

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**Acórdão n.º 683/99 T. Const. — Processo n.º 42/98.** — Acorram em plenário no Tribunal Constitucional:

I — **Relatório.** — 1 — Maria Antónia Beatriz Cavaco e Cavaco intentou no Tribunal do Trabalho de Almada contra o Estado Português, Ministério da Educação, acção, seguindo a forma de processo ordinário, solicitando, por entre o mais, que fosse declarado nulo o despedimento de que foi alvo das funções de auxiliar de acção educativa que desempenhava na Escola Secundária da Amora, funções para as quais fora admitida ao abrigo de um contrato a termo com início em 2 de Fevereiro de 1991, contrato esse que fora prorrogado por duas vezes.

Após a contestação, apresentada pelo Ministério Público como representante do Estado, foi em 16 de Outubro de 1996, proferida sentença, a qual, julgando improcedente a acção, absolveu o réu dos pedidos contra ele deduzidos.

Do assim decidido recorreu a autora para o Tribunal da Relação de Lisboa, tendo o Ministério Público dito na alegação que então produziu, em determinados passos:

«A relação jurídica de emprego na Administração Pública constituiu-se por nomeação e contrato de pessoal (artigos 5.º do Decreto-Lei n.º 184/89 e 3.º do Decreto-Lei n.º 427/89).

O contrato de pessoal só pode revestir as modalidades de contrato administrativo de provimento e de contrato de trabalho a termo certo, regendo-se este último pela lei geral sobre contratos de trabalho a termo certo, com as especialidades constantes do Decreto-lei n.º 427/89 (artigos 7.º do Decreto-Lei n.º 184/89 e 14.º do Decreto-Lei n.º 427/89).

Resulta destes normativos que a Administração Pública não pode admitir pessoal por outras formas que não as indicadas.

[...]

Sendo assim, o Estado não tinha nem tem competência para celebrar contratos de trabalho por tempo indeterminado [...]

[...]

Por tudo isto, não se poderá admitir a aplicação a estes contratos do disposto no artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 64-A/89.

Mas também não lhes serão aplicáveis as disposições dos artigos 44.º e 46.º do mesmo diploma legal.

[...]

Além disto, a proceder a tese da A. seria violado o disposto no artigo 47.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa.

Este artigo explicita ‘um direito de carácter pessoal, associado à liberdade de escolha de profissão, de acesso à função pública’, compreendendo o direito a que este se opere em condições de igualdade e liberdade, mediante um procedimento justo de recrutamento. Trata-se aqui de um domínio pautado por uma acentuada vinculação da Administração.

[...]

De facto, a admitir-se como válida esta reintegração, o que não se pode conceber, passariam a coexistir dois regimes de prestação de trabalho:

Um regime de direito privado, através do contrato individual de trabalho e do contrato de prestação de serviços;

Um regime de direito público, pela via da nomeação (funcionário) ou de contrato administrativo de provimento (caso em que a pessoa adquiria o estatuto de agente administrativo).

Coexistência esta que surgiria à revelia de uma opção de política administrativa da Assembleia da República, que possui reserva relativa de competência em matéria de bases gerais do regime e âmbito da função pública.»

Pelo Acórdão de 19 de Novembro de 1997, o Tribunal da Relação de Lisboa concedeu provimento ao recurso, condenando o Estado Português a «reintegrar a A. ao seu serviço com efeitos desde a data do despedimento».

2 — Deste acórdão vem interposto pelo Ministério Público, fundado na alínea b) do n.º 1 do artigo 70.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, o vertente recurso de constitucionalidade, visando a apreciação da «inconstitucionalidade do n.º 3 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, por violação dos artigos 13.º e 47.º da Constituição da República, quando interpretado [...] no sentido de que os contratos de trabalho a termo certo celebrados com o Estado, ou outras pessoas colectivas de direito público, são passíveis de conversão em contratos de trabalho sem termo».

Na sua alegação, o representante do Ministério Público em funções junto deste Tribunal concluiu do seguinte modo:

«1.º A interpretação normativa do n.º 3 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 427/89, traduzida em considerar que a aplicação subsidiária da lei geral sobre contratos de trabalho a termo certo aos contratos dessa natureza celebrados ou mantidos irregularmente pela Administração envolve a própria convertibilidade de tais relações laborais, necessariamente precárias e provisórias, em permanentes, de modo

a facultar a reintegração, sem qualquer limite temporal, do trabalhador no seu ‘posto de trabalho’ — admitindo-se, por esta via, a constituição da relação jurídica de emprego na Administração Pública por uma forma não constante da enumeração taxativa que, a título claramente imperativo, consta dos artigos 3.º e 14.º do citado diploma legal — viola o princípio constitucional do acesso igualitário e não discricionário à função pública e a regra do concurso (artigo 47.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa).

2.º Na verdade, tal interpretação, ao criar inovatoriamente e contra lei expressa, uma via ‘sucedânea’ de acesso, a título tendencialmente perpétuo e definitivo, ao emprego na Administração Pública — permitindo que pessoal irregularmente contratado, com base num processo de selecção precário e sumário, veja consolidada a relação de emprego, ao abrigo da ‘convertibilidade’ de uma situação irregular em relação laboral permanente e duradoura — propiciaria que, em verdadeira fraude à lei, os quadros de pessoal pudessem vir a ser providos, a título definitivo, sem qualquer precedência do concurso constitucional e legalmente exigido.

3.º Não constitui violação do princípio da igualdade, nem atenta contra o direito à segurança no emprego, a circunstância de estarem legalmente instituídos regimes específicos para os contratos de pessoal no âmbito da relação de emprego na Administração Pública, substancialmente diferenciados do regime geral vigente no direito laboral comum e adequados ao cumprimento das exigências formuladas pelo n.º 2 do artigo 47.º da lei fundamental.

4.º Termos em que deverá julgar-se procedente o recurso, determinando-se a reforma da decisão recorrida, em consonância com o atrás exposto.»

Por seu lado, a recorrida não apresentou alegação.

Corridos os vistos, e após mudança do relator por vencimento, cumpre decidir.

II — **Fundamentos.** — A) Objecto do recurso. — 3 — O presente recurso de constitucionalidade, interposto ao abrigo do artigo 70.º, n.º 1, alínea b), da Lei do Tribunal Constitucional, visa a apreciação da conformidade com a Constituição da norma do artigo 14.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, interpretada no sentido de permitir a conversão dos contratos de trabalho a termo certo celebrados pelo Estado em contratos de trabalho por tempo indeterminado.

Este Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, define o regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública. E o artigo 14.º deste diploma regula as modalidades e efeitos do *contrato de pessoal*, que pode revestir, nos termos do seu n.º 1, as modalidades de contrato administrativo de provimento (que confere ao particular outorgante a qualidade de agente administrativo) ou de contrato de trabalho a termo certo.

Segundo o n.º 3 do artigo 14.º do diploma referido:

«O contrato de trabalho a termo certo não confere a qualidade de agente administrativo e rege-se pela lei geral sobre contratos de trabalho a termo certo, com as especialidades constantes do presente diploma.»

Tal regime foi aprovado em desenvolvimento do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho [por sua vez aprovado no uso da autorização legislativa conferida, no que ora interessa, pela alínea c) do n.º 1 do artigo 15.º da Lei n.º 114/88, de 30 de Dezembro], em particular, do previsto no seu artigo 9.º, n.º 2, segundo o qual:

«O contrato referido no número anterior [contrato de trabalho a termo certo] obedece ao disposto na lei geral do trabalho sobre contratos de trabalho a termo, salvo no que respeita à renovação, a qual deve ser expressa e não pode ultrapassar os prazos estabelecidos na lei geral quanto à duração máxima dos contratos a termo.»

A uma primeira leitura dos diplomas em causa nota-se logo que, entre as formas de constituição da relação jurídica de emprego na Administração Pública, se não prevê a que repouse na celebração de contratos laborais sem termo. Apenas se prevê a *nomeação* com vista ao preenchimento de um lugar do quadro (assegurando, de modo profissionalizado, o exercício de funções próprias do serviço público que revistam carácter de permanência — cf. o artigo 4.º, n.º 1), o *contrato administrativo de provimento* (que visa assegurar que uma pessoa não integrada nos quadros exerça, a título transitório e com carácter de subordinação, funções próprias do serviço público, com sujeição ao regime jurídico da função pública — cf. o artigo 15.º, n.º 1) e o *contrato a termo certo*.

Por outro lado, existem condições específicas para a admissibilidade da celebração destes contratos a termo certo pela Administração Pública: pode ser celebrado em caso de *necessidades transitórias* dos serviços de duração determinada que não possam ser asseguradas através de contratos de provimento (artigo 18.º, n.º 1) ou (n.º 2) nos casos de *substituição temporária* de funcionário ou agente, de *actividades sazonais*, de desenvolvimento de *projectos não inseridos nas actividades normais* dos serviços, e de *aumento excepcional da actividade* do serviço — sendo que a celebração de contratos de trabalho a termo certo carece sempre de ser *comunicada* ao Ministério das Finanças, e nos dois últimos casos referidos, ainda de *autorização* por este Ministério (artigo 21.º, n.ºs 1 e 2, do citado decreto-lei).

4 — No aresto ora sob sindicância entendeu-se que, não contendo o Decreto-Lei n.º 427/89 disposição idêntica à que se consagrava no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 184/86, de 27 de Maio — segundo a qual os contratos a termo certo previstos nesse diploma, qualquer que fosse a sua duração, *nunca* se converteriam em contratos sem prazo (no mesmo sentido, o artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 247/87, de 17 de Junho, que procedeu à adaptação do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, sobre o regime geral de estruturação das carreiras da função pública, às carreiras de pessoal da administração local) —, e tendo em conta o prescrito no n.º 3 do seu artigo 14.º «ao ser ultrapassado o limite de 3 anos» os contratos de trabalho a termo se devem considerar «transformados» ou «convertidos» em contrato sem termo, por aplicação da lei geral sobre contratos de trabalho a termo (ou seja, do artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 64-A/89, de 27 de Fevereiro).

Segundo este artigo 47.º (com a epígrafe «Conversão do contrato»), «o contrato converte-se em contrato de trabalho sem termo se forem excedidos os prazos de duração fixados de acordo com o disposto no artigo 44.º [em regra, três anos consecutivos; no caso da alínea e) do n.º 1 do artigo 41.º dois anos consecutivos], somando-se antiguidade do trabalhador desde o início da prestação de trabalho».

Nesse mesmo acórdão acrescentou-se que permitir que o Estado «depois de ter violado a lei ao celebrar indevidamente contratos a termo certo, ainda possa beneficiar desse seu comportamento culposo e ilegal, fazendo cessar, sem quaisquer consequências para o empregador e quando lhe aprouver, as relações de emprego aceites pelo trabalhador», seria «consentir na violação sistemática pelos serviços estatais do direito à segurança no emprego consagrado no artigo 53.º da CRP e no atropelo do princípio da proibição dos despedimentos sem justa causa, estabelecido na mesma norma», para além de «tratar o Estado em pé de clara desigualdade, em relação aos seus cidadãos — empregadores, como ele, em vínculos laborais de natureza privada — uma clara afronta ao artigo 13.º da lei fundamental do País».

O recorrido acórdão da Relação de Lisboa veio, pois, interpretar a norma insita no n.º 3 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 427/89 por forma a permitir que a aplicação da lei geral sobre os contratos de trabalho a termo certo ditada por tal norma também incluía a «convertibilidade» dos contratos em contratos sem termo prescrita por aquela lei geral, quando sejam ultrapassados os respectivos prazos máximos de duração (ou seja, o artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 64-A/89). No presente recurso está, pois, em causa a norma que contém a remissão definidora do regime jurídico do contrato de trabalho a termo certo celebrado pelo Estado, para a lei geral sobre contratos de trabalho a termo certo, contida no citado artigo 14.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, interpretada no sentido de se permitir a conversão do contrato de trabalho a termo certo, celebrado com o Estado, em contrato de trabalho sem termo (por tempo indeterminado) — por aplicação, por virtude dessa remissão, do artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 64-A/89, de 27 de Fevereiro —, quando ultrapassados os respectivos limites máximos de duração total.

Na verdade, no assinalado Decreto-Lei n.º 427/89 não existia disposição de onde resultasse, de forma directa, resposta à questão da possibilidade de o contrato a termo certo se «transformar» ou «converter» em contrato sem prazo, sendo que no seu artigo 20.º se dispunha originariamente:

«1 — O contrato de trabalho a termo certo só pode ser celebrado por prazo inferior a seis meses nas situações previstas nas alíneas a), b) e d) do n.º 2 do artigo 18.º

2 — A renovação do contrato de trabalho a termo certo é obrigatoriamente comunicada por escrito ao contratado com a antecedência mínima de oito dias sobre o termo do prazo, sob pena de caducidade.»

Por sua vez, no artigo 37.º do mesmo diploma (sobre «Transição do pessoal em situação irregular») preceituava-se:

«1 — É contratado em regime de contrato administrativo de provimento o pessoal sem título jurídico adequado que à data de entrada em vigor do presente diploma conte mais de três anos de exercício de funções nos serviços e organismos referidos no artigo 2.º com sujeição à disciplina e hierarquia e com horário de trabalho.

2 — O pessoal que à data da entrada em vigor do presente diploma tenha prestado serviço nos termos do número anterior e possua menos de três anos de serviço ou não desempenhe funções em regime de tempo completo é contratado em regime de contrato de trabalho a termo certo, sem prejuízo de poder ser dispensado no prazo de 90 dias.

3 — O contrato administrativo de provimento previsto no n.º 1 faz-se na categoria de ingresso da carreira correspondente às funções desempenhadas, sem prejuízo das habilitações literárias legalmente exigidas.

4 — O prazo máximo de duração do contrato de trabalho a termo certo é contado a partir da data do seu início.

5 — O disposto no presente artigo não é aplicável ao pessoal nomeado definitivamente que exerça funções em situação irregular em outro serviço ou organismo.»

5 — É certo que o Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, já foi alterado várias vezes — pelo Decreto-Lei n.º 407/91, de 17 de Outubro (que introduziu um limite máximo de duração do contrato de trabalho a termo), pelo Decreto-Lei n.º 175/95, de 21 de Julho, e pelo Decreto-Lei n.º 218/98, de 17 de Junho (o Decreto-Lei n.º 409/91, de 17 de Outubro, procedeu à adaptação do Decreto-Lei n.º 427/89 à administração local autárquica).

Designadamente, com a nova redacção deste preceito introduzida pelo Decreto-Lei n.º 407/91, de 17 de Outubro, passou-se a preceituar no artigo 20.º:

«1 — O contrato de trabalho a termo certo pode ser objecto de renovação, mas a sua duração total nunca poderá exceder um ano, salvo os celebrados ao abrigo da alínea c) do artigo 18.º que se relacionem com projectos desenvolvidos com apoio internacional, os quais poderão ter a duração de dois anos.

2 — O contrato de trabalho a termo certo só pode ser celebrado por prazo inferior a seis meses nas situações previstas nas alíneas a) e d) do n.º 2 do artigo 18.º sendo de três meses o período máximo de duração dos contratos celebrados ao abrigo da alínea b).

3 — A renovação do contrato de trabalho a termo certo é obrigatoriamente comunicada por escrito ao contratado com a antecedência mínima de oito dias sobre o termo do prazo, sob pena de caducidade.

4 — Considera-se como um único contrato aquele que seja objecto de renovação.

5 — Atingido o prazo máximo do contrato de trabalho a termo certo, não pode ser celebrado novo contrato da mesma natureza e objecto com o mesmo trabalhador antes de decorrido o prazo de seis meses.»

E, por sua vez, o Decreto-Lei n.º 81-A/96, de 21 de Junho, considerando a situação dos trabalhadores contratados a termo, e mantendo a proibição geral de utilização de formas de vinculação precária, previu a prorrogação de contratos a termo certo que «comprovadamente visem satisfazer necessidades permanentes dos servidos», bem como a celebração de contratos a termo certo com as pessoas que, em 10 de Janeiro de 1996, desempenhassem funções que correspondem a necessidades permanentes dos serviços, com subordinação hierárquica e horário completo, e que naquela data contassem mais de três anos de trabalho ininterruptos. Claramente, o próprio legislador pressupôs, pois, ao estabelecer este regime jurídico, que, após o prazo máximo de duração total dos contratos a termo certo não seriam convertidos *ope legis* em contratos sem termo, justamente por isso prevendo a possibilidade de *nova contratação a termo certo* das pessoas que atingissem três anos de trabalho ininterruptos. Caso contrário, tal nova contratação a termo certo para pessoas com tal tempo de trabalho com fundamento em contrato a termo certo não faria sentido (e embora o diploma, no artigo 9.º, não deixasse de prever que o regime nele fixado não prevalecia sobre regimes mais favoráveis legalmente estabelecidos).

Porém, apenas com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 218/98, de 17 de Junho, já referida, se procurou atalhar *directamente* a questão da conversão dos contratos de trabalho com o Estado a termo certo em contratos de trabalho sem termo, que está em discussão nos presentes autos.

Na verdade, o Decreto-Lei n.º 218/98 veio acrescentar um novo n.º 4 ao artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 427/89, que visou justamente resolver o problema em causa no presente processo. Segundo tal n.º 4:

«O contrato de trabalho a que se refere o presente diploma não se converte, em caso algum, em contrato de trabalho sem termo.»

O presente recurso refere-se, todavia, a um caso anterior à entrada em vigor deste novo n.º 4 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 427/89.

Ainda assim, não deixe de notar-se que a questão de constitucionalidade posta neste recurso — não se referindo embora directamente a esta nova norma, que não foi aplicada pelo tribunal *a quo* e nunca foi apreciada por este Tribunal — não pode deixar de contender também com uma eventual apreciação da conformidade constitucional do referido novo n.º 4 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 427/89. Pois se se concluir que a conversão em contrato de trabalho sem termo *não é constitucionalmente imposta*, e ainda que não seja *proibida* pela lei fundamental, nada haverá a objectar, por este lado, à constitucionalidade material da referida norma.

E assim será também se vier a proceder a perspectiva do recorrente, para a qual a interpretação seguida no aresto recorrido — segundo a qual o artigo 14.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, determina a aplicação, por remissão, do artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 64-A/89, de 27 de Fevereiro, e, por conseguinte, a conversão do contrato de trabalho a termo certo em contrato de trabalho sem termo com o Estado — seria contrária à Constituição da República, a qual

não só não imporá como *proibe* a constituição de relações de emprego público por conversão em contrato de trabalho sem termo.

6 — Verificando-se todos os requisitos do presente recurso de constitucionalidade, interposto ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 70.º da Lei do Tribunal Constitucional — designadamente tendo a inconstitucionalidade sido suscitada durante o processo e tendo a norma em causa sido aplicada na decisão recorrida —, há, pois, que passar a apreciar a questão de constitucionalidade.

B) Apreciação da questão de constitucionalidade — a) Inexistência de imposição constitucional de conversão em contrato com o Estado por tempo indeterminado — aa) Em resultado da garantia de segurança no emprego. — 7 — É necessário apurar, antes do mais, se a Constituição *impõe* ao legislador que preveja um regime de conversão dos contratos de trabalho a termo celebrados com o Estado em contratos de trabalho sem termo — isto quer por força do direito à segurança no emprego que por virtude da igualdade com o regime da generalidade dos contratos de trabalho, quando este preveja (como acontece entre nós) aquela conversão.

A Constituição garante aos trabalhadores, no artigo 53.º, a *segurança no emprego*, concretizando logo tal garantia pela proibição dos despedimentos sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos. Trata-se de um direito fundamental, previsto ao lado de outros *direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores*, mas cuja importância é bem patente, desde logo, por ser justamente com a sua enunciação que o legislador constitucional decidiu abrir o respectivo capítulo. A partir da revisão constitucional de 1982, a «segurança no emprego» deixou aliás de ser entendida apenas como incumbência do Estado, para passar a constituir um dos direitos, liberdades e garantias, «o que não pode deixar de significar um acrescido reforço da *segurança no emprego* como expressão directa do direito ao trabalho» (v. o Acórdão n.º 107/88, in *Diário da República*, 1.ª série, de 21 de Junho de 1988, e, recentemente, o Acórdão n.º 570/99, inédito).

A garantia de segurança no emprego funda-se no reconhecimento do *valor essencial do trabalho* para a realização da pessoa e para a obtenção das condições de existência necessárias ao seu sustento e do seu agregado familiar. A falta de segurança no emprego pode constituir um obstáculo decisivo à realização pessoal e profissional do indivíduo e à afirmação da sua dignidade enquanto trabalhador — um obstáculo, poder-se-á dizer também, ao livre desenvolvimento da personalidade do trabalhador.

Ora, a concretização da garantia de segurança no emprego por uma regra de direito objectivo importará, naturalmente, a necessidade de compressão, em certa medida, do campo da autonomia privada no domínio das relações laborais, uma vez que a livre actuação dessa autonomia poria em causa tal segurança.

Enquanto contém um «imperativo de tutela» (*Schutzgebot* — e não apenas «direito de defesa»), a norma do artigo 53.º impõe ao Estado um *dever de protecção* da segurança no emprego, a satisfazer, designadamente, com publicação de legislação que concretize tal garantia (sobre os «deveres de protecção de direitos fundamentais», reconhecidos na doutrina e jurisprudência germânica e também já na nossa literatura, para exprimir o conteúdo dos encargos do Estado na sua função de protecção dos direitos fundamentais, cf., entre nós, J. J. Gomes Canotilho, in *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, 1998, pp. 365, 374-375, 1122 e 1134-1135, e Paulo Mota Pinto, in «O direito ao livre desenvolvimento da personalidade», in *Portugal-Brasil, Ano 2000*, Coimbra, 1999, pp. 190 e segs., e, na doutrina alemã, v. g., Josef Isensee, in «Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht», citado por Josef Isensee e Paul Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts, Band V — Allgemeine Grundrechtslehren*, Heidelberg, 1992, § 111, n.º 83, Robert Alexy, in *Theorie der Grundrechte*, Frankfurt am Main, 1986, pp. 410 e segs., Johannes Dietlein, in *Die Theorie von den grundrechtlichen Schutzpflichten*, Berlin, 1992, e Peter Unruh, in *Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten*, Berlin, 1996).

Foi isto, aliás, que se deixou patente, a propósito da garantia de segurança no emprego, no Acórdão n.º 581/95, (*Diário da República*, 1.ª série-A, de 22 de Janeiro de 1996):

«A Constituição, no artigo 53.º, garante aos trabalhadores «a segurança no emprego, sendo proibidos os despedimentos sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos». Esta garantia constitui uma manifestação essencial da fundamentalidade do direito ao trabalho e da ideia conformadora de dignidade que lhe vai ligada. Por via dela se afirma em modo paradigmático a influência jusfundamental nas relações entre privados, que não é aí apenas uma influência de irradiação objectiva mas uma influência de ordenação directa das relações contratuais do trabalho.

E é também o valor da autonomia que se realiza no programa da norma constitucional do artigo 53.º A Constituição deixa claro o reconhecimento de que as relações do trabalho subordinado não se configuram como verdadeiras relações entre iguais, ao jeito das que se estabelecem no sistema civilístico dos contratos. A relevância constitucional do «direito ao lugar» do trabalhador envolve um desvio

claro da autonomia contratual clássica e do «equilíbrio de liberdades» que a caracteriza. É que as normas sobre direitos fundamentais detêm, no plano das relações de trabalho, uma eficácia de protecção da autonomia dos menos autónomos. Aqui é evidente o desiderato constitucional de ligação da liberdade fáctica e da liberdade jurídica. A Constituição faz depender a validade dos contratos não apenas do consentimento das partes no caso particular mas também do facto de que esse consentimento «se haja dado dentro de um marco jurídico-normativo que assegure que a autonomia de um dos indivíduos não está subordinada à do outro» (C. S. Nino, *Ética y Derechos Humanos*, Buenos Aires, 1984, p. 178).

A segurança no emprego *implica, pois, a construção legislativa de um conjunto de meios orientados à sua realização*. Desde logo, estão entre esses meios a excepcionalidade dos regimes da suspensão e da caducidade do contrato de trabalho e da sua celebração a termo.» (Itálico aditado.)

Ora, o problema da consistência da segurança no emprego tem justamente sido posto perante os termos e a amplitude de admissão pelo legislador de contratos de trabalho a termo certo, bem como em face do respectivo regime.

8 — O regime geral do contrato de trabalho a termo certo, e sua conversão em contrato de trabalho sem termo, encontra-se hoje previsto no Decreto-Lei n.º 64-A/89, de 27 de Fevereiro, que revogou o Decreto-Lei n.º 781/76, de 28 de Outubro (para um panorama comparatístico e histórico, v. A. Menezes Cordeiro, in *Manual de Direito do Trabalho*, Coimbra, 1991, pp. 617 e segs.).

Após o 25 de Abril de 1974, o Decreto-Lei n.º 372-A/75, de 16 de Julho, que regulou a cessação do contrato individual de trabalho «considerando a necessidade de uniformizar os regimes muito diversos que, entretanto, e por força da contratação colectiva se foram criando», previra, no n.º 2 do seu artigo 32.º, a publicação de legislação complementar, nomeadamente sobre o contrato de trabalho a prazo.

Assim, o Decreto-Lei n.º 781/76, de 28 de Outubro, veio permitir «a celebração de contratos de trabalho a prazo, desde que este seja certo», prevendo o n.º 1 do seu artigo 3.º que «o contrato de trabalho a prazo apenas poderá ser renovado até ao máximo de três anos, passando a ser considerado depois daquele limite como contrato sem prazo, contando-se a antiguidade desde a data do início do primeiro contrato», e ficando revogado o artigo 10.º do regime jurídico do contrato individual do trabalho, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 49 408, de 24 de Novembro de 1969.

O sistema deste diploma de 1976 — cuja matriz essencial consistia na admissibilidade em geral dos contratos a prazo, desde que esse prazo fosse superior a seis meses, e na admissibilidade da mesma modalidade de contratos, com duração inferior a seis meses, quando o trabalho em causa fosse de «natureza transitória» — deu, hoje, lugar ao sistema de normas do capítulo VII do Decreto-Lei n.º 64-A/89, de 27 de Fevereiro (rectificado por declaração publicada no *Diário da República*, 1.ª série, 1.º suplemento, de 31 de Maio de 1989). Este diploma, aprovado no uso da autorização concedida pela Lei n.º 107/88, de 17 de Setembro, introduziu um novo regime jurídico da cessação do contrato individual de trabalho e da celebração e caducidade do contrato de trabalho a termo, em que a possibilidade de celebração destes deixou de estar limitada apenas pela negativa (não ter como finalidade iludir as disposições que regulam o contrato sem termo), para se circunscrever, pela positiva, aos casos previstos no artigo 41.º

Segundo o artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 64-A/89, por sua vez: «O contrato converte-se em contrato sem termo se forem excedidos os prazos de duração fixados de acordo com o disposto no artigo 44.º, contando-se a antiguidade do trabalhador desde o início da prestação de trabalho.»

E as alterações ao Decreto-Lei n.º 64-A/89 — quer pelo Decreto-Lei n.º 403/91, de 16 de Outubro (que deu nova redacção ao artigo 55.º, nos casos especiais de cessação do contrato de trabalho por revogação unilateral durante o período experimental, alterando a duração deste), quer pelo artigo 1.º da Lei n.º 32/99, de 18 de Maio (que veio alterar o regime dos despedimentos colectivos, dando nova redacção aos artigos 17.º, 18.º, 23.º, 25.º e 31.º), quer ainda, mais recentemente, pela Lei n.º 118/99, de 11 de Agosto (que veio desenvolver e concretizar o regime geral das contra-ordenações laborais, alterando o artigo 60.º do Decreto-Lei n.º 64-A/89 em análise) — deixaram inalterada a norma do seu artigo 47.º, que se encontra hoje em vigor nos termos supratranscritos.

Esta prevê uma conversão *ope legis* — resultante automática e obrigatoriamente da lei — do contrato de trabalho com termo certo em contrato de trabalho sem termo, em homenagem ao interesse na segurança e estabilidade do emprego, e considerando um certo grau de probabilidade, firmado na ultrapassagem dos respectivos limites máximos de duração total, de o contrato de trabalho a termo certo, admitido legalmente para acorrer a situações excepcionais e transitórias, estar a ser utilizado para prover a necessidades permanentes de trabalho.

9 — Como este Tribunal já decidiu (v. o citado Acórdão n.º 581/95), a possibilidade de celebração de contratos de trabalho a termo, prevista

na lei geral do trabalho, não é por si só violadora do direito à segurança no emprego, uma vez que se encontra vinculada a um conjunto de circunstâncias enumeradas pelo legislador (artigo 41.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 64-A/89, de 27 de Fevereiro), que, conjuntamente com outros traços do regime do contrato de trabalho a termo, exprimem a ideia de *excepcionalidade* desta forma de contratação (v., por exemplo, J. J. Abrantes, in «Breve apontamento sobre o regime jurídico do contrato de trabalho a prazo», in *Direito do Trabalho — Ensaios*, Lisboa, 1996, pp. 96 e 99, e Bernardo Lobo Xavier, *Curso de Direito do Trabalho*, Lisboa, 1992, p. 468, que, embora referindo que «a questão não é linear», salienta que a lei exige uma «justificação substantiva adequada e típica para o contrato de trabalho a termo, que quase se poderia dizer que se transforma assim num *contrato especial de trabalho*»).

A ideia geral rectora do respectivo regime jurídico é aqui a da limitação no tempo das actividades em causa — distinguindo-se (assim, Bernardo Lobo Xavier, *ob. cit.*, pp. 468-469) casos de contrato a prazo com justificação objectiva (ligada a uma característica do próprio posto de trabalho ou da actividade a prosseguir) e casos com fundamento subjectivo (contratação de trabalhadores à procura do primeiro emprego ou de desempregados de longa duração, substituições temporárias). Como se disse no citado Acórdão n.º 581/95:

«Este método de enumeração de casos havê-lo-á ligado o legislador à ideia de excepcionalidade da contratação a termo, ideia que, em boa verdade, constitui um desiderato da garantia constitucional da segurança no emprego. Se o contrato a termo fosse admitido como regra, então a entidade empregadora optaria sistematicamente por essa forma, contornando a estabilidade programada no artigo 53.º da Constituição. Como afirmam Gomes Canotilho e Vital Moreira, a garantia da segurança no emprego ‘perderia qualquer significado prático se, por exemplo, a relação de trabalho estivesse sujeita a prazos mais ou menos curtos, pois nesta situação o empregador não precisaria de despedir, bastando-lhe não renovar a relação jurídica no termo do prazo. O trabalho a prazo e por natureza precário, o que é contrário à segurança’ (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, cit., p. 289).

A garantia constitucional da segurança no emprego significa, pois, que a relação de trabalho temporalmente indeterminada é a regra e o contrato a termo a excepção. Esta forma contratual há-de ter uma razão de ser objectiva. Também aqui a Constituição nos afasta dos paradigmas da liberdade contratual clássica.

3 — Mas a excepcionalidade do contrato a termo não se concretiza apenas numa técnica legislativa de enumeração de casos, de tipificação das situações que o admitem. Exige que essas situações tragam em si mesmas uma justificação e exige um sistema de normas teleologicamente orientado a limitar o recurso ao contrato a termo. Ali, o controlo de constitucionalidade leva à pergunta por um fundamento material dos casos enunciados no artigo 41.º, aqui, a uma análise do seu contexto significativo.

Em no contexto significativo, que é dado pelos demais preceitos do capítulo VII, relevam os seguintes momentos essenciais: o contrato a termo é escrito (artigo 42.º, n.º 1) e deve indicar o seu ‘motivo justificativo’ ou, sendo celebrado a termo incerto, indicar ‘a actividade, tarefa ou obra cuja execução justifique a respectiva celebração [...]’ [artigo 42.º, n.º 1, alínea e)]; se o contrato a termo certo é sujeito a renovação, ‘então não poderá efectuar-se para além de duas vezes e a sua duração terá por limite três anos consecutivos’ (artigo 44.º, n.º 2); ‘até ao termo do contrato [a termo certo como a termo incerto], o trabalhador tem, em igualdade de condições, preferência na passagem ao quadro permanente, sempre que a entidade empregadora proceda a recrutamento externo para o exercício, com carácter permanente, de funções idênticas àquelas para que foi contratado’ (artigo 54.º, n.º 1).

Em há ainda outros momentos normativos que concorrem para demover a entidade empregadora do recurso sistemático ao contrato a termo. Funcionam como garantias *a posteriori* ou garantias ‘periféricas’ a favor da estabilidade do emprego. São elas: o direito do trabalhador a uma compensação por caducidade do contrato a termo certo (artigo 46.º, n.º 3) e a termo incerto (artigo 50.º, n.º 4) e a proibição de contratar a termo, para o mesmo posto de trabalho, um novo trabalhador, nos três meses que decorrem sobre a cessação do trabalho a termo como outro trabalhador, quando a cessação a este não é imputável (artigo 46.º, n.º 4). Finalmente, o Decreto-Lei n.º 64-A/89 existe em articulação com o Decreto-Lei n.º 64-C/89, também de 27 de Fevereiro. Aqui se determina a concessão à entidade empregadora de apoio financeiro e dispensa de contribuições para a segurança social (artigo 9.º), benefícios que se circunscrevem tão-só às situações de contrato sem termo e às situações em que o contrato a termo se transformou em contrato por tempo indeterminado (artigo 8.º). O legislador chamara a atenção para esta articulação dos dois diplomas, ao propor-se justamente no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 64-A/89, ‘salvaguardar a simultaneidade das respectivas vigências’.

Este complexo de regulação limita assim as possibilidades de recurso ao contrato a termo. E limita-as em especial no momento em que

exige que a forma escrita inclua a justificação dos motivos — assim criando o material necessário a um controlo jurisdicional efectivo dos pressupostos — e no momento em que determina a nulidade da estipulação a termo fora da verificação desses pressupostos — assim criando uma consequência jurídica que não é a nulidade do contrato, mas a conversão desse contrato em contrato por tempo indeterminado.»

Podem, pois, dizer-se que, quer pelos pressupostos a que liga a possibilidade da sua celebração, quer pelo regime jurídico que prevê para o contrato de trabalho a termo (incluindo, por exemplo, a indicação expressa no contrato do motivo justificativo e do termo — artigos 42.º e 44.º do Decreto-Lei n.º 64-A/89 —, os limites à renovação e à duração total do contrato, a enunciação taxativa dos casos em que podem ser celebrados contratos com prazo inferior a seis meses, a admissibilidade de termo incerto apenas excepcionalmente, nos termos do artigo 48.º, e outros mecanismos tendentes a desincentivar a contratação a prazo) o legislador procura limitar a insegurança no emprego que pode resultar do recurso a contratos de trabalho a termo certo e tenta prevenir a fraude ao regime do contrato de trabalho sem prazo que poderia resultar da estipulação do termo em contratos sucessivamente encadeados, tentando tornar esta forma de contratação excepcional. Como se salientou ainda no aresto que se vem citando, «o legislador modela o contrato de trabalho sobre uma ponderação que sopesa a alternativa de limitá-lo no tempo (criando na entidade empregadora a convicção de inexistência de riscos) ou de não proporcionar aos próprios interessados (mantendo aquela convicção do risco e as consequências da liberdade de não contratar).

Mas se a garantia de segurança no emprego está em relação com a efectividade do direito ao trabalho (Constituição da República Portuguesa, artigo 58.º) e se a Constituição comete ao Estado a incumbência da realização de políticas de pleno emprego, em nome também da efectividade desse direito [Constituição da República Portuguesa, artigo 58.º, n.º 3, alínea a)], então não se pode dizer que é ilegítima aquela ponderação nem que são ultrapassados os limites de conformação que aí são postos ao legislador. Conformação que é restritiva, sem dúvida, se atendermos aos mandatos de optimização das normas sobre direitos fundamentais. Mas que emprende uma ponderação justificada. Na verdade, o que está em análise é a justificação de uma norma que, assentando numa pressuposta ‘menos-valia’ da experiência profissional daqueles candidatos ao emprego, consagra uma opção de alargamento dos casos de contratação a termo. E não cabe ao Tribunal Constitucional sindicá-lo ao âmbito mais vasto das prognoses legislativas que com esta política proventura se entrecruzam. Por isso que não são violados nem a garantia constitucional da segurança no emprego (Constituição da República Portuguesa, artigo 53.º) nem o princípio da igualdade (Constituição da República Portuguesa, artigo 13.º).»

Ora, no presente recurso está justamente em causa o *ponto do regime dos contratos de trabalho a termo que se traduz na sua conversão, obrigatória para o empregador, em contrato de trabalho sem termo*, como sanção para ultrapassagem dos limites à sua renovação fixados legalmente. Designadamente, importa apurar se a previsão de tal disciplina de conversão é indispensável para a compatibilidade dos contratos de trabalho a termo certo com a garantia de segurança no emprego.

10 — A conversão *ope legis*, automática e obrigatória para o empregador, vista como sanção para a ultrapassagem do limite legal à duração total dos contratos de trabalho a termo, importa, obviamente, uma derrogação à liberdade contratual do empregador, na sua vertente de liberdade de conclusão de contratos (de *Abschlussfreiheit*). Limitação, esta, que, porém, se justifica pela tutela da segurança no emprego que a Constituição da República garante aos trabalhadores.

A conversão em contrato sem termo resulta directamente da lei, dispensando-se a prova de qualquer vontade real ou hipotética das partes (v. A. Menezes Cordeiro, *Manual de Direito do Trabalho*, cit., p. 639 — referindo, todavia, a possibilidade de aplicação do artigo 272.º do Código Civil, em caso de comportamentos contrários à boa-fé durante a pendência do termo). Trata-se de uma solução *substitutiva da declaração de vontade* do empregador na constituição da relação laboral sem termo, e ligada apenas à ultrapassagem do limite temporal máximo dos contratos a termo encadeados, sem exigir a prova concreta da necessidade futura do trabalhador para tarefas não transitórias, e conferindo a este uma posição de estabilidade idêntica à existente nos contratos de trabalho sem termo. A conversão apresenta-se, pois, como desvio à sanção normal para a contrariedade de um negócio jurídico a uma proibição legal (a uma norma legal imperativa, portanto), que consiste, como se sabe, na respectiva nulidade (artigo 294.º do Código Civil). Tal desvio compreende-se, porém, em ordem à satisfação da garantia da segurança no emprego.

No entanto — e, pelo menos, segundo uma certa perspectiva —, tal «conversão» não se apresenta como o *único* meio, ou, sequer, como disciplina *indispensável* para o cumprimento pelo Estado do seu dever de proteger a segurança no emprego. Aliás, a necessidade de tal regime tende a diminuir quanto mais se acentuar a excepcionalidade do recurso à contratação a termo certo. E, mesmo para

os contratos deste tipo que se celebrem, podem prever-se soluções legislativas sucedâneas desta conversão, dirigidas à protecção da segurança no emprego.

Podem, assim, entender-se que a segurança no emprego deve levar à proibição ou à restrição apertada da celebração de contratos a termo certo, com uma regulamentação mais estrita dos pressupostos para a contratação a termo de trabalhadores, bem como a fixação de prazos de duração máxima destes contratos (que no caso de contratos a termo certo com o Estado são até menores do que os previstos na lei geral do trabalho), ou de um seu regime especial de renovação. Por outro lado, poderá o legislador, por exemplo, prever a existência de um regime de indemnização dos trabalhadores com contrato a termo certo que ultrapasse os limites temporais legalmente estabelecidos, caso sofram danos pela dificuldade em encontrar trabalho subsequentemente.

Todas estas regulamentações se destinam a assegurar ao trabalhador segurança no emprego, sem passar necessariamente pela conversão do seu contrato em contrato de trabalho sem termo.

O direito à segurança no emprego, consagrado no artigo 53.º da Constituição, não imporá, pois, necessariamente, mesmo para os trabalhadores com contrato a termo certo regulado pelo direito privado, a previsão de uma sanção da conversão destes contratos em contratos de trabalho sem termo, como *único meio* de garantir tal segurança. E, portanto, não poderá reconhecer-se uma imposição constitucional de um regime de conversão dos contratos de trabalho a termo certo em contratos de trabalho por tempo indeterminado, como forma de cumprimento do dever de protecção da segurança no emprego, a cargo do Estado.

11 — Mesmo, porém, quem tenha dificuldade em acompanhar a conclusão exposta no ponto anterior para a generalidade dos contratos de trabalho — e tenda a entender, pois, que na Constituição da República se funda uma imposição de conversão *ope legis* dos contratos de trabalho a termo certo em contratos de trabalho por tempo indeterminado, após a ultrapassagem dos respectivos limites temporais máximos, como *regime indispensável* para assegurar a segurança no emprego —, poderá seguramente concordar que não resulta da Constituição da República tal imposição de um regime de conversão obrigatória para os contratos de trabalho a termo certo celebrados pelo Estado.

E isto, quer pelas *diferenças gerais que há que reconhecer entre a relação jurídica de emprego público e a relação jurídica laboral de direito privado*, quer, designadamente, pela necessidade de compatibilizar o regime da primeira com *exigências constitucionais relativas especificamente ao acesso aos empregos públicos*, como a resultante do artigo 47.º, n.º 2, da Constituição.

Não podem, em primeiro lugar, negar-se as diferenças de regime jurídico entre a relação jurídica de emprego público e privado, mesmo quando aquela não se funda num *acto administrativo* de nomeação de funcionário, ou num *contrato de provimento*, mas antes num verdadeiro *contrato de trabalho* celebrado com o Estado.

A especificidade da relação jurídica de emprego público (que se define na doutrina como «o vínculo complexo pelo qual um dos sujeitos — o particular — se obriga a desempenhar, de forma profissionalizada e sob a autoridade e direcção da Administração Pública, funções próprias e permanentes da pessoa colectiva com a qual se relaciona, mediante contrapartidas de natureza pecuniária e social e o reconhecimento de um conjunto de direitos associados a uma maior estabilidade de emprego» — assim Paulo Veiga Moura, *Função Pública — Regime Jurídico, Direitos e Deveres dos Funcionários e Agentes*, Coimbra, 1999, p. 56) resulta, antes do mais, do facto de ela se estabelecer entre um *particular* e o *Estado*, estando tal relação colimada à satisfação das necessidades de pessoal da Administração para prossecução do interesse público (v. já a distinção dos diversos elementos da relação jurídica de emprego público e da relação jurídica de emprego privado em João Alfaia, *Conceitos Fundamentais do regime Jurídico do Funcionalismo Público*, Coimbra, 1985, pp. 24 e segs.).

12 — Como resultado da sua orientação para a satisfação do interesse público e da sua integração num corpo ao serviço do Estado, os trabalhadores da função pública estão sujeitos a um *regime jurídico próprio, substancialmente diferente* do regime jurídico que disciplina os trabalhadores do sector privado.

Podem apontar-se, a título exemplificativo, algumas diferenças.

Assim, a Constituição proíbe no seu artigo 269.º, n.º 4, «a acumulação de empregos ou cargos públicos, salvo nos casos expressamente admitidos por lei», pelo que, ao contrário do que sucede no sector privado, o trabalhador do sector público — que, no exercício das suas funções, se encontra exclusivamente ao serviço do interesse público (n.º 1 do referido artigo 269.º) — não é livre de, enquanto tal, disponibilizar o seu trabalho ao serviço de outrem. Paralelamente, o legislador deve (n.º 5 do mesmo artigo) definir o sistema de «incompatibilidades entre o exercício de empregos ou cargos públicos e o de outras actividades» (existem, pois, mais limitações ao exercício de uma profissão na «função pública» do que no sector privado, para

o qual a Constituição unicamente permite que se estabeleçam «as restrições legais impostas pelo interesse colectivo ou inerentes à sua própria capacidade» — artigo 47.º, n.º 1, *in fine*).

Além disso, os funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas são «responsáveis civil, criminal e disciplinarmente pelas acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício de que resulte violação dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos» (artigo 271.º, n.º 1, da Constituição), *especifica responsabilidade* esta que se liga directamente com a existência de uma *hierarquia administrativa* com um dever de obediência, e que apenas cessa nas condições previstas pelo n.º 3 do mencionado artigo 271.º

No *recrutamento e selecção dos trabalhadores* para o sector público e para o sector privado existem igualmente diferenças, destacando-se a que decorre de o preenchimento de um lugar do *quadro* de pessoal de um qualquer organismo público resultar de um *acto de nomeação*, e de o artigo 47.º, n.º 2, da Constituição assegurar «o acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade, em regra por via de concurso» (cujo processo encontra hoje disciplina legal no Decreto-Lei n.º 204/98, de 11 de Julho). As diferentes regras de recrutamento impõem, assim, que o Estado defina um procedimento justo de selecção dos seus trabalhadores, em princípio de acordo com as capacidades e os méritos de cada candidato (referindo um direito a um procedimento justo de recrutamento e selecção, Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed., Coimbra, 1993, p. 265).

Registe-se ainda que é o relevo público das funções exercidas pelos «funcionários públicos» que justifica a publicação no *Diário da República* de alguns actos relativos à sua situação profissional, que só a partir desta começam a produzir efeitos.

No que diz respeito à *extinção* da relação jurídica de emprego com a Administração Pública, a principal diferença emerge da sua maior estabilidade, porquanto todas as formas de extinção não-de-estar previstas na lei, mais especificamente nos artigos 28.º a 30.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro. Neste sentido, salienta-se (Ana Fernanda Neves, *Relação Jurídica de Emprego Público. Movimentos Fractais. Diferença e Repetição*, Coimbra, 1999, p. 63) que «a cessação da relação jurídica de trabalho por «extinção de postos de trabalho por causas objectivas de ordem estrutural, tecnológica ou conjuntural», prevista no direito privado do trabalho [...] não cabe na função pública, em que a extinção, reestruturação de serviços não se repercute, de regra, sobre a manutenção da relação de trabalho».

Finalmente, compete, em princípio, aos tribunais administrativos, e não aos tribunais de trabalho, apreciar e julgar os litígios emergentes das relações de emprego de direito público.

E diga-se, ainda, que, enquanto no sector privado existem naturalmente grandes diferenças salariais — que decorrem naturalmente das regras da concorrência e da autonomia privada —, no sector público, a retribuição do trabalho é, para cada categoria e carreira, legalmente fixada, correspondendo sempre os suplementos salariais a situações tipificadas de progressão na carreira.

13 — A especificidade da relação jurídica de emprego público, perante as relações laborais de direito privado, tem, aliás, já aflorado por diversas vezes na jurisprudência do Tribunal Constitucional — admitindo-se, porém, naquela, igualmente a celebração de contratos de trabalho a termo certo.

Assim, já no Acórdão n.º 340/92 (*Diário da República*, 2.ª série, de 17 de Novembro de 1992) se salientara que a liberdade de a Administração Pública estabelecer as respectivas formas de organização e meios pelos quais actua inclui a possibilidade de celebração de contratos a prazo. Como se pode ler nesse aresto:

«É sabida a particular dificuldade que anda associada à definição do conceito de *função pública*, dada a diversidade de sentidos com que a expressão é utilizada e considerando a pluralidade de critérios defendidos para sua caracterização material.

Porém, seja qual for o entendimento adoptado, e muitos têm sido propostos (cf. Prof. Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, vol. II, 9.ª ed., pp. 669 e segs., *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. IV, pp. 410 e segs., João Alfaia, *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*, vol. I, Coimbra, 1985, pp. 17 e segs.), o sentido mais específico do conceito reporta-se ao conjunto de funcionários (empregados ou trabalhadores) vinculados a pessoas colectivas de direito público por relações jurídicas de emprego a tempo completo e com carácter de permanência.

A Administração Pública, enquanto actividade, é levada a cabo, directa ou indirectamente, por estruturas e organizações permanentes que asseguram de modo regular e contínuo a satisfação das necessidades colectivas.

A função pública, enquanto organização humana, faz executar e executa as tarefas próprias daquela estrutura orgânica, assegurando-lhe a necessária estabilidade, permanência e efectividade.

Ora, se existem funções e tarefas administrativas cujo desempenho pressupõe um carácter profissional e permanente no seu exercício, outras há que se contabilizam com um estatuto precário e de duração limitada.

A Administração, tal como se refere na resposta do Governo, é livre para estabelecer as respectivas formas de organização ou os meios pelos quais se hão-de satisfazer as necessidades que constituem a sua razão de existir.

Simplemente, esta liberdade não pode ser entendida no sentido de, a propósito das formas de provimento dos funcionários públicos, conduzir a uma supressão infundamentada dos seus vínculos de efectividade e permanência envolvendo a sua substituição por formas de contratação precárias, transitórias e sem qualquer expectativa de continuidade profissional.

Em comentário ao artigo 269.º da Constituição, Gomes Canotilho e Vital Moreira, *ob. cit.*, 2.º vol., p. 438, manifestaram o entendimento de que:

“Não é constitucionalmente obrigatório que todos os trabalhadores e agentes do Estado e demais entidades públicas pertençam à função pública propriamente dita e possuam o respectivo regime. Ao confiar à Assembleia da República a definição das ‘bases do regime e âmbito da função pública’ [artigo 168.º, alínea u)], a Constituição deixa claramente para a lei a delimitação do seu âmbito objectivo e subjectivo, podendo excluí-lo, com maior ou menor amplitude, em relação a certas entidades ou serviços ou em relação a determinadas categorias de agentes ou trabalhadores.”

Todavia, esta liberdade de delimitação subjectiva e objectiva não pode ser interpretada em termos de conduzir a uma generalizada substituição de estruturas e orgânicas administrativas dotadas de quadros permanentes de pessoal por outras apenas preenchidas com agentes não efectivos nem profissionalizados.

Tudo dependerá da particular natureza e dimensão dos serviços, do conjunto dos fins e atribuições que lhes estão confiados e do plano que ocupam na realização das actividades do Estado.»

Por sua vez, no Acórdão n.º 345/93 (*Diário da República*, 2.ª série, de 11 de Agosto de 1993) — que não julgou inconstitucional a norma do artigo 469.º, §1.º, alínea c), do Código Administrativo, enquanto interpretada no sentido de ser aplicável a «contratos de provimento além do quadro» — tratou-se da aplicação da *garantia de segurança no emprego* aos trabalhadores da função pública, referindo-se, como uma das especificidades dos contratos de trabalho a prazo celebrados com a Administração Pública, a inexistência de conversão em contrato sem prazo. Argumentou-se, pois, com tal traço de regime, sem se ter considerado tal especificidade violadora do direito à segurança no emprego.

Assim, após uma descrição do regime do artigo 469.º do Código Administrativo — revogado pelo Decreto-Lei n.º 247/87, de 17 de Junho, que procedeu à adaptação do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho (sobre o regime geral de estruturação das carreiras da função pública), às carreiras de pessoal da administração local, e em cujo artigo 44.º se previa que o contrato a termo certo, qualquer que fosse a duração nele estabelecida, nunca se poderia converter em contrato sem prazo e caducaria tácita e automaticamente no termo do prazo estabelecido, sem conferir direito a qualquer indemnização — e do regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública, definido pelo Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro (com particular ênfase no contrato de trabalho a termo certo), salientou-se:

«O princípio da segurança no emprego tem expressa consagração no artigo 53.º da lei fundamental que garante aos trabalhadores a segurança no emprego e proíbe os despedimentos sem justa causa ou por motivos ideológicos.

No âmbito desta previsão normativa devem ter-se por incluídos os ‘trabalhadores da Administração Pública’, pese embora o particular estatuto funcional de que desfrutam, no qual se compreende um conjunto próprio de direitos, regalias, deveres e responsabilidades, e lhes empresta um figurino especial face à relação de emprego típica das relações laborais comuns, de raiz privatista.

Simplemente, nem todos os ‘trabalhadores da Administração Pública’ (acepção muito ampla e despida de rigor conceptual, utilizada do artigo 269.º da Constituição) beneficiam do *estatuto específico* dos funcionários públicos (*stricto sensu*), entendidos estes como ‘agentes administrativos providos por nomeação vitalícia voluntariamente aceite ou por contrato indefinidamente renovável, para servir por tempo completo em determinado lugar criado por lei com carácter permanente, segundo o regime legal próprio da função pública’ na definição proposta por Marcello Caetano, *ob. cit.*, pp. 609 e 610.

Haverá assim que distinguir entre aqueles agentes que exercem a sua actividade como uma profissão certa e permanente e aqueles outros que apenas executam uma relação contratual a título precário e accidental, justificando-se plenamente que a lei estabeleça, consoante os casos, diferentes condições de segurança e de estabilidade na respectiva relação de trabalho.

Os funcionários públicos (*stricto sensu*) gozam do *direito ao lugar*, o que significa que, em regra, só possam dele ser privados mediante processo criminal ou disciplinar. Apenas certos factos, aqueles que revistam especial gravidade caracterizada por lei, e apurado sem tais processos, são susceptíveis de constituir ‘justa causa de despedimento’

e poder, por isso, determinar a cessação do vínculo adquirido pelo funcionário aquando do seu ingresso nos quadros permanentes da Administração.

Ao contrário, os agentes não funcionários, mais concretamente, no que aqui importa, os agentes *contratados além do quadro*, com provimento precário e temporalmente transitório (a permanência efectiva e a estabilidade são requisitos próprios dos provimentos definitivos em lugares dos quadros), achavam-se condicionados, à data da aprovação da deliberação impugnada, pelo facto de o contrato poder ser denunciado sempre que a sua continuação não conviesse à entidade administrativa e poder ser rescindido quando a prestação que formava o seu objecto não pudesse ser cumprida.

Nestas situações, os contratos administrativos de provimento assumiam-se como contratos a *prazo certo*, sem que a tanto obstasse a sua prorrogabilidade tácita por períodos sucessivos de um ano se entretanto não fossem denunciados.

Com efeito, o *contrato de trabalho a prazo*, então regulado no Decreto-Lei n.º 781/76 (depois revogado pelo Decreto-Lei n.º 64-A/89, de 27 de Fevereiro), antes de se poder converter em contrato sem prazo (contrato individual de trabalho), findos que fossem três anos de sucessivas renovações, regia-se em termos paralelos aos do contrato administrativo de provimento, no respeitante à denúncia como forma de cessação do contrato. A circunstância de este último não se converter, após o decurso de um certo lapso temporal, em contrato administrativo sem prazo, resulta da especificidade e da peculiar natureza de que se revestem as relações de trabalho na Administração Pública.

Aliás, na actualidade, os contratos a termo certo celebrados pela administração local (artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 247/87), qualquer que seja a duração neles estabelecida, nunca podem converter-se em contratos sem prazo e caducam tácita e automaticamente no termo do prazo estabelecido.

Não se vê assim qualquer impedimento a que o regime do contrato administrativo de provimento, além do quadro, contemple como forma de cessação contratual a denúncia invocada por parte da entidade administrativa, quando o mesmo instrumento de extinção da relação laboral se achava previsto na ordem laboral privada.

E não pode ser invocado em sentido contrário o princípio constitucional da segurança no emprego.

Este princípio, com efeito, não pode ser entendido em termos de significar para os ‘trabalhadores da função pública’ abrangidos por contratos desta natureza, a transformação de vínculos laborais precários e transitórios (assim contratualmente definidos e assumidos), destinados à execução de tarefas e actividades não permanentes da Administração, em vínculos de efectividade permanente, como se decorressem de provimentos efectivos e definitivos em lugares dos quadros.

A relação laboral estabelecida naqueles contratos dispõe da duração de um ano, e durante este período o princípio constitucional garante ao trabalhador segurança no emprego em conformidade com os exactos termos contratuais.

A circunstância de a norma sob exame admitir prorrogações sucessivas do prazo inicial de um ano não detém a virtualidade de alargar a protecção concedida por aquele princípio para além dos novos períodos de execução contratual que venham a ser efectivamente acordados.

Embora de modo implícito, este Tribunal adoptou entendimento similar ao que vem de ser exposto, nos Acórdãos n.ºs 154/86, 285/92 e 340/92, no *Diário da República*, respectivamente, 1.ª série, de 12 de Junho de 1986, 1.ª série-A, de 17 de Agosto de 1992, e 2.ª série, de 17 de Novembro de 1992.

Afastada a violação do artigo 53.º da Constituição, respeitante ao quadro próprio dos direitos, liberdades e garantias, deixa de ter sentido a apreciação da norma controvertida à luz dos outros preceitos constitucionais invocados pelo recorrente.»

Mais recentemente (e apenas a título de exemplo), no Acórdão n.º 12/99 este Tribunal afirmou que a previsão de uma *taxatividade de formas de constituição da relação de emprego na função pública* — com exclusão, designadamente, da celebração de contratos de trabalho sem prazo — não viola o direito à segurança no emprego nem o princípio da igualdade.

Assim, escreveu-se nesse aresto, depois de se descrever sumariamente o regime previsto no Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro:

«Destes preceitos legais [dos artigos 3.º, 14.º, e 18.º a 21.º do Decreto-Lei n.º 427/89, em desenvolvimento dos artigos 4.º a 12.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho] referidos resulta não só um regime de contratação restrito ao contrato de trabalho a termo certo, o qual não confere a qualidade de agente administrativo e cuja regulamentação específica é ainda mais apertada do que a prevista no regime geral do contrato de trabalho para esta modalidade, como também a proibição expressa de celebrar outro tipo de contratos com carácter subordinado, designadamente de contratos sem prazo.

Com este particular regime, viola-se o princípio do Estado de direito democrático ou o princípio da igualdade?

9 — A Administração Pública, enquanto actividade, é assegurada, directa ou indirectamente, por estruturas e organizações permanentes

que realizam de modo regular e contínuo a satisfação das necessidades colectivas, cabendo à função pública, enquanto organização humana, executar as tarefas próprias daquela estrutura orgânica conferindo-lhe a necessária estabilidade, permanência e efectividade. Assim, a função pública, enquanto conjunto de funcionários (empregados ou trabalhadores) vinculados a pessoas colectivas de direito público por relações jurídicas de emprego, procura realizar a prossecução do interesse público — finalidade que a Administração Pública visa prosseguir (artigo 266.º, n.º 1, da CRP). Porém, se existem funções e tarefas administrativas que pressupõem para a sua realização eficaz uma relação de carácter profissional e permanente, outras existem que são ou podem ser mais eficazmente asseguradas através de um estatuto precário e temporalmente delimitado.

A Administração dispõe da faculdade de escolher, nos termos da lei, as modalidades de organização ou os meios pelos quais se hão-de satisfazer as necessidades que constituem a sua razão de existir; mas, estando a Administração Pública subordinada à Constituição e à lei, tal faculdade não pode conduzir à arbitrariedade nem poderá levar a uma substituição generalizada dos vínculos de permanência e efectividade por contratações precárias.

Assim, tendo o Tribunal já decidido que a existência de contratos de trabalho com prazo certo não viola o princípio da segurança no emprego constante do artigo 53.º da Constituição (v. o Acórdão n.º 581/95, in *Diário da República*, 1.ª série-A, de 22 de Janeiro de 1996) e admitindo que inexistia uma unificação entre o contrato de trabalho e a relação de emprego público (cf. Liberal Fernandes, in *A Autonomia Colectiva dos Trabalhadores da Administração* . . . , Coimbra Editora, p. 112), tendo em atenção a faculdade do legislador de organizar a Administração Pública acima referida, é manifesto que o regime atrás descrito não viola o princípio do Estado de direito democrático, quer na vertente do princípio da certeza e segurança jurídicas, quer na do princípio da confiança.

Na verdade, a interpretação feita das normas dos artigos 14.º e 43.º não é uma interpretação injusta ou arbitrária, pois aplicou as disposições legais vigentes pela forma que entendeu mais correcta, de acordo com a previsibilidade do regime fixado.

Não existe também qualquer violação do princípio da igualdade, porquanto o Tribunal Constitucional vem entendendo que este princípio, entendido como limite objectivo da discricionariedade legislativa, não veda à lei a realização de distinções. Proíbe, antes, a adopção de medidas que estabeleçam distinções discriminatórias — desde logo ‘diferenciações de tratamento fundadas em categorias meramente subjectivas’ ou ‘desigualdades de tratamento materialmente infundadas, sem qualquer fundamento razoável ou sem qualquer justificação objectiva e racional’ (neste sentido, o Acórdão n.º 302/97, in *Diário da República*, 2.ª série, de 18 de Junho de 1997, e demais jurisprudência aí citada).»

14 — Ora, é justamente a especificidade da relação laboral constituída entre particulares e o Estado (sobre esta, v. João Caupers, «Situação jurídica comparada dos trabalhadores da Administração Pública e dos trabalhadores abrangidos pela legislação reguladora do contrato individual de trabalho», in *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, 1989, n.ºs 1/2, pp. 243 e segs., Ana Fernanda Neves, *Relação Jurídica de Emprego Público*, cit., especialmente pp. 38 e segs. e 122 e segs., e *idem*, «Contratos de trabalho a termo certo e contratos de prestação de serviço na Administração Pública — Situações irregulares — ‘Reintegração’», in *Questões Laborais*, 1995, pp. 168 e segs., e Paulo V. Moura, *Função Pública*, cit., pp. 52 e segs.) que permite afirmar que, ainda que a garantia de segurança no emprego impusesse em geral um regime de conversão obrigatória em contrato de trabalho sem termo após a ultrapassagem do limite de duração total dos contratos a termo legalmente consagrado, tal solução não é constitucionalmente imposta para os contratos de trabalho celebrados pelo Estado.

E isto, ainda que se entenda que a garantia de segurança no emprego vale igualmente para o domínio do emprego público (v. os Acórdãos n.ºs 154/86, 285/92 e 233/97, in *Diário da República*, 2.ª série, de 12 de Junho de 1986, 17 de Agosto de 1992 e 12 de Maio de 1997). Ou mesmo, sem que, para chegar a tal conclusão, seja necessário defender que o direito à segurança no emprego previsto no artigo 53.º da Constituição se restringe aos trabalhadores vinculados por contrato de trabalho sem termo — e embora não possa deixar de se considerar relevante para a apreciação de um regime que não comporte a conversão legal de contratos a termo em contratos por tempo indeterminado o facto de o trabalhador, ao celebrar aquele contrato, poder saber já de antemão que este está sujeito a um prazo, e que, em caso de ultrapassagem de sua duração máxima, a lei não prevê a conversão em contrato de trabalho sem termo.

Não se julga, na verdade, que o regime da conversão de contrato de trabalho a termo certo em contrato de trabalho por tempo indeterminado seja indispensável para, abstraindo da restante disciplina dos pressupostos de recrutamento e do regime jurídico do contrato de trabalho a termo certo celebrado com o Estado, poder afirmar a compatibilidade dessa forma de contratação com o princípio da segurança no emprego.

Em primeiro lugar, cumpre destacar que o Decreto-Lei n.º 427/89 — tal como o Decreto-Lei n.º 64-A/89 — não deixou igualmente de ligar a possibilidade de celebração de contratos de trabalho a determinados *pressupostos, substanciais e formais*, que deverão levar a poder qualificar-se o recurso a tal forma de contratação pela Administração Pública como excepcional (e o excesso em tal recurso como um fenómeno «patológico», não correspondente ao modelo que o legislador pretende para a relação de emprego público). Como se viu, tais contratos apenas podem ser celebrados para acorrer a *necessidades transitórias* dos serviços de duração determinada que não possam ser asseguradas através de contratos de provimento, nos termos do artigo 18.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 427/89, ou nos casos previstos no n.º 2 desta norma (substituição temporária de funcionário ou agente, actividades sazonais, desenvolvimento de projectos não inseridos nas actividades normais dos serviços, aumento excepcional da actividade do serviço), e a celebração de contratos de trabalho a termo certo carece de ser comunicada ao Ministério das Finanças, e, em certos casos, ainda de autorização por este Ministério (artigo 21.º, n.ºs 1 e 2, do mesmo diploma).

Depois, tal como no domínio do direito privado, o legislador fixou um *limite máximo de duração total* dos contratos de trabalho a termo, com vista a reforçar a proibição de recurso a esta forma de contratação para assegurar necessidades permanentes de serviço. Tal disposição sublinha ainda o carácter *excepcional* que o legislador imprime aos contratos de trabalho a termo certo e visa, pois, proteger a segurança no emprego para além do interesse (também o interesse financeiro) do próprio Estado. Este carácter excepcional é acentuado, ainda, pela previsão de responsabilidade para a violação das normas que regulam a celebração de contratos a termo — já na sua redacção originária o artigo 43.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 427/89 dispunha que:

«Os funcionários e agentes que autorizem, informem favoravelmente ou omitam informação relativamente à admissão ou permanência de pessoal em contração com o disposto no presente diploma são solidariamente responsáveis pela reposição das quantias pagas, para além da responsabilidade civil e disciplinar que ao caso couber.»

Não deixe, aliás, de notar-se que o limite máximo de duração dos contratos de trabalho a termo não era, para os contratos celebrados por particulares e para contratos concluídos pelo Estado, o mesmo: enquanto para os primeiros o limite é em regra de três anos (e só excepcionalmente de dois anos), no segundo caso o limite máximo de duração é de *um ano*, e só excepcionalmente mais longo, de *dois anos* — cf. os artigos 41.º do Decreto-Lei n.º 64-A/89, e 20.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, a partir da redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 407/91, em cuja vigência se verificou, no caso dos autos, a ultrapassagem da duração máxima legal dos contratos a termo (apenas a partir com a redacção do artigo 20.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 427/89, introduzida pelo Decreto-Lei n.º 218/98, de 17 de Julho, foram estes prazos máximos de duração total do contrato de trabalho a termo celebrado com o Estado alargados para *dois e três* anos).

Aliás, a partir da alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 407/91, o legislador, prevendo a possibilidade de renovação sucessiva, com encadeamento de contratos de trabalho a termo certo, não se limitou a prever uma duração total máxima específica para os sucessivos contratos de trabalho a termo certo (com a nova redacção introduzida no artigo 20.º, n.º 1), mas previu igualmente, o n.º 5 do artigo 20.º, que, atingido esse limite máximo de duração, não poderia ser celebrado novo contrato da mesma natureza e objecto com o mesmo trabalhador antes de decorrido o prazo de seis meses.

15 — A sanção da conversão em contrato de trabalho sem termo aparece, assim, ligada pela lei geral do trabalho ao *não cumprimento da proibição de renovação do contrato* para além de um determinado período de tempo. Ora, compreende-se que tal sanção seja prevista na lei que regula as relações privadas de trabalho, por ser possível que a celebração sucessiva de contratos de trabalho a termo encadeados (v., sobre estes, por exemplo, A. Monteiro Fernandes, in *Direito do Trabalho*, 1, 8.ª ed., Coimbra, 1993, pp. 279-280) seja utilizada pelos empregadores para *defraudar* a proibição de despedimentos sem justa causa, reservando-se sempre a possibilidade de terminar o contrato no final de cada prazo. Acresce que tal sanção apenas *limitará interesses privados* do empregador que violou a proibição legal de recurso a contratos de trabalho a termo para além do respectivo limite legal de duração total. Se o empregador está a utilizar contratos de trabalho a termo certo para além da duração máxima legalmente permitida — e, portanto, provavelmente para satisfação de necessidades permanentes de trabalho —, a sanção de tal possível tentativa de fraude à lei com a conversão em contratos de trabalho sem termo afigura-se *razoável*.

Diversa se apresenta a situação no caso de contratos de trabalho a termo certo celebrados com o Estado.

Aqui, afigura-se legítimo presumir, em primeiro lugar, que o empregador não se orientará exclusivamente por objectivos económicos,

e que, por conseguinte, não tenderá a incorrer tão frequentemente na tentação de lançar mão de contratos de trabalho a termo com intuito de defraudar a segurança que geralmente garante aos seus funcionários. É, na verdade, este o padrão de comportamento que se deve esperar do Estado, com respeito das leis que ele próprio aprovou — enquanto o interesse, normalmente puramente económico, que tipicamente move o empregador poderá levar mais frequentemente a situações de recurso a contratos de trabalho com termo para defraudar a proibição dos despedimentos sem justa causa. A este respeito, não se poderá deixar conduzir a determinação da solução juridicamente adequada, em lugar de por uma adequada análise e ponderação dos interesses em jogo, por considerações, mais ou menos apoiadas em elementos de facto, sobre a frequência (ou maior ou menor frequência *comparativa*) de situações de irregularidade (e da efectivação de responsabilidade dos titulares de cargos públicos que as promoveram) com recurso a contratos de trabalho a termo certo pelo Estado para satisfação de necessidades permanentes da Administração — ou, muito menos, por um raciocínio *ad absurdum* ou de presunção de intenções de fraude à lei por parte da Administração Pública.

Além disto, diversamente do que acontece no domínio do direito privado, quando tal violação da lei ocorrer, a sanção da conversão em contrato de trabalho por tempo indeterminado não atinge apenas interesses *privados*, do empregador — os interesses em causa são aqui igualmente *interesses* públicos, contendo, designadamente, com a garantia de igualdade de acesso à função pública e com o princípio do acesso por via de concurso (artigo 47.º, n.º 2, da Constituição), de acordo com um procedimento justo de recrutamento e selecção, estruturado segundo o princípio da capacidade e do mérito. Regras, estas, cujo fundamento, como se verá a seguir, ultrapassa em muito o puro interesse do particular candidato, ou, mesmo, o interesse na eficiência da Administração.

Acresce que, diversamente do que acontece na lei geral do trabalho, tal sanção de conversão em contratos de trabalho sem termo teria como consequência, no domínio da relação laboral com a Administração Pública, o aparecimento de um *novo enquadramento jurídico* (de uma nova forma de constituição e de um novo regime jurídico) para a relação jurídica de emprego público — o contrato de trabalho com a Administração Pública por tempo indeterminado, ao lado da nomeação para o quadro e do contrato de provimento. Isto, ao contrário do que acontece no domínio da lei geral de trabalho, em que a conversão do contrato de trabalho a termo em contrato de trabalho por tempo indeterminado se resume à *recondução de tais relações laborais ao seu modelo-regra* (o contrato de trabalho sem termo), que o legislador pretende maioritário (pois que o contrato a termo é excepcional).

Compreende-se, pois, que a sanção da conversão do contrato em contrato sem termo com o Estado não se afigure como a mais adequada, diversamente do que acontece com o comum das relações laborais de direito privado.

16 — Diga-se, aliás, que uma progressiva aproximação de regimes jurídicos entre trabalhadores da Administração Pública e trabalhadores sujeitos ao regime laboral comum, ou uma «unificação constitucional do trabalho dependente» (v. a referência a esta e à «laboralização» do estatuto dos trabalhadores do Estado em Francisco Liberal Fernandes, *Autonomia Colectiva dos Trabalhadores da Administração. Crise do Modelo Clássico de Emprego Público*, Coimbra, 1995, pp. 121 e segs.), se procedente, não pode encobrir a diversidade de situações retratada — decorrente de ser também diverso o panorama dos *interesses* e dos direitos fundamentais em causa na constituição de relações laborais privadas e na de relações de emprego público.

Isto, sendo certo que tal argumento unificatório do regime jurídico tende a provar demais, por em variados aspectos os trabalhadores do Estado gozarem de uma segurança (por exemplo, quanto à uniformidade de vencimento ou garantia de manutenção do posto de trabalho) e de benefícios que não são (nem, em muitos casos, podem ser) reconhecidos aos trabalhadores comuns.

Se a isto se juntar ainda a consideração de *outras sanções* para a irregularidade em causa — como que «sucédâneas» da conversão, mas incluindo, por exemplo, a responsabilidade disciplinar e civil dos titulares de órgãos do Estado que violem a proibição *legal* de recurso a contratos de trabalho a termo fora dos termos legalmente previstos (incluindo o seu limite legal máximo de duração, tratando-se, aqui, como se trata sem dúvida, de uma disposição legal destinada a proteger a segurança no emprego, e cuja violação importará, pois, responsabilidade civil) —, por forma a dissuadir o Estado, seus órgãos e agentes, de recorrer abusivamente a esta forma de contratação, poder-se-á concluir que a inexistência da conversão automática e obrigatória dos contratos de trabalho a termo em contratos de trabalho por tempo indeterminado do Estado, após a ultrapassagem dos limites de duração máxima daqueles, *não viola o princípio da segurança no emprego* (foi, aliás, como se disse, este o regime que vigorou nos termos do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 184/86, de 27 de Maio, no mesmo sentido dispendo o artigo 44.º do Decreto-Lei

n.º 247/87, de 17 de Junho, que adaptou do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, sobre o regime geral de estruturação das carreiras da função pública, às carreiras de pessoal da administração local).

Importa ainda, porém, apurar se, a ser consagrada tal conversão na lei geral do trabalho, a sua não aplicação aos contratos celebrados pela Administração Pública viola o princípio da igualdade.

ab) Como decorrência do princípio da igualdade. — 17 — Será, na verdade, que o *princípio da igualdade impõe* a aplicação aos contratos de trabalho a termo certo celebrados pela Administração Pública do regime da conversão em contratos de trabalho sem termo previsto na lei geral do trabalho, para os contratos de trabalho celebrados por particulares?

Se a resposta a esta questão for positiva, resultará imediatamente também positiva a resposta ao problema de saber se tal conversão em contrato de trabalho sem termo é constitucionalmente *admissível* (que é o problema posto no presente recurso). Pois se a conversão em contrato de trabalho sem termo for constitucionalmente *imposta* não pode deixar de ser constitucionalmente *admissível* (não se vê que possa sem contradição ser constitucionalmente *imposto* o que não é constitucionalmente também *admissível*).

Em caso de resposta negativa a esta questão, continua, porém, a suscitar-se o problema de saber se, não sendo tal regime de conversão *necessário*, por força do princípio da igualdade, todavia é *possível*, ou, pelo contrário, constitucionalmente proibido ou vedado. Sendo certo que é esta, em rigor, a questão de constitucionalidade cuja apreciação está em causa no presente processo (pois tal conversão foi afirmada pela decisão recorrida). É sendo certo, igualmente, que, se a conversão em contratos de trabalho sem termo for proibida pela lei fundamental não pode, obviamente, ter-se por imposta (o que é *proibido* não pode, sem contradição lógico-deontica, ser *imposto*).

18 — Como se escreveu no Acórdão n.º 425/87 deste Tribunal (*Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 10.º vol., pp. 451 e segs.):

«O âmbito de protecção do princípio da igualdade abrange diversas dimensões: proibição do arbítrio, sendo inadmissíveis, quer a diferenciação de tratamento sem qualquer justificação razoável, de acordo com critérios de valor objectivos constitucionalmente relevantes, quer a identidade de tratamento para situações manifestamente desiguais; proibição de discriminação, não sendo legítimas quaisquer diferenciações de tratamento entre os cidadãos baseadas em categorias meramente subjectivas ou em razão dessas categorias; obrigação de diferenciação, como forma de compensar a desigualdade de oportunidades, o que pressupõe a eliminação pelos poderes públicos de desigualdades fácticas de natureza social, económica e cultural (cf. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 1.º vol., 2.ª ed., Coimbra 1984, pp. 149 e segs.).

A proibição do arbítrio constitui um limite externo da liberdade de conformação ou de decisão dos poderes públicos, servindo o princípio da igualdade como princípio negativo do controlo.

Todavia, a vinculação jurídico-material do legislador a este princípio não elimina a liberdade de conformação legislativa, pois lhe pertence, dentro dos limites constitucionais, definir ou qualificar as situações de facto ou as relações da vida que hão-de funcionar como elementos de referência a tratar igual ou desigualmente.

Só existe violação do princípio da igualdade enquanto proibição de arbítrio quando os limites externos da discricionariedade legislativa são afrontados por carência de adequado suporte material para a medida legislativa adoptada.

Por outro lado, as medidas de diferenciação devem ser materialmente fundadas sob o ponto de vista da segurança jurídica, da praticabilidade, da justiça e da solidariedade, não se baseando em qualquer razão constitucionalmente imprópria.»

Ora, pode, antes do mais, duvidar-se da legitimidade de uma comparação *parcial*, isto é, de um determinado ponto do regime jurídico dos contratos de trabalho celebrados entre particulares e dos constitutivos da relação jurídica de emprego público.

É que o regime jurídico destas duas realidades não deixa de se apresentar como um todo, no qual se podem descortinar ora determinadas vantagens ou benefícios, possíveis apenas numa delas, ora desvantagens, resultantes do facto de os interesses em causa, seja na constituição, seja no exercício, seja na extinção da respectiva relação jurídica laboral, serem diversos.

Tentar abstrair deste todo, para analisar apenas um determinado ponto de regime, por forma a qualificá-lo como desvantajoso e o fulminar como inconstitucionalidade por violação do princípio da igualdade, não se afigura aceitável.

Como se salientou recentemente no Acórdão n.º 555/99 (e, em sentido semelhante, ainda mais recentemente, no Acórdão n.º 663/99, ambos inéditos), em relação à comparação de pontos parciais do estatuto ou do regime jurídico da relação de emprego público (no caso, de funcionários civis e militares), «o carácter *tendencialmente fechado e totalizante* do quadro normativo que definiu o estatuto [...] levanta um decisivo obstáculo a que se considere exigível e decorrente da observância do princípio da igualdade a *«extensão»* de um determinado direito [...]»

É que, se a tendencial estandardização e a coerência própria do estatuto [...] impedem que dele se *isole* um certo direito para, suposta uma aparente similitude de situações, se impor, por força do princípio da igualdade, um tratamento igual [...], também não parece legítimo que aquele mesmo princípio vincule o legislador ordinário [...]

Sem excluir juízos legítimos de oportunidade, a concessão de direitos no quadro do estatuto do pessoal militar [no caso, no quadro da relação de emprego público] obedece a uma lógica própria, no balanceamento e equilíbrio de direitos e deveres específicos, que em princípio poderia ser comprometida se nesse quadro se inscrevessem outros direitos apenas com o fundamento de *outros* quadros de *diferente estatuto* os comportarem e não haver razões para, no caso concreto, em si mesmo considerado, não serem também atribuídos [...].

19 — Acresce, decisivamente, o que se disse já sobre a *especificidade da relação jurídica de emprego público* — em particular, no que toca à sua orientação para a satisfação do interesse público e à natureza e intensidade dos interesses a ponderar na regulamentação do regime da sua constituição — em relação à generalidade das relações de direito privado, e que leva a que uma distinção de regime no que toca à conversão de contratos de trabalho a termo certo em contratos de trabalho sem termo (e, portanto, à possibilidade de manutenção por tempo indeterminado de relações de emprego com o Estado com fundamento num contrato de trabalho) não se afigure desprovida de fundamento razoável e inconstitucionalmente relevante.

A propósito desta diversidade, lembre-se, apenas, que a conversão em contratos de trabalho sem termo conduziria, como se disse, no domínio da relação laboral com a Administração Pública, ao aparecimento de uma *nova forma de constituição da relação jurídica de emprego público*, diversamente do que acontece no domínio da lei geral de trabalho.

E note-se ainda — para alguns decisivamente, porventura — que a criação da relação jurídica de emprego público se encontra submetida, pela própria Constituição da República, a *condições específicas*, expressas em particular, no seu artigo 47.º, n.º 2 (v., também, Ana Fernanda Neves, «Contratos de trabalho a termo certo...» in *op. cit.*, 178-179, e A. Nunes de Carvalho, anotação ao acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 10 de Novembro de 1994, in *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, 1995, n.º 4, n.º 7).

Ora, não constitui violação do princípio da igualdade a circunstância de estarem legalmente instituídos regimes também específicos para os contratos de pessoal no âmbito da relação de emprego na Administração Pública, substancialmente diferenciados do regime geral vigente no direito laboral comum quanto às sanções para o não cumprimento dos limites legais à duração de contratos de trabalho a termo, desde que *adequados ao cumprimento de tais condições* formuladas pelo n.º 2 do artigo 47.º da Constituição.

Importa, pois, passar a apurar o sentido dessas exigências ao acesso à função pública, constantes do artigo 47.º, n.º 2, da Constituição da República — averiguando, em particular, se delas há-de resultar também a *proibição* constitucional de acesso à função pública pela conversão automática e obrigatória de contratos de trabalho a termo certo em contratos de trabalho por tempo indeterminado (e não, pois, tão-só a não imposição de tal solução).

b) Violação do artigo 47.º, n.º 2, da Constituição — Igualdade no acesso à função pública e regra do concurso. — 20 — Segundo o artigo 47.º, n.º 2, da Constituição da República, «todos os cidadãos têm, direito de acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade, em regra por via de concurso».

O princípio da igualdade no acesso à função pública é, antes do mais, uma concretização do significado do princípio geral da igualdade no domínio do acesso aos empregos públicos — neste ponto, portanto, «não tem sentido significativo diverso do princípio geral da igualdade» (Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, cit., p. 265, anot. x ao artigo 47.º).

Todavia, esta norma não consagra apenas uma concretização para o regime do acesso à função pública do princípio da igualdade enquanto regra de direito objectivo. O princípio de direito objectivo aparece aqui como integrando um direito subjectivo — um direito de igualdade. É um dos casos — a título de exemplo, cf., também, os artigos 36.º, n.ºs 1 e 4, 50.º, n.º 1, 59.º, n.º 1, alínea a), 74.º, n.º 1, e 76.º, n.º 1 —, em que a Constituição *explicitamente* enuncia um direito subjectivo visto como um «um direito de igualdade» (assim, G. Canotilho e V. Moreira, *ob. cit.*, loc. cit.). Pode, assim, falar-se — como o faz a doutrina germânica a propósito do artigo 33.º, n.º 2, da lei fundamental (v., por exemplo, Konrad Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20.ª ed., Heidelberg, 1999, n.º 437; entre nós, v. J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, cit., p. 394 — de um «direito especial de igualdade» (*spezielles Gleichheitsrecht*) no acesso à função pública.

O importante significado deste direito subjectivo resulta claramente não só da sua associação à liberdade de escolha de profissão mas também de a Constituição da República o consagrar no capítulo relativo aos direitos, liberdades e garantias *pessoais* — assim, já o direito

previsto no artigo 50.º, n.º 1, de acesso, em condições de igualdade, a cargos públicos se apresenta como um direito político, uma expressão do direito de participação na vida pública. Esta diferenciação tornou-se, aliás, clara a partir da revisão constitucional de 1982: enquanto o artigo 48.º, n.º 4, do texto original da Constituição (sobre este, v. J. L. Pereira Coutinho, «A relação de emprego público na Constituição. Algumas notas», in *Estudos sobre a Constituição*, III, pp. 689 e segs.) se previa, no âmbito da participação na vida pública, um direito de acesso às funções públicas, a partir daquela revisão este foi desdobrado num preceito sobre o direito de acesso a cargos públicos (o artigo 50.º, n.º 1), no capítulo dos direitos, liberdades e garantias de participação política, e noutro sobre o acesso à função pública (o artigo 47.º, n.º 2), associado à liberdade de profissão.

Hoje, portanto, enquanto o direito previsto neste artigo 47.º, n.º 2, é expressão do direito ao trabalho e da liberdade de escolha de profissão (um direito pessoal, portanto), o direito previsto no artigo 50.º, n.º 1, é expressão do direito de participação na vida pública, *máxime* política — ou (para utilizar uma categorização já clássica) um direito integrante do *status activus civitatis* (v. Jorge Miranda, in *Manual de Direito Constitucional*, tomo IV, *Direitos Fundamentais*, 2.ª ed., Coimbra, 1993, pp. 86-87, e G. Canotilho e V. Moreira, *Constituição...*, p. 271).

21 — No já citado Acórdão n.º 340/92 (citado recentemente, num caso materialmente semelhante, no Acórdão 526/99, inédito), este Tribunal referiu-se ao sentido do artigo 47.º, n.º 2, da Constituição:

«Em conformidade com este preceito, «todos os cidadãos têm o direito de acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade, em regra por via de concurso», o que vale por dizer que o direito de acesso à função pública em condições de igualdade e liberdade é um verdadeiro direito subjectivo pessoal, não estando o exercício de funções públicas sujeito a requisitos materialmente distintos daqueles que condicionam em geral a liberdade de profissão.

O direito de acesso à função pública em condições de igualdade e liberdade há-de, no essencial, compreender a seguinte dimensão: a) não ser proibido de aceder à função pública em geral, ou a uma determinada função pública em particular; b) poder candidatar-se aos lugares postos a concurso, desde que preenchidos os requisitos necessários; c) não ser preterido por outrem com condições inferiores.» (Cf. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *op. cit.*, p. 265.)

Na perspectiva do direito subjectivo salienta-se, aliás, que apesar de a Constituição apenas se referir expressamente ao direito de acesso à função pública — *jus ad officium* —, se inclui igualmente nele o direito de ser mantido nas funções públicas — *jus in officio* —, bem como o direito à progressão na carreira respectiva (quanto a este aspecto, v., recentemente, o Acórdão n.º 355/99; na doutrina, v. Gomes Canotilho e Vital Moreira, loc. cit.).

O fundamento do «direito especial de igualdade», previsto no artigo 47.º, n.º 2, da Constituição, não se limita, porém, aos critérios gerais do artigo 13.º, n.º 1, sendo antes qualificado em relação ao destes e ancorando-se na especialidade do problema do acesso à função pública.

Deve, assim, pôr-se em relevo a existência de um *fundamento objectivo* para tal direito de acesso à função pública em condições de igualdade como garantia da democraticidade e transparência da Administração Pública.

A igualdade e liberdade no acesso à função pública, e a previsão da regra do concurso, não visam simplesmente o interesse do titular do direito de acesso, mas sim propiciar a satisfação de um *interesse institucional*, da própria Administração Pública, na promoção da sua *capacidade funcional* e de *prestação* (assim, para o artigo 33.º, n.º II, da lei fundamental alemã, por exemplo, Gertrude Lübbe-Wolff, in *Grundgesetz-Kommentar*, org. por Horst Dreier, Tübingen, 1996, vol. II, anot. 32 ao art. 33.º). E visa igualmente assegurar um interesse de *transparência* e *democraticidade* na composição da função pública.

Para além da dimensão de direito subjectivo, o n.º 2 do artigo 47.º contém, pois, uma dimensão *objectiva*, com um fundamento *institucional*, enquanto tal regra de igualdade e liberdade no acesso à função pública vai dirigida não só a promover a eficácia da Administração Pública como também a tornar transparentes e a assegurar condições de igualdade material e de liberdade na composição do corpo de pessoal da função pública — ou seja, uma garantia que se prende quer com a eficácia quer com os próprios fundamentos da composição do corpo da função pública, e, portanto, da organização da Administração Pública, e que é condição da sua democraticidade.

Quanto ao seu fundamento, tal garantia não é, pois, exclusivamente determinada por interesses dos particulares que pretendem aceder à função pública, mas antes por um interesse público fundamental na transparência da função pública e na sua imparcialidade. Evita-se, com tais regras de acesso à função pública, que esta seja influenciada na sua composição (e, por conseguinte, tendencialmente na sua actuação) por um grupo ou sector — político ou ideológico, económico ou social, religioso, etc. —, com quebra das suas condições de imparcialidade. Nesta dimensão, pode dizer-se que a garantia de igualdade e liberdade no acesso à função pública é mesmo uma garantia institucional fundamental num Estado de direito democrático.

22 — A igualdade e liberdade no acesso aos empregos públicos constitui, pois, princípio fundamental da definição da composição da Administração Pública num Estado democrático. A igualdade nesse acesso, com remissão para critérios de mérito e capacidade ou para a existência, em regra, de um concurso, encontra-se consagrada em várias constituições europeias — é o que acontece, por exemplo, nas constituições espanhola (artigo 103.º, n.º 3, «Princípio do mérito e da capacidade»), italiana (artigo 97.º, n.º 3, «Regra do concurso») e alemã (artigo 33.º, n.º 2, da lei fundamental). Por vezes, a igualdade aparece associada a um princípio de escolha segundo a capacidade funcional ou de prestação, referido na doutrina alemã como o «princípio da selecção dos melhores para o serviço público» («Gertrude Lübbecke-Wolff, *Prinzip der Bestenauslese für den öffentlichen Dienst*», *ob. cit.*).

Em França, o princípio de igualdade no acesso aos empregos públicos é destacado por Éliane Ayoub (*La fonction publique en vingt principes*, Paris, 1994, pp. 137 e segs.) como «um princípio fundamental da função pública», vindo o Conseil d'État, francês, a sua fonte no artigo 6.º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (segundo o qual, «sendo todos os cidadãos iguais aos olhos da lei, têm igualmente acesso a todas as dignidades, postos e empregos públicos segundo a sua capacidade, e sem outra distinção que não seja a das suas virtudes e dos seus talentos», e não oferecendo hoje dúvidas a sua consagração a nível constitucional em França. Este princípio imporia um sistema de selecção baseado na capacidade dos candidatos, quer se trate de recrutamento de agentes públicos quer de funcionários. E, embora tal princípio não requeira que o recrutamento seja realizado através de um concurso com provas, este procedimento é visto como o mais democrático e o mais apto a revelar as capacidades dos candidatos. Este princípio veda, por outro lado, as discriminações injustificadas, sendo proscritas aquelas que têm a sua fonte nas origens sociais ou raciais dos candidatos, nas suas convicções políticas ou religiosas ou no seu sexo. Mas este princípio não proíbe, segundo a decisão de 14 de Janeiro de 1983 do Conseil Constitutionnel, francês, que «as regras de recrutamento destinadas a permitir a apreciação das aptidões e das qualidades para entrada numa escola de formação e num corpo de funcionários sejam diferenciadas, para dar conta da variedade, tanto dos méritos a tomar em consideração como das necessidades do serviço público» — dois critérios, estes, que não são alternativos mas deveriam andar associados para apreciar a legitimidade da discriminação (v. maior desenvolvimento em Véronique Fabre-Albert, in «Le principe d'égal accès aux emplois publics dans la jurisprudence constitutionnelle», in *Revue de droit public*, 1992, pp. 425-441).

Na Alemanha, o artigo 33.º, n.º 2, da lei fundamental contém a enunciação da igualdade dos cidadãos alemães no acesso a qualquer função pública, segundo a sua aptidão, qualificações e méritos profissionais. Desta norma deduz-se, além de um *direito de igualdade*, um direito a um *procedimento justo de selecção*, bem como *proibições de fundamentação e justificação* da escolha que não se baseiem nos critérios referidos (assim, por exemplo, Bodo Pieroth e Bernhard Schlink, in *Grundrechte. Staatsrecht II*, 14.ª ed., Heidelberg, 1998, pp. 473 e segs.). O princípio da igualdade no acesso aos empregos públicos foi invocado, por exemplo, a propósito da «lei sobre contratos de trabalho a termo com pessoal científico de escolas superiores e instituições de investigação de 14 de Junho de 1985», tendo o Bundesverfassungsgericht concluído pela inexistência de inconstitucionalidade desse diploma (Decisão Wissenschaftliches Personal, in *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, vol. 94, p. 268). E com este princípio tem também sido confrontado, por exemplo, o regime que permite o despedimento de funcionários da ex-RDA com invocação de inadequação para o serviço público resultante da ligação à polícia secreta do anterior regime — v. a Decisão Sonderkündigung, in *Entscheidungen ...*, vol. 92, p. 140 —, sem que se tenha julgado inconstitucional a consideração dessa circunstância (bem como, em geral, da «fidelidade à Constituição») na apreciação daquela adequação (v., por exemplo, G. Lübbecke-Wolff, *op. cit.*, n.º 44).

E em Itália, por sua vez, o concurso, regra geral no acesso a empregos públicos consagrada no parágrafo 3.º do artigo 97.º da Constituição italiana — regra que não é absoluta porquanto o mesmo parágrafo prevê que o legislador possa, em certos casos e segundo critérios de discricionariedade legislativa, derrogá-la —, é considerado (Gabriele Pescatore, Francesco Felicetti, Giuseppe Marziale e Carmelo Sgroi, in *Costituzione e leggi sul processo costituzionale e sui referendum*, Milão, 1992, p. 97) «um mecanismo de selecção técnica e neutral dos mais eficazes, o melhor método para o recrutamento dos sujeitos chamados a exercer funções em condições de imparcialidade e ao serviço exclusivo da Nação», visando a sua previsão constitucional assegurar «que na Administração Pública sejam admitidas pessoas que demonstrem convenientemente a sua competência para exercer e desenvolver as funções que são por lei cometidas a quem deve trabalhar para a Administração». A consagração da regra do concurso no texto da Constituição italiana teve o significado de «estabelecer

em forma solene que não se pode ingressar na Administração Pública através de trâmites de favorecimento» (Vezio Crisafulli e Livio Paladini, in *Commemntario breve alla costituzione*, Pádua, 1990, p. 97), por esta via se garantindo no acesso aos empregos públicos «a imparcialidade, bem como o bom andamento da Administração, sendo tal meio [o concurso] normalmente considerado 'imparcial e objectivo', até porque rodeado de garantias de procedimento e de selecção dos mais capazes e meritórios».

E mesmo as excepções à regra concursal não fogem ao controlo da sua «congruência e razoabilidade» relativamente ao fim a atingir e ao interesse a satisfazer (Acórdão da Corte Costituzionale n.º 81/1983), admitindo o Tribunal Constitucional italiano apenas as excepções que sejam impostas pela salvaguarda de outros valores e princípios constitucionais «de modo a não contrariar o bom andamento e a imparcialidade com situações de privilégio e diferenciações injustificadas» (Acórdão n.º 40/1986).

23 — Entre nós, retira-se do artigo 47.º, n.º 2, da Constituição, como concretização do direito de igualdade no acesso à função pública, um direito a um *procedimento justo de recrutamento e selecção* de candidatos à função pública, que se traduz, em regra, no concurso (embora não um direito subjectivo de qualquer dos candidatos à contratação — assim, v., recentemente, o Acórdão n.º 556/99).

Este não pode, por outro lado, ser proceduralmente organizado, ou decidido, em condições ou segundo critérios *discriminatórios*, conducentes a privilégios ou preferências arbitrárias, pela sua previsão ou pela desconsideração de parâmetros ou elementos que devam ser relevantes (cf., recentemente, o Acórdão n.º 128/99, que fundou no artigo 47.º, n.º 2, da Constituição, embora com votos de vencido quanto à sua aplicação ao caso, um julgamento de inconstitucionalidade da norma do artigo 36.º, alínea c), da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, na medida em que, para a candidatura a juiz do Tribunal de Contas em concurso curricular, não considerava o exercício durante três anos de funções de gestão em sociedades por quotas).

É certo que o direito de acesso previsto no artigo 47.º, n.º 2, não proíbe toda e qualquer diferenciação, desde que fundada razoavelmente, em valores com relevância constitucional — como exemplo pode referir-se a preferência no recrutamento de deficientes ou na colocação de cônjuges um junto do outro (assim G. Canotilho e V. Moreira, *Constituição ...*, p. 265). Poderá discutir-se se do princípio consagrado no artigo 47.º, n.º 2, resulta, como concretização dos princípios de igualdade e liberdade, que os critérios de acesso (em regra, de decisão de um concurso) tenham de ser exclusivamente *meritoriais*, ou se pode conceder-se preferência a candidatos devido a características diversas das suas capacidades ou mérito, desde que não importem qualquer preferência arbitrária ou discriminatória — assim, por exemplo, o facto de serem oriundos de uma determinada região ou de terem outra característica (por exemplo, uma deficiência) reputada relevante para os fins prosseguidos pelo Estado.

Seja como for, pode dizer-se que a previsão da regra do concurso, associada aos princípios da igualdade e da liberdade no acesso à função pública, funda uma *preferência geral* por critérios relativos ao mérito e à capacidade dos candidatos (de «princípio da prestação» fala a doutrina alemã — v., por exemplo, Walter Leisner «Das Leistungsprinzip», in *Beamtenrecht*, Berlin, 1995, pp. 273 e segs. —, sendo certo, contudo, que o respectivo texto constitucional é, como vimos, explicitamente mais exigente).

E o concurso é justamente previsto como regra por se tratar do procedimento de selecção que, em regra, com maior transparência e rigor se adequa a uma escolha dos mais capazes — onde o concurso não existe e a Administração pode escolher livremente os funcionários, não se reconhece, assim, um direito de acesso (Gomes Canotilho e V. Moreira, *op. cit.*, loc. cit., anot. xi; sobre o fundamento do procedimento concursal, v., também, Ana Fernanda Neves, *Relação Jurídica de Emprego Público*, pp. 147 e segs.).

Assim, para respeito do direito de igualdade no acesso à função pública, o estabelecimento de *excepções* à regra do concurso não pode estar na simples discricionariedade do legislador, que é justamente limitada com a imposição de tal princípio. Caso contrário, este princípio do concurso — fundamentado, como se viu, no próprio direito de igualdade no acesso à função pública (e no direito a um procedimento justo de selecção) — poderia ser inteiramente frustrado. Antes tais excepções terão de justificar-se com base em *princípios materiais*, para não defraudar o requisito constitucional (assim Gomes Canotilho e Vital Moreira, *op. cit.*, loc. cit., Ana F. Neves, *op. cit.*, pp. 153-154).

No presente recurso importa, justamente, apurar se logo este princípio da igualdade de acesso à função pública — incluindo também a regra do concurso —, contido no artigo 47.º, n.º 2, da Constituição, não seria violado pela admissão do surgimento de vínculos laborais com a Administração Pública por tempo indeterminado através da conversão automática de contratos de trabalho a termo certo em contratos de trabalho sem termo com o Estado.

24 — Para responder a esta questão, importa analisar juridicamente a situação hipoteticamente consequente à aplicação aos contratos de

trabalho a termo certo celebrados com o Estado do regime da conversão em contrato de trabalho sem termo.

Tal aplicação efectuar-se-ia, segundo o aresto recorrido, por virtude da remissão do artigo 14.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 427/89, em apreço, para a lei geral reguladora dos contratos de trabalho a termo.

Ora, como se disse, enquanto no domínio das relações laborais de direito privado a aplicação de tal regime de conversão previsto no artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 64-A/89 tem como consequência a *restauração, in casu*, do modelo preferencial das relações laborais — ou seja, o do contrato de trabalho por tempo indeterminado —, no contexto da relação jurídica de emprego público a situação apresenta-se bem diversa.

É que não existe qualquer previsão legal de contratos de trabalho com o Estado por tempo indeterminado, pelo que, desde logo, tal conversão teria como consequência necessária a contradição da taxatividade legal das vias de acesso à função pública, através de um novo modo de acesso, de forma definitiva e tendencialmente perpétua.

O regime de tal relação subsequente à conversão dos contratos a termo de pessoal irregularmente contratado — com base num processo de selecção precário e sumário (cf. o artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 427/89) —, com consolidação da relação de emprego, afigura-se pouco claro, designadamente por não se encontrar directamente previsto na lei. Haveria, assim, provavelmente, uma lacuna a preencher (assim, por exemplo, quanto à atribuição da qualidade de agente administrativo —, cf. o artigo 14.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 427/89), podendo levantar-se, aliás, o problema de saber se tal surgimento de uma situação de coexistência de regimes jurídicos de prestação de trabalho para o Estado, à revelia de uma opção parlamentar correspondente, seria compatível com a reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, prevista hoje no artigo 165.º, n.º 1, alínea *t*), da Constituição, em matéria de bases gerais do regime e âmbito da função pública (problema, este, suscitado pelo Ministério Público nas suas alegações, seguindo Ana Fernanda Neves, in «Contratos de trabalho a termo certo . . .», in *op. cit.*, p. 177).

Poderá discutir-se, é certo, qual seria o regime dos trabalhadores vinculados ao Estado por contrato de trabalho sem termo, e, em particular, se seriam ou não agentes da Administração.

Certo é, porém, que, independentemente do exacto recorte do *conteúdo de função pública*, constitucionalmente consagrado, não pode o regime de acesso previsto no artigo 47.º, n.º 2, da Constituição (com as suas notas de igualdade e liberdade e o princípio do concurso) deixar de *valer igualmente* para o acesso a tal lugar de trabalhador do Estado vinculado por contrato de trabalho sem termo. Tal trabalhador desempenharia uma actividade subordinada de trabalho, ao serviço da Administração, com um carácter tendencialmente permanente ou definitivo. E não se vê por que não hão-de valer para o acesso a tal posição, pelo menos com igual razão, as mesmas regras previstas na Constituição para o acesso à função pública em geral, sendo-lhe inteiramente aplicáveis os fundamentos que determinam a consagração constitucional destas regras.

Assim, seja como for quanto aos específicos contornos do regime jurídico resultante da pretendida «conversão» (e mesmo independentemente da afirmação do carácter estritamente taxativo das formas de contratação de pessoal na Administração Pública, onde não se inclui o contrato de trabalho sem termo, como nota estrutural e essencial do sistema constitucional da função pública), o que importa neste contexto é, mais do que a determinação e a qualificação da *relação* subsequente à conversão de uma situação irregular em relação laboral permanente e duradoura, o confronto do próprio *processo de admissão de um novo trabalhador sem termo na função pública*, à luz das regras constitucionais que regem o acesso a esta.

25 — Ora, ao criar inovatoriamente, e sem previsão legal expressa, uma via «sucédânea» de acesso, a título tendencialmente perpétuo e definitivo, ao emprego na Administração Pública, a aplicação do regime da conversão possibilita que um trabalhador contratado *apenas para certo período* se torne trabalhador do Estado *sem termo* passando, pois, a gozar, pelo menos, da protecção conferida aos restantes trabalhadores vinculados por contratos por tempo indeterminado.

Assim, uma pessoa que foi *seleccionada com base num processo sumário* — cuja precariedade (cf. o artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 427/89) está naturalmente em relação com a própria limitação temporal do vínculo a que se destinava — adquire uma posição definitiva e, mesmo, tendencialmente perpétua. Por esta via, porém, não se vê como não possa ser prejudicado o «direito de igualdade» no acesso de que são titulares outras pessoas, potenciais candidatas a um lugar definitivo, sem termo, mas não interessados num contrato a termo certo.

Na realidade, poderão existir candidatas a um posto de trabalho sem termo que não podem beneficiar da forma de acesso à função pública em causa, por conversão de um contrato de trabalho a termo (eventualmente mesmo indivíduos que pura e simplesmente desistiram de tentar ser seleccionados para um contrato de trabalho a termo, justamente pela razão de que não estavam interessados num contrato temporalmente limitado, mas apenas na obtenção de um posto de

trabalho *sem termo*, e que agora não têm possibilidade de aceder a esse posto). E nem a eventual promoção de um concurso de selecção para a contratação a termo teria adiantado a estes potenciais candidatos — pois, obviamente, não podiam saber que poderiam vir a obter um lugar definitivo. Ficariam, assim, com a conversão em contrato de trabalho sem termo, lesados no seu direito de acesso à função pública em condições de igualdade.

Por último, e decisivamente, com o surgimento de tal nova categoria de trabalhadores para o Estado por tempo indeterminado, os quadros de pessoal poderiam posteriormente vir a ser providos, a título definitivo, sem qualquer precedência do concurso constitucional e legalmente exigido. Isto, portanto, com possível ofensa dos interesses de transparência e de imparcialidade na composição do corpo de trabalhadores, que a regra do artigo 47.º, n.º 2, da Constituição justamente visa assegurar.

Logo por isto não seria de admitir a possibilidade de conversão em causa.

26 — A lesão do princípio da igualdade no acesso à função pública não é, aliás, justificada pelo argumento de que, tratando-se de pessoas que *já trabalharam* para o Estado, embora a termo, poderiam (ou, mesmo, deveriam) ser beneficiadas.

Na verdade, o problema está justamente em saber se a circunstância de um trabalhador ter estado a desempenhar funções ao abrigo de um contrato de trabalho a termo, embora por duração superior à legalmente permitida (e independentemente do modo de selecção para este contrato, que é, como se disse, irrelevante), é, por si só, bastante para permitir que tal trabalhador possa vir a ser *automática e obrigatoriamente preferido* a outros, com acesso a uma posição definitiva, de trabalhador *por tempo indeterminado*.

Em face dos interesses que fundamentam a consagração do princípio da igualdade no acesso à função pública — que, como se viu, transcendem os interesses do particular candidato —, não pode considerar-se tal circunstância, só por si, bastante para fundamentar um privilégio na contratação pelo Estado.

Não pode, pois, dizer-se que *tal preferência*, nos termos descritos, seja compatível com a regra da igualdade no acesso à função pública. Tal como não se afigura admissível considerar as referidas lesões da igualdade no acesso à função pública (e, em particular, do respectivo direito de igualdade) justificadas por uma «concordância prática» com o valor da segurança no emprego — ao qual, como se disse, o legislador procurou prover por outra via.

27 — Acresce, aliás, que também não se pode dizer que a substituição de um concurso para o acesso à função pública pela conversão de um contrato de trabalho a termo certo num contrato por tempo indeterminado seja compatível com o disposto no artigo 47.º, n.º 2, da Constituição, na parte em que firma o princípio do acesso por via do concurso.

A interpretação do artigo 14.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 427/89, em questão, ao admitir a «convertibilidade» dos contratos celebrados a termo em contratos sem termo, por recurso à regra consagrada no artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 64-A/89, colidiria, na verdade, com o princípio constante daquela norma constitucional, já que por essa via se iriam constituir situações laborais definitivas, sem qualquer precedência de concurso.

Como se disse, a prescrição constitucional da regra do concurso como regime-regra de acesso à função pública — e, como se disse, para acesso a um lugar fundado em contrato de trabalho por tempo indeterminado há-de valer, com as mesmas razões, idêntica regra (sendo tal posição de considerar, ou de equiparar, para o efeito, a «função pública» — fundamenta-se na própria ideia de igualdade nesse acesso, pois o concurso é o procedimento de selecção que oferece maiores garantias de transparência e fiabilidade na avaliação dos candidatos. Justamente, por isso, também o concurso há-de estruturar-se proceduralmente de forma *justa* e há-de ser decidido por critérios substancialmente relevantes — em regra, as capacidades, méritos e prestações dos candidatos.

Visando, assim, o concurso possibilitar o exercício do próprio direito de acesso em condições de igualdade, a sua dispensa não pode deixar, como se afirmou, de basear-se em razões *materiais* — isto é, designadamente, em razões relevantes para o cargo para o qual há que efectuar uma escolha (assim, por exemplo, para escolha de pessoal dirigente, para o qual poderá eventualmente revelar-se adequada a selecção sem concurso). Considerando esta necessidade de justificação material da postergação da regra do concurso, não pode, pois, tirar-se qualquer argumento do facto de o concurso não ser previsto imperativamente pela Constituição como *único* meio de acesso à função pública.

Ora, a forma de acesso à função pública pela conversão automática de contratos de trabalho a termo certo em contratos de trabalho por tempo indeterminado, sem concurso, seria independente de quaisquer razões materiais, ligadas à função a exercer, para além de violar o princípio da igualdade, estabelecido no artigo 47.º, n.º 2, da Constituição. Não deve, pois, ter-se por admissível.

Nem se diga que tal postergação se filia num comportamento da Administração, que se serviu de pessoal contratado a prazo por um

lapso de tempo superior ao legalmente previsto, pelo que a violação da regra do concurso não se situaria, dessa sorte, na norma em análise, mas numa actuação da Administração. Na verdade, há que distinguir entre o comportamento ilegal, que é proibido e pode desencadear sanções disciplinares e civis para os seus autores, e a violação de preceitos, legais e constitucionais, que, em homenagem aos interesses de outros candidatos e ao interesse público na transparência na composição do corpo de trabalhadores do Estado, disciplinam a constituição da relação jurídica de emprego público.

Aliás, tal postergação do concurso — cuja regra constitui um verdadeiro princípio ou base geral da constituição da relação de emprego público — abriria a porta à possibilidade de *verdadeiras fraudes* no acesso à função pública: para conseguir que uma pessoa fosse preferida a outros candidatos bastaria, na realidade, celebrar com ela um contrato de trabalho a termo certo e, renovando-o, ultrapassar a duração máxima legalmente estabelecida (um ou dois anos).

Ora, tal possibilidade de fraude não deve ser reconhecida pela ordem jurídica, que, justamente com a consagração do princípio constitucional da igualdade no acesso à função pública, em regra por concurso, a pretendeu evitar — não deixando de prever a possibilidade de outras sanções para a irregularidade, diversas da conversão (como será o caso da responsabilidade civil do titular do órgão público que violou a lei).

c) Conclusão. — 28 — Pode, pois, concluir-se que não só a Constituição da República não impõe — nem pela garantia da segurança no emprego, nem por força do princípio da igualdade — a aplicação aos contratos de trabalho a termo certo celebrados pelo Estado de um regime de conversão *ope legis* em contratos de trabalho por tempo indeterminado como tal conversão e a correspondente forma de acesso à função pública se revelam violadoras da regra da *igualdade* nesse acesso e do princípio do concurso, consagrados no artigo 47.º, n.º 2, da Constituição.

III — Decisão. — Pelos fundamentos expostos, o Tribunal Constitucional decide:

- a) Julgar inconstitucional, por violação do artigo 47.º, n.º 2, da Constituição, o artigo 14.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, na interpretação segundo a qual os contratos de trabalho a termo celebrados pelo Estado se convertem em contratos de trabalho sem termo, uma vez ultrapassado o limite máximo de duração total fixado na lei geral sobre contratos de trabalho a termo;
- b) Em consequência, conceder provimento ao recurso, determinando a reforma da decisão recorrida em conformidade com o presente juízo de inconstitucionalidade.

Lisboa, 21 de Dezembro de 1999. — Paulo Mota Pinto (relator) — Guilherme da Fonseca — Vítor Nunes de Almeida — José de Sousa e Brito — Maria dos Prazeres Pizarro Beza — Artur Maurício — Bravo Serra (vencido, de harmonia com a declaração de voto junta) — Maria Fernanda Palma (vencida, pelo essencial das razões expendidas pelo conselheiro Bravo Serra e apoiando, igualmente, a declaração de voto do conselheiro Luís Nunes de Almeida) — Luís Nunes de Almeida (vencido, nos termos da declaração de voto junta) — Maria Helena Brito (vencida, pelos fundamentos constantes da declaração de voto do Ex.º Conselheiro Bravo Serra) — Messias Bento (vencido, nos termos da declaração de voto que junto) — Alberto Tavares da Costa (vencido, nos termos da declaração de voto do Ex.º Conselheiro Bravo Serra) — José Manuel Cardoso da Costa.

**Declaração de voto.** — Entendendo que a norma em causa, tal como foi interpretada e aplicada na decisão sob censura, não se mostra ferida da Constituição, votei vencido quanto à decisão que se tomou no presente aresto a que esta declaração se encontra apêndicula, cumprindo-me enunciar, embora *brevitatis causa*, as razões da minha discordância.

Muito embora se não possa asseverar que, constitucionalmente, o regime da «função pública» aponte para a perpetuidade do exercício de funções na Administração por banda dos respectivos trabalhadores, isso não significa que a garantia da segurança no emprego, postulada pelo artigo 53.º da lei fundamental, lhes não seja aplicável, pelo que, para se usarem algumas das palavras do Acórdão deste Tribunal n.º 285/92 (*Diário da República*, 1.ª série-A, de 17 de Agosto de 1992), no plano daquela garantia constitucional, eles dela beneficiam de idêntico modo do «que usufruem os trabalhadores ao contrato individual de trabalho», não obstante a essa conclusão, «numa primeira análise, a especial relação estatutária» que os envolve.

Embora sendo certo que a contratação a termo de trabalhadores por parte da Administração Pública tem por finalidade *legal* unicamente a de ocorrer a necessidades pontuais e não permanentes de serviço, menos certo não é que se assiste e tem assistido a que aquela Administração se tem servido do labor desempenhado por tais trabalhadores por períodos muito dilatados, o que, ao fim e ao resto, vem conduzir a que licitamente se possa concluir que aquela finalidade não tem sido, em bom rigor, a iluminante da celebração e perduração

de inúmeros contratos celebrados com variados trabalhadores em vários serviços da aludida Administração.

Por isso, uma tal prática poderia, desde logo e no limite, por um raciocínio *ad absurdum*, conduzir a que, a proceder a tese sustentada pelo recorrente e que, afinal e em direitos contos, foi a acolhida no presente aresto, a Administração pudesse, fundada tão-só num argumento de ocorrência daquelas necessidades (e que, porventura, poderia não corresponder à realidade), começar a desempenhar assinalável parte das suas funções pelo recurso a meios humanos meramente vinculados por contratos de trabalho a termos certo, ficando, destarte, com o poder de, *ad libitum*, dispensar qualquer trabalhador. Nessa hipótese, possível seria a satisfação de uma abundante fatia das incumbências da Administração por parte de um acentuado número de meios humanos aos quais, minimamente, não era concedida a garantia que deflui do artigo 53.º da Constituição, sendo que não foi o próprio Estado que, ciente que estava das carências dos lugares dos seus quadros e da manutenção no tempo das necessidades dos serviços — que implicariam o aumento daqueles quadros —, curou de prover quanto a esse aumento.

E nem se diga que se não deve transpor para o contrato de que nos ocupamos a consideração de que no âmbito laboral privado a «conversão» dos contratos a termo certo em contratos sem prazo, decorridos que sejam determinadas prerrogações daqueles, deve ser perspectivada como uma sanção pelo uso do artifício da entidade patronal que se «serviu» daqueles contratos e da respectiva manutenção para além do prazo legalmente estabelecido para, provavelmente, prover à satisfação de necessidades permanentes de serviço. É que, na realidade das coisas, não se vê como se possa, por um lado, inferir no sentido de haver um provimento de satisfação de necessidades *permanentes* de serviço quando uma entidade patronal privada excede o período máximo de renovação dos contratos de trabalho a termo e, por outro, que uma tal inferência já não seja cabida quando a Administração vai também servir-se dessa renovação, múltiplas vezes muito para além daquele período máximo, que se encontra estatuído para o regime privatístico do contrato de trabalho a termo.

É também certo que a «conversão» de que nos ocupamos não pode ser visualizada como o único ou, sequer, o meio indispensável para se assegurar a garantia decorrente do artigo 53.º da Constituição; simplesmente, no que tange ao regime dos contratos celebrados a termo certo pela Administração, o que se torna indubitável e que nenhum outro meio dele se extrai e donde, principalmente na vertente do trabalhador, se possa considerar como servindo, actuando ou funcionando ao jeito de um óbice à sua insegurança no emprego.

Tendo em conta a progressiva aproximação do regime dos «trabalhadores da função pública» com o regime laboral comum privatístico, uma interpretação normativa contrária à defendida no acórdão recorrido, se não representa uma desigualdade constitucionalmente censurável, não deixa, pelo menos, de se apresentar como uma dissemelhança eivada de injustiça, quando é certo que o Estado — no exercício do seu poder legiferante e em que não pode deixar de ter em conta comandos constitucionais tão relevantes como os tocantes a direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores — vem impor que nas relações laborais privadas, passados que sejam três anos, os contratos a termo celebrados sem interrupção se «convertam» em contratos sem termo.

Não está em causa, como é evidente, questionar a compatibilidade constitucional da celebração, no âmbito da Administração Pública, de contratos a termo certo; o que está, isso sim, é saber se, à míngua de qualquer meio que, no respectivo regime, possa ser surpreendido como obstaculante da insegurança no emprego decorrente da possibilidade de, em qualquer altura, ser cessado esse contrato após terem ocorrido variadas prerrogações dele, a interpretação que veio a ser perfilhada na decisão impugnada, de um lado, é asseguradora da garantia proclamada pelo artigo 53.º da Constituição e, de outro, se essa mesma interpretação vai violar a lei fundamental.

Não se afigura que, contrariamente ao sustentado pelo recorrente, a interpretação normativa acolhida no acórdão em crise viesse a constituir infracção ao n.º 2 do artigo 47.º da Constituição.

De facto, e não se deixando de anotar os problemas (de que, por entre outros, dão conta Gomes Canotilho e Vital Moreira, in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed., p. 264) que se podem levantar acerca do conceito de *função pública* ali utilizado, não deixa de se sublinhar que a via de concurso como meio de acesso àquela *função* não é algo imperativamente consagrado na lei fundamental, e isso pela singela razão segundo a qual o que naquela disposição se prescreve é que tal via deve, *em regra*, ser utilizada e não que a regra do concurso é a única utilizável.

Depois, e seja como for, se se admitir que naquele conceito de *função pública* cabe o exercício de qualquer actividade ao serviço de uma pessoa colectiva pública qualquer que seja o regime jurídico da relação de emprego e independentemente do seu carácter provisório ou definitivo, permanente ou transitório (para se usarem as palavras dos autores citados), então há que reconhecer que, se se

postergou o concurso como meio de recrutamento e selecção de pessoal em condições idênticas à da recorrida, isso deveu-se, afinal, a um comportamento da Administração, que desse pessoal se serviu por um lapso de tempo não diminuto (e pelo menos com mais de três prorrogações). A violação da regra do concurso não se situaria, dessa sorte, na norma em análise, mas, em rectas contas, numa actuação da Administração, que, servindo-se de preceitos permissivos da contratação a termo certo com vista à satisfação de necessidades temporárias, sazonais e excepcionais, os foi utilizar para um desenvolvimento das suas normais actividades.

Ainda depois, não se pode passar em claro que, mesmo no âmbito da celebração de contratos a termo certo, a oferta de emprego não deixa de ser objecto de publicitação, a ela, pois, os demais interessados se podendo candidatar, e que o pessoal a contratar deve ser adequadamente habilitado e qualificado para o desempenho de funções (cf. o artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 427/89), pelo que, neste particular, se não lobrigam, a nível substancial, quaisquer abissais diferenças no que concerne à orientação e satisfação do interesse público, à natureza e intensidade dos interesses a ponderar e o direito a um procedimento justo de recrutamento e selecção quanto aos «trabalhadores da função pública» comparativamente com os trabalhadores do sector privado.

Mas, e ainda que se entendesse que a interpretação normativa acolhida no acórdão *sub specie* violava a via do concurso, não seria porventura dispiciendo efectuar-se uma ponderação de valores ou um raciocínio de concordância prática entre a eventual violação do desiderato constitucional de vinculação da Administração em prejuízo da discricionariedade, quanto ao recrutamento e selecção do pessoal (como forma de assegurar neste e nesta igualdade e transparência), e a garantia implicada pelo artigo 53.º da Constituição, em termos de preponderância desta última.

Por último, não parece colher uma argumentação fundada em que a «conversão» dos contratos a termo certo, ultrapassado que fosse determinado período em que os mesmos foram objecto de prorrogação, iria consequenciar uma contradição com a «taxatividade» legal das vias de acesso à função pública.

É que não só essa «taxatividade» não decorre do diploma básico como ainda, a entender-se que a norma ínsita no n.º 3 do artigo 14.º do decreto-lei, no ponto em que remete para a *lei geral sobre os contratos de trabalho*, teve a adequada cobertura parlamentar, então, uma interpretação que, *fundada nessa lei geral* — e porque nada se retira das palavras de qualquer dos normativos vertidos naquele diploma que aponte para se vedar a «conversão» dos contratos a termo certo —, admitisse tal «conversão» ainda se moveria adequadamente dentro da opção parlamentar consistente na remissão para a mencionada lei geral. — *Bravo Serra*.

**Declaração de voto.** — Votei vencido, por acompanhar, no essencial, as razões expressas na sua declaração de voto pelo primitivo relator, Ex.<sup>mo</sup> Conselheiro Bravo Serra, mantendo, assim, a linha de orientação que já resultava dos votos de vencido que exarei no Acórdão n.º 340/92 e no Acórdão n.º 345/93.

Acrescento apenas que algumas afirmações constantes do acórdão ora votado atingem, a meu ver, de forma particularmente aguda o conteúdo essencial da garantia constitucional da segurança no emprego.

Assim acontece, designadamente, quando aí se considera que «o direito à segurança no emprego, consagrado no artigo 53.º da Constituição, não imporá, pois, *necessariamente*, mesmo para os trabalhadores com contrato a termo certo regulado pelo direito privado, a previsão de uma sanção da conversão destes contratos em contratos de trabalho sem termo como *único meio* de garantir tal segurança», sendo suficiente «um regime de indemnização» condicionado à existência de «danos pela dificuldade em encontrar trabalho subsequentemente». Um tal entendimento, para além de reduzir a segurança no emprego a uma vertente meramente económica e de não explicar qual o meio legal a que a trabalhadora, *in casu*, poderia recorrer (sem o que a sua segurança no emprego foi irremissivelmente postergada), permite, pela largueza da sua permissividade, a futura adopção de soluções legislativas em que a referida segurança no emprego venha a ser pura e simplesmente substituída por um mero sucedâneo indemnizatório — e isto não só no que respeita aos contratos a termo certo como também em relação aos contratos sem termo.

E não se invoque, em sentido oposto, «o facto de o trabalhador, ao celebrar aquele contrato, poder *saber* já de antemão que este está sujeito a um prazo, e que, em caso de ultrapassagem da sua duração máxima, a *lei não prevê* a conversão em contrato de trabalho sem termo». É que um argumento de tal natureza provará tudo o que se pretenda: se a lei previr um despedimento *ad nutum*, também se não poderia, então, invocar a segurança no emprego, porque o trabalhador, ao celebrar o contrato, sabia que poderia vir a ser despedido a qualquer momento.

Finalmente, assinala-se que a forma absoluta como se sublinha no acórdão que qualquer conversão automática de contratos a termo certo em contratos de contrato por tempo indeterminado, no âmbito

da Administração Pública, seria constitucionalmente inadmissível, parece inviabilizar — mesmo ao legislador — a solução de uma situação de flagrante injustiça, cujo único responsável é o próprio Estado, o que conflitará com os próprios princípios do Estado de direito democrático, consignado no artigo 2.º da Constituição. — *Luís Nunes de Almeida*.

**Declaração de voto.** — Entendi que não é inconstitucional a interpretação do artigo 14.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, adoptada pelo acórdão recorrido, segundo a qual os contratos a termo certo celebrados com o Estado se convertem em contratos de trabalho sem termo uma vez ultrapassado o limite máximo de duração total fixado na lei geral sobre contratos a termo.

Entendo, com o Acórdão n.º 345/93 (*Diário da República*, 2.ª série, de 11 de Agosto de 1993), que o *direito à segurança no emprego*, relativamente aos trabalhadores da Administração Pública contratados a prazo, apenas significa que, durante o período de duração do contrato e das respectivas prorrogações, eles não podem ser despedidos a não ser por justa causa. A garantia de segurança no emprego não significa, assim, que esses trabalhadores tenham o direito de ver os seus «vínculos laborais precários e transitórios», «destinados à execução de tarefas e actividades não permanentes», transformados «em vínculos de efectividade permanente».

Simplemente, se a Administração deixa esgotar todos os prazos de duração do contrato sem lhe pôr termo, é porque a contratação desse pessoal se não destinou à «execução de tarefas e actividades não permanentes». É, por isso, *irrazoável* que a Administração possa, depois, *incondicionadamente*, rescindir tal contrato. Uma norma legal que a consinta traduz um *arbitrio legislativo*, ferindo, por isso, os cânones de *justiça* ínsitos na ideia de Estado de direito. Até porque, tendo o trabalhador investido as suas esperanças no vínculo laboral decorrente do contrato firmado com o Estado — vínculo que este foi deixando subsistir como se de um vínculo definitivo se tratasse —, uma rescisão abrupta do contrato num momento em que já nada indicava que tal fosse acontecer fere, obviamente, as regras da *boa fé*, que devem pautar o relacionamento da Administração com os seus trabalhadores. Tal significa, de algum modo, admitir que, para o Estado, não valha a proibição do *venire contra factum proprium* — instituto que, nos dizeres de Baptista Machado, releva como «concretização do princípio ético-jurídico da boa fé» e se orienta para a «tutela da confiança engendrada na interacção comunicativa» (cf. «Tutela da confiança e *venire contra factum proprium*», in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, anos 117.º e 118.º, pp. 229 e segs. e 101 e segs., respectivamente).

Vale isto por dizer que uma tal norma legal atinge a *confiança* que os trabalhadores da Administração Pública devem poder depositar na ordem jurídica de um Estado de direito.

Por último, não vejo que as especificidades da relação jurídica de emprego público, designadamente as exigências feitas pela *regra da igualdade* no acesso à função pública e pelo princípio do concurso, repudiam a solução propugnada: desde logo porque tais especificidades e exigências têm de compatibilizar-se com os imperativos de justiça a que atrás aludi. — *Messias Bento*.

## TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE LISBOA

**Aviso n.º 2086/2000 (2.ª série).** — *Lista dos gestores e liquidatários judiciais.* — Nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 254/93, de 15 de Julho, a seguir se publicam as listas de gestores e de liquidatários judiciais para o distrito judicial de Lisboa, elaboradas pela comissão referida no artigo 6.º do mesmo diploma:

Gestores e liquidatários judiciais:

- A. Bruno Vicente, Avenida de Praia da Vitória, 57, 5.º, esquerdo, 1000-246 Lisboa.
- Abel dos Reis Beirão, Rua do Mestre Manuel Vicente, 10, 1.º, C, 2825-367 Costa da Caparica.
- Adalberto Fernando da Cunha, Rua de Romano Esteves, 276, 2750-576 Cascais.
- Adérito Rombinha de Sousa, Avenida de Óscar Monteiro Torres, 20, 5.º, G, 1000-219 Lisboa.
- Alberto Cipriano Mendes, Rua de Adelaide Cabete, 5, 3.º, D, 1500-023 Lisboa.
- Albino Pedrosa da Silva, Rua de Vasco da Gama, 11, 6.º, direito, 2735-180 Cacém.
- Alfredo Silva Nunes, Rua do Prof. Reinaldo dos Santos, 24, 2.º, direito, 1500-506 Lisboa.
- Alice Maria Teixeira Rocha Antelo Paes de Vasconcelos, Rua do Engenheiro Nobre Guedes, 11, 8.º, direito, 1500-261 Lisboa.
- Álvaro Brazinha Mochacho, Rua do Alto dos Moinhos, 18, 5.º, direito, 1500-459 Lisboa.
- Álvaro Luís de Matos Gato, Rua de Eça de Queirós, 22, 2.º, direito, 1050-096 Lisboa.