regime terá forçosamente de fazer-se de harmonia com os princípios e critérios vertidos na definição legal das bases do regime disciplinador das relações contratuais na função pública, o que, por seu turno, posterga a definição, por via de decreto-lei não autorizado, de critérios inovadores relativos aos aspectos “fundamentais ou estruturais” do regime laboral no seio da função pública, e, bem assim, a alteração do regime definido no parlamento quanto a essas matérias.

No caso *sub judicio*, como se referiu, o artigo 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 231/2005, estabeleceu que “nos termos dos artigos 16.º e 17.º do regime jurídico do contrato individual de trabalho na Administração Pública, aprovado pela Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, a extinção da ACACSA determina a caducidade dos contratos de trabalho por esta celebrados, com excepção dos contratos afectos às atribuições transferidas para o IFADAP, INGA e ASAE, os quais se poderão transmitir, na medida das necessidades destas entidades, mediante acordo com os trabalhadores”.

Com essa disposição, ao estabelecer a caducidade dos contratos de trabalho por força da extinção da pessoa colectiva pública empregadora e a definição das circunstâncias em que aquele efeito jurídico se produz, regulamentou-se um aspecto que não apenas concerne à matéria da segurança no emprego, como também importa do âmbito do regime laboral da função pública na medida em que aí se definem as exactas circunstâncias em que ocorre a caducidade dos contratos de trabalho.

É certo, como de resto não foi obnubilado pela decisão recorrida, que a Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho — que aprovou o regime jurídico do contrato individual de trabalho da Administração Pública —, pela qual se regiam à data os vínculos laborais atingidos pela norma *em crise*, estabelecia sobre a matéria circunstancialmente em causa que “a extinção da pessoa colectiva a que o trabalhador pertence determina a caducidade dos contratos de trabalho [...]”, mas ressaltava os casos em que ocorresse a transferência de atribuições da pessoa colectiva extinta para outras entidades nos quais se transmitiriam os contratos aos sujeitos que venham a prosseguir as respectivas atribuições (artigos 16.º, n.º 1, e 17.º), precisando ainda que “no caso de transferência ou delegação de parte das atribuições da pessoa colectiva pública para outras entidades, apenas se transmitem os contratos de trabalho afectos às actividades respectivas”.

Como se constata, a norma sindicanda erige, em comparação com o regime da Lei n.º 23/2004, um critério diferenciado quanto às condições em que tem lugar a transmissão do contrato de trabalho, o que vale, também, por dizer, *mutatis mutandis*, que regula em termos desconformes com o diploma parlamentar a tipificação da hipótese em que ocorre a caducidade.

De facto, ao passo que nos termos decorrentes do regime constante dos artigos 16.º e 17.º da referida lei, havendo transferência de atribuições, serão transmitidos os contratos afectos às actividades respectivas, já o Decreto-Lei n.º 231/2005 condiciona, por interposição legislativa da norma sindicanda, essa transmissão às necessidades de pessoal do ente público para o qual são transferidas as atribuições da entidade extinta.

Ora, ao estabelecer que os contratos de trabalho se transmitem *na medida das necessidades* das entidades que passam a prosseguir as atribuições da ACACSA, o legislador estabeleceu um regime inovador, alterando o critério legalmente previsto quanto à caducidade dos contratos de trabalho, na medida em que passou a sujeitar *ex novo* a

transmissão dos contratos à verificação de uma *fattispecie* não prevista nem contida no diploma parlamentar.

Nestes termos, não tendo existindo a necessária autorização parlamentar para a criação da norma sindicanda, tal como determinado pelos artigos 165.º, n.º 1, alíneas *b*) e *t*), e 198.º, n.º 1, alínea *b*), da Constituição da República Portuguesa, resta confirmar o juízo de inconstitucionalidade orgânica lavrado na decisão recorrida.

Perante esta conclusão fica prejudicado o conhecimento da questão de inconstitucionalidade material da norma em crise.

C — Decisão

6 — Destarte, atento o exposto, o Tribunal Constitucional decide:

a) Julgar organicamente inconstitucional, por violação do disposto no artigo 165.º, n.º 1, alíneas *b*) e *t*), a norma do artigo 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 231/2005, de 29 de Dezembro, no segmento em que condiciona a transmissão das relações laborais às necessidades de pessoal do ente público para o qual são transferidas; e, consequentemente,

b) Confirmar a decisão recorrida quanto ao presente juízo de inconstitucionalidade.

Sem custas.

(¹) Que adiante passaremos a mencionar pela sigla «LCTFP», acrónimo de «Lei do Contrato de Trabalho na Função Pública».

(²) Neste sentido, quer quanto ao âmbito da remissão do n.º 1 do referido artigo 16.º, quer quanto à interpretação da citada directiva, v. Maria do Rosário Palma Ramalho, *Contrato de Trabalho na Administração Pública — Anotação à Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho*, 2ª ed., Almedina, Coimbra, 2005, p. 86 (pontos II e III).

(³) Ponto 63 — dos factos provados.

(⁴) artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 87/2007, de 29 de Março.

Lisboa, 22 de Junho de 2009. — *Benjamim Rodrigues — Mário José de Araújo Torres — Joaquim de Sousa Ribeiro — João Cura Maria-nho — Rui Manuel Moura Ramos.*

202044897

Acórdão n.º 303/2009

Processo n.º 201/09

Acordam na 2.ª Secção do Tribunal Constitucional,

1 — Relatório

Afonso Manuel da Silva Gonçalves interpõe recurso para o Tribunal Constitucional, ao abrigo da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 70.º da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional, aprovada pela Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, e alterada, por último, pela Lei n.º 13-A/98, de 26 de Fevereiro (LTC), contra o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul (TCAS) de 5 de Fevereiro de 2009, que negou provimento ao recurso jurisdiccional interposto da sentença do Tribunal Administrativo e Fiscal de Lisboa de 27 de Fevereiro de 2007, que, por seu turno, negara provimento ao recurso contencioso de anulação por ele deduzido contra o despacho da Direcção da Caixa Geral de Aposentações, de 18 de Junho de 2002, que lhe reconheceu o direito à aposentação voluntária, mas lhe comunicara ser devedor da quantia de € 24 464,73, por pretensa dívida resultante da contagem de tempo para a aposentação.

No requerimento de interposição de recurso refere o recorrente pretender ver apreciada a inconstitucionalidade das normas dos artigos 1.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 278/82, de 20 de Julho, com a interpretação com que foram aplicadas na decisão recorrida, inconstitucionalidade essa que por ele teria sido suscitada nas alegações do recurso jurisdiccional.

As alegações apresentadas pelo recorrente no aludido recurso jurisdiccional foram sintetizadas nas seguintes conclusões:

«1.ª O regime do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 278/82, de 20 de Julho, deve também ser aplicado aos subscritores que, como o recorrente, tendo trabalhado em instituições de previdência, ingressaram na função pública antes da entrada em vigor daquele diploma;

2.ª A sentença recorrida, ao perfilhar o entendimento de que o referido normativo não é aplicável ao recorrente, faz do mesmo uma interpretação meramente literal, ao total arrepio do estatuído n.º 1 do artigo 9.º do Código Civil;

3.ª Outrossim, tal interpretação jurídica restringe-se a um conceptualismo formalista, desprezando as consequências práticas que dele advêm;

4.ª Sendo que a desaplicação da referida norma ao requerente acarreta a este prejuízos relevantes, injustificáveis a todas as luzes;

5.ª Outrossim, a interpretação de que o regime do referido artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 278/82 não é aplicável ao recorrente viola o princípio da igualdade consagrado na Constituição;

6.ª O recorrente transitou de uma instituição de previdência para a função pública sem que tenha ocorrido qualquer hiato entre essas duas situações profissionais;

7.ª Tendo-lhe sido contado todo o tempo de serviço prestado no CNP para o efeito de concessão de diuturnidades;

8.ª Nenhuma diferença relevante existe entre a situação do recorrente e a dos restantes trabalhadores que só ingressaram na função pública após a publicação do referido diploma;

9.ª Com efeito, esses trabalhadores ingressaram na função pública, voluntariamente, e não compulsivamente, como se sugere na sentença recorrida;

10.ª Sendo assim, o tratamento desigual que, em matéria de aposentação, é dado a essas duas situações é gritantemente inconstitucional, na medida em que se trata de uma desigualdade de tratamento sem qualquer fundamento razoável e sem qualquer justificação objectiva e racional.

Mostram-se, assim, violados os artigos 13.º da Constituição, 9.º do Código Civil e 6.º do Decreto-Lei n.º 278/82, de 20 de Julho, pelo que deve a dita sentença recorrida ser revogada com as consequências legais.»

O Acórdão do TCAS de 5 de Fevereiro de 2009, ora recorrido, fundamentou o improvemento do recurso jurisdiccional nas seguintes considerações:

«2.2 — O recorrente interpôs, no TAC, recurso contencioso de anulação do acto, de 18 de Junho de 2002, da Direcção da Caixa Geral de Aposentações, pelo qual lhe foi reconhecido o direito à aposentação, imputando-lhe, no entanto, uma dívida de € 24 464,73, de contagem de tempo relativa ao período compreendido entre 26 de Setembro de 1964 a 30 de Setembro de 1979.

A sentença recorrida apreciou os vícios de violação de lei imputados a esse acto (violação do princípio da igualdade e infracção dos artigos 34.º, n.º 2, do Estatuto da Aposentação e 1.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 278/82, de 20 de Julho) e, considerando que eles não se verificavam, negou provimento ao recurso contencioso.

No presente recurso jurisdiccional, o recorrente não contesta o entendimento da sentença quanto à violação do artigo 34.º, n.º 2, do Estatuto da Aposentação, mas continua a sustentar a alegada infracção do princípio da igualdade e dos artigos 1.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 278/82.»

Vejamos se lhe assiste razão.

O artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 278/82 estabelece o seguinte:

‘1 — O pessoal dos centros regionais de segurança social e do Centro Nacional de Pensões oriundo das instituições de previdência de inscrição obrigatória e suas federações e o pessoal da Comissão de Equipamentos Colectivos da Segurança Social e da Federação das Caixas de Previdência e Abono de Família fica abrangido pelo regime jurídico dos funcionários e agentes da Administração Pública.

2 — Exceptuam-se do disposto no número anterior os agentes que expressamente declarem que desejam manter o seu regime de trabalho.

3 — [...]

4 — Se à data da entrada em vigor algum agente se encontrar na situação de licença sem vencimento ou de impedimento prolongado ou equiparado, o prazo referido no número anterior conta-se a partir do momento em que reinicie funções.’

Por sua vez, o artigo 6.º do mesmo diploma legal dispõe que:

‘1 — O pessoal sujeito, nos termos do presente diploma, ao regime jurídico da função pública fica abrangido pelos Estatutos da Aposentação e da Pensão de Sobrevivência.

2 — O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social assumirá a responsabilidade pelo encargo com a parcela da aposentação e da pensão de sobrevivência resultante da consideração do tempo de serviço prestado nas instituições de previdência, bem como das diuturnidades que do mesmo resultem.

3 — O regime decorrente do disposto no Decreto Regulamentar n.º 30/80, de 25 de Julho, à excepção do seu artigo 8.º, é aplicável às aposentações e pensões de sobrevivência previstas neste artigo.’

O recorrente, reconhecendo que apenas exerceu funções na Caixa Nacional de Pensões num período — entre 26 de Setembro de 1964 e 30 de Setembro de 1979 — em que as relações laborais eram regidas pelas disposições aplicáveis ao sector privado, sustenta