

Artigo 19.º**Regiões Autónomas**

Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira as competências atribuídas pelo presente diploma às DRA são exercidas pelos órgãos e serviços com idênticas funções.

Artigo 20.º**Norma revogatória**

São revogados os artigos 1.º a 6.º do Decreto-Lei n.º 44 158, de 17 de Janeiro de 1962, o artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 237/71, de 29 de Maio, a Portaria n.º 22/74, de 14 de Janeiro, os artigos 3.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 661/74, de 26 de Novembro, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 744/75, de 31 de Dezembro, e os Decretos-Leis n.ºs 19/79, de 10 de Fevereiro, 182/82, de 15 de Maio, 240/82, de 22 de Junho, 297/85, de 25 de Julho, 309/86, de 23 de Setembro, e 343/86, de 4 de Outubro.

Artigo 21.º**Entrada em vigor**

O presente diploma entra em vigor no dia 1 do segundo mês seguinte ao da sua publicação, excepto o disposto no artigo anterior no que respeita à revogação dos Decretos-Leis n.ºs 309/86 e 343/86, respectivamente de 23 de Setembro e de 9 de Outubro, que entra em vigor no dia imediato ao da referida publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 22 de Julho de 1993. — *Aníbal António Cavaco Silva* — *Mário Fernando de Campos Pinto* — *Artur Aurélio Teixeira Rodrigues Consolado* — *Jorge Braga de Macedo* — *Isabel Maria de Lucena Vasconcelos Cruz de Almeida Mota* — *Arlindo Marques da Cunha* — *Fernando Manuel Barbosa Faria de Oliveira*.

Promulgado em 29 de Setembro de 1993.

Publique-se.

O Presidente da República, MÁRIO SOARES.

Referendado em 5 de Outubro de 1993.

O Primeiro-Ministro, *Aníbal António Cavaco Silva*.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**Acórdão n.º 430/93 — Processo n.º 96/90****I**

1 — O Procurador-Geral da República, usando da faculdade conferida pela alínea e) do n.º 2 do artigo 281.º da Constituição, veio solicitar a este Tribunal que, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do mesmo artigo, declarasse, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade formal, por violação da alínea a) do n.º 2 do artigo 56.º da lei fundamental — já que às associações sindicais interessadas não foi dada a oportunidade de participar na respectiva elaboração —, das normas constantes dos artigos 30.º e 33.º do Decreto-Lei n.º 280/89, de 23 de Agosto, e de *todas*

as normas constantes da Portaria n.º 1003/89, de 20 de Novembro, as quais consubstanciam a ideia, traduzida nos ditos artigos 30.º e 33.º, de transformar um regime jurídico de emprego público, que ligava o respectivo pessoal ao Instituto Nacional de Estatística (INE), num outro, na sua generalidade de índole privada.

Segundo o requerente, o Decreto-Lei n.º 280/89, editado no desenvolvimento do regime jurídico estabelecido pela Lei n.º 6/89, de 15 de Abril, veio a converter o INE num instituto público dotado de personalidade jurídica, património próprio e autonomia administrativa e financeira.

Impôs-se, por isso, a alteração do respectivo estatuto e quadro de pessoal, assim se visando uma melhor adequação dos seus recursos humanos aos requisitos das acções a desenvolver e das funções a preencher, o que passava por uma redução dos efectivos e por um incremento da relação entre o pessoal técnico e administrativo, como é significado no preâmbulo de tal diploma.

Acrescentou o solicitante que do decreto-lei em apreço resulta com total clareza que, através dos artigos questionados, se operou uma modificação substancial no regime laboral dos funcionários do INE, cessando, com a sua aplicação, o vínculo que os ligava à função pública, pois que as relações jurídico-laborais entre aquele Instituto e os referidos funcionários passaram a reger-se segundo o regime do contrato individual de trabalho, com as especialidades a introduzir por um regulamento interno, regulamento esse que veio a ser aprovado pela Portaria n.º 1003/89.

De harmonia com a opinião expendida pelo peticionante, na edição das normas em causa, porque se hão-de considerar como incluídas no conceito de legislação de trabalho, deveria ter havido participação das associações sindicais interessadas, o que, porém, não sucedeu, motivo pelo qual elas padecerão de inconstitucionalidade formal.

2 — Cumprido o disposto no artigo 54.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, respondeu o Primeiro-Ministro defendendo a improcedência do pedido, para o que carrou, em síntese, os seguintes fundamentos:

O Decreto-Lei n.º 280/89 assume-se como um diploma de desenvolvimento da Lei de Bases do Sistema Estatístico Nacional, precisamente a Lei n.º 6/89;

O complexo processo que conduziu à aprovação desta lei foi conduzido pela Comissão de Reestruturação do Sistema Estatístico Nacional, nele tendo intervindo duas centrais sindicais (CGTP-IN e UGT);

Os trabalhos desenvolvidos por aquela Comissão abrangeram toda a problemática do Sistema Estatístico Nacional, assim incluindo a estrutura das entidades dele integrantes, ou seja, o Conselho Superior de Estatística e o INE;

Daí que quer o que se veio a tornar a Lei n.º 6/89 quer aquilo que se veio a tornar como estatutos do INE tivesse sido debatido, no decurso do citado processo amplamente participado, no seio da aludida Comissão;

Até à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 280/89 não existia qualquer regulamentação orgânica de uma pessoa colectiva de direito público denominada «Instituto Nacional de Estatística», por isso que o INE ocupava meramente o lugar de um serviço não personalizado do Mi-

nistério do Planeamento e da Administração do Território;

Só com a Lei n.º 6/89 foi criada a pessoa colectiva de direito público designada «Instituto Nacional de Estatística», cuja estrutura orgânica se alcançou com a aprovação dos respectivos estatutos, operada pelo Decreto-Lei n.º 280/89;

A norma constante do artigo 30.º deste diploma não deve ser incluída no conceito de legislação laboral, mas, antes, no âmbito de matéria referente à estrutura, atribuições, competências, gestão e funcionamento da Administração Pública, matéria essa para a qual se não torna necessária a audição dos trabalhadores;

Ainda que o contrário viesse a ser entendido, por um lado, não teriam de ser ouvidas as associações sindicais da função pública, já que os funcionários por si representados não viram a sua situação alterada enquanto tais — dado que mantiveram o seu vínculo ao Ministério do Planeamento e da Administração do Território (o que consequência não ter havido alteração do regime geral ou especial da função pública) —, a menos que, expressamente, optassem pela transformação desse vínculo noutro de direito privado, opção que se não pode considerar como uma obrigação que impendia sobre esses funcionários que pertenciam a um serviço que foi transformado numa pessoa colectiva de direito público, opção que, de qualquer modo, consubstancia uma situação em tudo idêntica à que resulta da extinção e transformação de um serviço, nos termos do Decreto-Lei n.º 43/84, de 3 de Fevereiro;

Por outro lado, igualmente se não impunha a audição das associações sindicais representativas de trabalhadores sujeitos ao regime jurídico-laboral privado, já que, passando o INE a ser uma nova entidade resultante da reestruturação do Sistema Estatístico, não tinha ela ainda, aquando da aprovação do Decreto-Lei n.º 280/89, quaisquer trabalhadores ao seu serviço, o que redundava em não serem determináveis os destinatários do regime do questionado artigo 30.º, e isto não só pela circunstância de os funcionários do anterior INE poderem, por sua vontade, manter-se no Ministério do Planeamento e da Administração do Território como também pela de poderem vir a ser admitidos novos trabalhadores naquela, também nova, entidade;

O artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 280/89 não pode ser considerado como uma norma, mas sim como um acto administrativo plural que veio apenas clarificar que aos funcionários que haviam prestado serviço no INE — quando este era somente um serviço do Ministério do Planeamento e da Administração do Território — eram aplicáveis, em concreto, as disposições gerais do Decreto-Lei n.º 43/84 e demais legislação geral já existente, ou seja, os instrumentos de mobilidade num e noutra previstos, o que o mesmo é dizer que tal norma, ao fim e ao resto, contém a definição da situação jurídica de casos concretos bem determinados que se esgota num certo prazo em consequência da aplicação do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, daquele Decreto-Lei n.º 43/84 e do artigo 30.º do

próprio Decreto-Lei n.º 28/89, não contendo, pois, regra ou regras gerais e abstractas e de vigência sucessiva;

À data quer da aprovação quer da publicação da Portaria n.º 1003/89 não existia qualquer pessoal que estivesse sujeito ao regime previsto no artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 280/89, não tendo o INE, enquanto instituto público, quaisquer trabalhadores, sendo ainda que tão-pouco se encontrava aprovada a lista nominativa a que se reporta o n.º 3 do artigo 33.º do falado decreto-lei.

3 — Face ao aduzido na resposta do Primeiro-Ministro no tocante ao debate que teve lugar no seio da Comissão de Reestruturação do Sistema Estatístico Nacional, debate esse no qual teriam participado as centrais sindicais e em que se discutiram os futuros estatutos do INE, foi pelo relator solicitado que este Tribunal fosse informado — sendo-lhe, se possível, enviada a necessária documentação — se, efectivamente, aquando desse debate, foi apresentado projecto de diploma que contivesse o regime daqueles futuros estatutos e ao qual tivessem tido acesso as centrais sindicais.

Na sequência de uma tal solicitação, veio o Primeiro-Ministro dizer que, no decurso dos trabalhos de reestruturação do Sistema Estatístico Nacional, a respectiva Comissão de Reestruturação, nomeada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 48-B/86, de 25 de Junho, realizou várias reuniões com associações empresariais, organizações patronais e sindicais — designadamente a CGTP-IN e a UGT —, vindo, na síntese das propostas do relatório apresentado, a referir-se claramente ao estatuto do pessoal do INE do qual constava a existência de um quadro de pessoal próprio, bem como a opção pelo regime do contrato individual de trabalho.

Mais informou o Primeiro-Ministro que quer as centrais sindicais quer os trabalhadores no INE, tiveram conhecimento do gizado futuro regime a que seria submetido o pessoal daquele Instituto quando passasse a pessoa colectiva de direito público.

A coberto do ofício de resposta foi enviado a este Tribunal uma publicação intitulada *Sistema Estatístico Nacional — Situação Actual e Propostas de Reestruturação*, editada pelo Ministério do Planeamento e da Administração do Território e pelo INE, a qual, de entre o mais, visou tornar público o já falado relatório da Comissão de Reestruturação.

II

1 — Pela Lei n.º 6/89, foram estabelecidas as bases gerais do Sistema Estatístico Nacional (artigo 1.º), o qual veio a compreender (artigo 2.º) o Conselho Superior de Estatística, órgão do Estado que superiormente passou a orientar e coordenar aquele Sistema (artigo 8.º) e o INE, definido como um instituto público dotado de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e tendo por objecto o exercício de funções de notação, apuramento, coordenação e difusão de dados estatísticos oficiais que interessem ao País, exercício esse que lhe passou a caber, embora com a possibilidade de haver delegação de funções, prevendo-se que o aludido Instituto se viesse a reger pelos respectivos estatutos, a aprovar pelo Governo mediante decreto-lei (artigos 3.º, 14.º, n.º 1, 15.º e 16.º).

2 — No desenvolvimento da citada lei, foi editado em 23 de Agosto o Decreto-Lei n.º 280/89, pelo qual se passaram a regular, relativamente ao INE, a natureza, a tutela, o regime, a actividade territorial, a representação, as atribuições, os órgãos, a vinculação, a gestão patrimonial e financeira e o pessoal.

3 — De harmonia com o artigo 29.º deste último diploma, o quadro de pessoal do INE seria aprovado por despacho do Ministro do Planeamento e da Administração do Território (aliás, entidade tutelar do mesmo Instituto — cf. o n.º 2 do artigo 1.º), definindo-se, no artigo subsequente:

Artigo 30.º

Estatuto do pessoal

1 — O pessoal do INE rege-se, na generalidade, pelas normas aplicáveis ao contrato individual de trabalho e, na especialidade, pelo disposto em regulamento interno, aprovado por portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da tutela.

2 — O exercício das funções de chefia poderá ter lugar em regime de comissão temporária sem mudança de categoria.

4 — Por outro lado, consagrou-se no artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 280/89, disposição inserida nas suas disposições transitórias:

Artigo 33.º

Pessoal

1 — Os funcionários que, à data da entrada em vigor do presente diploma, estejam a exercer funções no INE podem ser integrados no novo quadro, precedendo a sua anuência, e de acordo com as regras constantes dos números seguintes.

2 — A integração no novo quadro do INE implica a opção pelo regime previsto no artigo 30.º e a consequente cessação do vínculo à função pública, sem prejuízo de ser contada a totalidade do tempo de serviço até então prestado, designadamente pela aplicação do regime de pensão unificada, a que se refere o Decreto-Lei n.º 143/88, de 22 de Abril.

3 — A integração do pessoal prevista nos termos do número anterior deverá estar concretizada no prazo de 180 dias após a publicação do novo quadro de pessoal e será feita por lista nominativa proposta pela direcção e aprovada pelo Ministro do Planeamento e da Administração do Território.

4 — Os funcionários do INE, bem como os agentes em efectividade de funções há pelo menos três anos, com carácter de continuidade e subordinação hierárquica, e que não forem integrados no novo quadro do INE, terão os seguintes destinos:

- a) A integração nos outros quadros do Ministério do Planeamento e da Administração do Território em que se verifique a existência de vaga;
- b) A transferência para qualquer outro serviço, nos termos do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro;
- c) O ingresso no quadro de efectivos interdepartamentais do Ministério do Planea-

mento e da Administração do Território, nos termos e para os efeitos do Decreto-Lei n.º 43/84, de 3 de Fevereiro, mediante lista nominativa aprovada por despacho do Ministro do Planeamento e da Administração do Território.

5 — Os funcionários que ficarem na situação da alínea c) do número anterior poderão ser requisitados por prazo indeterminado para exercer funções no Instituto mediante despacho do Ministro do Planeamento e da Administração do Território, sendo-lhes aplicável o disposto no n.º 1 do artigo 32.º

6 — Os funcionários que se encontrem a prestar serviço no INE em regime de comissão de serviço, requisição ou destacamento e que não ingressem no novo quadro regressarão aos seus lugares de origem, salvo se for renovada a situação.

7 — Os funcionários que, estando em situação de licença ilimitada à data de entrada em vigor do presente decreto-lei, pretendam regressar ao serviço e não sejam colocados no novo quadro aguardarão vaga, nos termos da legislação aplicável, no quadro do Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

5 — A Portaria n.º 1003/89, por seu turno, aprovou, em execução do disposto no transcrito n.º 1 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 280/89, o Regulamento de Pessoal do Instituto Nacional de Estatística, esprezado ao longo de 70 artigos, dos quais, em conexão com aquele artigo 30.º, se extrai que o regime jurídico que veio a regular o pessoal do INE assumiu uma feição marcadamente privada, consubstanciada, na sua essência, no contrato individual de trabalho estabelecido entre aquele Instituto e cada trabalhador, apresentando, em múltiplos aspectos, similitude com as regras do regime jurídico geral do contrato individual de trabalho.

III

1 — Antes de 25 de Maio de 1935, as funções de notação, elaboração, publicação e comparação dos elementos estatísticos referentes a aspectos da vida do País estavam cometidas à Direcção-Geral de Estatística, organismo integrado na estrutura do Ministério das Finanças.

2 — Com a Lei n.º 1911, da referida data de 25 de Maio de 1935, veio a operar-se uma modificação no sistema de estatística nacional, criando-se o INE e extinguindo-se a mencionada Direcção-Geral de Estatística, cometendo-se àquele as funções de notação, elaboração, publicação e comparação dos elementos estatísticos que interessavam «à Nação, ao Estado e à ciência» (cf. bases I e II), sendo que tal Instituto ficou subordinado directamente ao Ministro das Finanças (cf. base III) e dotado de uma Secretaria-Geral, de quatro repartições e de pessoal técnico, auxiliar e menor (cf. bases X a XIV).

Do estatuto nesta Lei n.º 1911 deflui que o pessoal do INE se inseria, inquestionavelmente, na função pública, só posteriormente, através do Decreto n.º 47 792, de 12 de Julho de 1967, se vindo, pela primeira vez, a regulamentar os respectivos concursos, e isso já depois de estar criado e regulamentado, pelo Decreto-Lei n.º 46 925 e pelo Decreto n.º 46 926, am-

bos de 29 de Março de 1966, o Sistema Estatístico Nacional, conglomerado no Instituto Nacional de Estatística como órgão nacional e no qual se englobaram os serviços de estatística ultramarinos (cf. Decreto n.º 47 168, de 26 de Agosto de 1966).

3 — Por intermédio do Decreto-Lei n.º 427/73, de 25 de Agosto, entrado em vigor em 1 de Setembro seguinte, foi efectuada a reorganização do INE, reforçando-se «a capacidade de direcção» desse serviço e «o quadro dos seus servidores» (cf. preâmbulo deste diploma), passando ele a depender da Presidência do Conselho e prevendo-se a possibilidade de o Instituto encarregar técnicos nacionais ou estrangeiros de efectuar estudos ou trabalhos sobre problemas de interesse para a estatística nacional e de aí serem constituídos comissões ou grupos de trabalho, com recurso à colaboração de técnicos de outros serviços ou de especialistas do sector público ou do sector privado, para o estudo de problemas específicos (cf. artigo 14.º).

Por este diploma veio a ser fixado o quadro do pessoal permanente dos serviços centrais, delegações metropolitanas e delegações das províncias ultramarinas (cf. artigo 27.º e quadro anexo, bem como o Decreto n.º 47 168 e legislação complementar), permitindo-se, mediante autorização ministerial, ser assalariado ou contratado pessoal além do quadro (cf. artigo 28.º), ou ser admitido, a título eventual, o pessoal necessário para a execução dos recenseamentos, inquéritos e outros trabalhos estatísticos ou ainda para a substituição dos funcionários deslocados na realização daquelas tarefas, sendo a admissão e o despedimento deste último pessoal efectuados com dispensa de quaisquer formalidades (cf. artigo 29.º).

Por via do disposto no artigo 32.º, n.º 1, deste diploma, todo o pessoal dos lugares do INE era provido por nomeação, à excepção dos lugares de categoria igual ou inferior à letra S (escriturários-dactilógrafos de 2.ª classe, telefonistas de 1.ª e 2.ª classes, motorista de 2.ª classe, guarda-nocturno de 1.ª classe e contínuos de 1.ª e 2.ª classes — cf. quadro anexo), dos supervisores e agentes de censos e inquéritos, dos auxiliares técnicos e técnicos auxiliares, do pessoal não administrativo do centro de informática, do pessoal do serviço de reprografia e dos técnicos estagiários, lugares esses que seriam sempre providos por contrato.

4 — Pelo Decreto n.º 428/73, também de 25 de Agosto, veio a ser aprovado o Regulamento do Sistema Estatístico Nacional, dispondo-se que, enquanto os lugares de director e subdirector do INE seriam providos por escolha do Presidente do Conselho, o provimento dos restantes lugares seria efectuado mediante proposta do director (cf. artigos 45.º a 60.º) e que ao pessoal contratado nos termos do Decreto-Lei n.º 427/73 seria atribuída a remuneração a fixar no despacho autorizador da contratação ou do assalariamento, o mesmo sucedendo ao pessoal a admitir a título eventual pelo artigo 29.º, não podendo as remunerações ser superiores à correspondente à letra S para os que fossem simples executantes ou à letra L para os restantes (cf. artigo 68.º).

5 — Com o Decreto Regulamentar n.º 71-C/79, de 29 de Dezembro, uma vez mais se procedeu a uma reestruturação global do INE, estabelecendo-se nova orgânica de serviços e novo quadro de pessoal, sendo que a reestruturação do respectivo Centro de Informática só posteriormente se veio a operar através do Decreto Regulamentar n.º 79/80, de 17 de Dezembro.

Neste último decreto regulamentar ficou prevista a possibilidade de (cf. artigos 11.º e 12.º), para a satisfação de necessidades transitórias que não pudessem ser asseguradas pelo pessoal permanente, ser contratado pessoal além do quadro, bem como a possibilidade de contratação ou afectação, em regime de tarefa, de indivíduos destinados a realizarem estudos, análises e programação de projectos, registos de dados e outros trabalhos de carácter eventual e técnico, ficando a respectiva actividade sempre sujeita tecnicamente à orientação do INE e não lhes conferindo aquela contratação ou afectação a qualidade de agentes administrativos.

IV

1 — Da resenha vinda de fazer facilmente se conclui que, antes da criação do Sistema Estatístico Nacional, efectuada pela Lei n.º 6/89, o INE era um organismo inserido na orgânica da Administração Pública, não detentor de personalidade jurídica ou de qualquer grau de autonomia, postando-se, assim, como um serviço não autónomo que, todavia, possuía um quadro de pessoal próprio vinculado à função pública e nela incluído.

É evidente que agora só nos interessará ter em vista o pessoal que fazia parte do quadro do INE, e não aquele que ali prestava funções na qualidade de assalariado, contratado ou afecto *sem carácter de continuidade e sem subordinação hierárquica*, e a quem os citados diplomas não conferiam qualquer vínculo à função pública.

Na realidade, relativamente a este último pessoal, as normas constantes dos artigos 30.º, n.º 1, e 33.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 280/89 (esta última se interpretada no sentido de na expressão «funcionários que [...] estejam a exercer funções no INE» se abarcar também o pessoal que desempenhava serviço no Instituto, sem vínculo à função pública, sem carácter de continuidade e sem subordinação hierárquica, *do que legitimamente se pode duvidar*) não vieram operar qualquer modificação tocantemente a uma posição e a um regime jurídico-laboral que detinham e pelo qual se regiam.

No que concerne aos agentes que prestavam serviço com carácter de continuidade e subordinação hierárquica há mais de três anos e aos demais funcionários, a norma constante do n.º 4 do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 280/89 nada inovou relativamente ao regime geral previsor do destino do pessoal dos serviços extintos do Estado e dos excedentes de funcionários e agentes da função pública, aqui se incluindo os institutos públicos [cf. artigos 1.º, 4.º, n.º 2, 11.º, alínea a), 6.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 43/84, de 3 de Fevereiro, e 23.º do Decreto-Lei n.º 41/84, da mesma data, vigente ao tempo da edição do Decreto-Lei n.º 280/89 e hoje substituído pelo artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro].

O mesmo é de dizer relativamente ao que se consagra nos n.ºs 5, 6 e 7 do falado artigo 33.º no que respeita aos funcionários do Estado (quer do quadro do INE quer de outros quadros da Administração) que ali prestavam funções, normas essas que mais não fazem do que reafirmar o que já se encontrava estatuídos nos artigos 4.º, n.º 3, 8.º, alínea a), 9.º, alínea d), 14.º, alínea c), e 17.º, alínea d), todos do Decreto-Lei n.º 43/84.

De outra banda, não se poderá passar em claro que o n.º 2 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 280/89 consagrou a possibilidade que também já estava prevista

na lei geral (cf. Decreto-Lei n.º 191-F/89, de 26 de Junho, e hoje Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro; cf., ainda, o Acórdão deste Tribunal n.º 218/89, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, de 9 de Março de 1989, onde se expressa a ideia segundo a qual as normas de um dado diploma que se limitem «a reproduzir princípios gerais constantes de outras leis anteriores ainda quando» referem o regime jurídico do pessoal não podem considerar-se legislação do trabalho).

2 — Significa isto que, verdadeiramente, o pedido ora em apreciação se deve confinar às normas constantes do n.º 1 do artigo 30.º e dos n.ºs 1, 2 e 3 (tendo, porém, de reconhecer-se que, quanto a este último número, ele apenas consagra uma regra procedimental dirigida à Administração, mas que, de todo o modo, pressupõe a validade da «integração» a que se reportam os números antecedentes) do artigo 33.º, um e outro do Decreto-Lei n.º 280/89, e, bem assim, consequencialmente, as normas constantes da Portaria n.º 1003/89.

Na realidade, foi por intermédio das faladas normas do Decreto-Lei n.º 280/89 que veio operar-se a mudança do regime jus-laboral vinculador dos trabalhadores ao INE e a forma como tal mudança se iria realizar. Ora, tendo em conta os motivos que basearam o pedido formulado pelo Procurador-Geral da República e não olvidando o que ficou dito no precedente ponto IV, n.º 1, resulta que somente as normas acima indicadas têm conexão com aquela mudança e forma de realização.

V

1 — Como se disse já, a Lei n.º 6/89 (artigo 14.º, n.º 1) determinou que o INE revestisse a forma de um instituto público dotado de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio, regendo-se pelos respectivos estatutos, aprovados pelo Governo mediante decreto-lei (artigo 15.º).

2 — No ensinamento de Freitas do Amaral (*Curso de Direito Administrativo*, 1.º vol., p. 317), um instituto público «é uma pessoa colectiva pública, de tipo institucional, criada para assegurar o desempenho de funções administrativas determinadas, pertencentes ao Estado ou a outra pessoa colectiva privada».

Sendo o INE um instituto público, constituirá ele, pelo facto de o ser, de acordo com a posição de alguns autores, um substracto institucional autónomo distinto do Estado, com pessoal privativo que «não é funcionalismo do Estado» (cf. Freitas do Amaral, *ob. cit.*, vol. cit., p. 328) e que, a menos que a lei disponha inequivocamente em contrário, não pode ser qualificado como órgão do Estado (cf., em sentido algo diferente, Rodrigues Queiró, na *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 90.º, p. 317).

Seja como seja, o que é certo é que, à míngua, no nosso ordenamento, de um corpo de normas que, genericamente, regule o estatuto jurídico dos institutos públicos, nada impede que o concreto estatuto de um dado instituto aponte, ao menos na regulamentação do seu pessoal, para a adopção de um regime essencialmente de natureza privada.

Tudo dependerá, assim, da opção política legislativa.

3 — Em Portugal, no que tange à figura dos institutos públicos mais recentemente criados, tem-se assistido a que o legislador tem optado, no que respeita ao regime jurídico que regula o pessoal, pela adopção de

um regime jurídico-laboral de natureza privada (cf. estatutos do INATEL — Instituto Nacional para o Aproveitamento dos Tempos Livres, revistos pelo Decreto-Lei n.º 61/89, de 23 de Fevereiro, e do ICP — Instituto das Comunicações de Portugal, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 283/89, de 23 de Agosto).

É, pois, na sequência e em acompanhamento desta postura do legislador que surgiram as normas ora questionadas do Decreto-Lei n.º 280/89, postura essa que, claramente, não compete a este Tribunal sindicar.

VI

1 — Uma primeira questão, no que concerne ao artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 280/89, se impõe desde logo tomar em consideração, atento o que é exposto na resposta do Primeiro-Ministro.

Consiste ela em saber se tal norma, como na dita resposta é defendido, se assume como uma verdadeira norma jurídica para efeitos de fiscalização da respectiva constitucionalidade ou, pelo contrário, não deve ela ser, e só, visualizada como um acto administrativo (no caso, plural ou colectivo).

A resposta a dar a esta questão não pode deixar de ser a mesma que, a propósito de idênticas questões, tem sido dada pela jurisprudência deste Tribunal desde o seu Acórdão n.º 26/85 (publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 26 de Abril de 1985) que, *ex professo*, dela tratou (cf. ainda o que a propósito foi referido pela Comissão Constitucional nos seus pareceres n.ºs 3/78, 6/78 e 13/82, publicados em *Pareceres da Comissão Constitucional*, respectivamente nos volumes 4.º, pp. 221 e segs. e 303 e segs., e 19.º, pp. 149 e segs.).

2 — Na verdade, muito embora o que se contém naquele artigo 33.º possa ser entendido como a definição da situação jurídica dos casos dos funcionários e agentes (quanto a estes desde que tenham prestado serviço há mais de três anos com carácter de continuidade e com subordinação hierárquica) que desempenhavam funções no INE enquanto órgão não personalizado da Administração, em consequência do que se normatizou no artigo 30.º do mesmo diploma, desta sorte tendo por universo de aplicação um conjunto restrito de pessoas — aplicação essa que se esgota quanto aos referidos funcionários e agentes —, o que, de certo modo, lhe retiraria características de generalidade, abstracção e vigência sucessiva (e descaracterizaria, assim, o conteúdo do mesmo artigo 33.º do conceito de norma utilizado no artigo 1.º, n.º 2, do Código Civil), o que é certo é que tal artigo não deixa, em si, de ser um produto do poder normativo público — do poder normativo do Estado, enfim — incorporado num diploma legislativo e que contém regras de conduta ou critérios de decisão que se impõem aos próprios particulares e à Administração.

Logo, o artigo em causa deve ser perspectivado como detendo, funcionalmente, características normativas com vista ao controlo da sua constitucionalidade.

A isto não obsta a circunstância de os preceitos insitos no artigo 33.º terem uma eficácia consumptiva nas situações dos funcionários e agentes a que atrás nos reportámos. É que, ainda que assim seja, nem por isso essa eficácia deixa de se conter nas próprias imposições que dela emanam, o que, nesta óptica, aponta para que aqueles preceitos assumem características de norma (no assinalado conceito funcional, visando o

controlo da sua compatibilidade com a Constituição) a par de poderem, *uno tempore*, ser tidos como actos administrativos plurais.

3 — Como assim, nada obsta, neste particular, a que o artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 280/89 seja objecto de fiscalização abstracta sucessiva da respectiva constitucionalidade.

VII

1 — Aduz igualmente o Primeiro-Ministro, no que respeita às normas constantes do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 280/89 e da Portaria n.º 1003/89, não poderem as mesmas ser incluídas no conceito de legislação laboral, antes devendo ser perspectivadas como abrangendo «matérias referentes à estrutura, atribuições, competências, gestão e funcionamento da Administração Pública», esgrimindo, para tanto, com uma afirmação que teria sido produzida no Acórdão n.º 22/86 deste Tribunal, por via da qual não era necessária a audição dos trabalhadores em matéria de atribuições, competências, política de recursos humanos, gestão e funcionamento da Administração Pública.

2 — Neste particular, bem vistas as coisas, não se tratou, como resulta da exposição efectuada no ponto III, da criação, *ex novo*, de uma entidade dotada de personalidade jurídica — no caso, um instituto público — destinada a prosseguir o desempenho de determinadas funções do Estado, onde, anteriormente, nenhum serviço existia que as prosseguisse.

Tratou-se, isso sim, da «transformação» de um serviço já existente numa outra entidade, destinada justamente a desempenhar as funções que por aquele serviço — que dispunha de um quadro de pessoal próprio — já eram prosseguidas; e visou-se, igualmente, na norma do artigo 30.º, particularizada e regulamentada na Portaria n.º 1003/89, que o pessoal que viesse a desempenhar funções naquela nova entidade ficasse a ela ligada por um vínculo laboral diferente daquele que era detido por quem anteriormente prestava funções no aludido serviço — embora precedendo a anuência dos funcionários e agentes previstos no artigo 33.º

Transformação essa que é, aliás, reconhecida na resposta do Primeiro-Ministro (cf. n.º 15 dessa resposta).

3 — É claro que essa transformação, num determinado entendimento, não poderia deixar de ser perspectivável como uma reorganização de um serviço público incidente nas estruturas, atribuições, competências e funcionamento da Administração Pública, sendo certo que, relativamente ao pessoal que, anteriormente, desempenhava funções no INE e que não desejasse optar pelo regime laboral agora instituído, nem por isso o mesmo veria afectada a sua anterior relação jurídico-laboral de natureza pública.

De todo o modo, não será despidendo anotar aqui que, verdadeiramente, o que no citado Acórdão n.º 22/86 (*Diário da República*, 2.ª série, de 24 de Abril de 1986) se disse foi — ao indicar-se o conteúdo da regulamentação do direito de negociação dos trabalhadores da Administração Pública consagrada no Decreto-Lei n.º 45-A/84, de 3 de Fevereiro, precisamente o diploma em que se incluíam normas cuja compatibilidade constitucional era objecto de análise naquele aresto — que, «objecto de negociação colectiva são as matérias relativas à fixação ou alteração: dos vencimentos e demais prestações de carácter remuneratório; das pensões de aposentação ou de reforma e

das regalias da acção social e da acção social complementar (artigo 6.º) [do diploma então em apreço]. E dela acham-se excluídas as matérias relativas à estrutura, atribuições, competências, política de recursos humanos, gestão e funcionamento da Administração Pública (artigo 12.º)».

Isto não aponta, pois, para que tenha sido afirmado no referido acórdão que as aludidas matérias se não podiam incluir no conceito de legislação laboral. Diga-se até que em tal acórdão (cf. n.º 2.6) se afirmou e reafirmou que o mesmo não curava de saber se o Decreto-Lei n.º 45-A/84 — e, logo, as respectivas normas — era «ou não subsumível ao conceito de 'legislação de trabalho'».

4 — Todavia, não se poderá passar em claro que existe entendimento contrário ao acima mencionado, entendimento esse que conduz quem o perfilhe a vi-sualizar a matéria constante dos artigos 30.º e 33.º do Decreto-Lei n.º 280/89 como sendo matéria subsumível ao conceito de legislação de trabalho (adiante tratar-se-á das normas da Portaria n.º 1003/89).

Nessa senda, impor-se-ia efectuar-se uma incursão a fim de saber, num primeiro momento, se foi, quanto às normas daqueles artigos 30.º e 33.º, cumprida a obrigação constitucional de as associações sindicais participarem na respectiva elaboração.

4.1 — São sabidas as dificuldades que, tanto na doutrina como na jurisprudência, tem levantado um tal conceito de legislação de trabalho (cf. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. 1.º, 2.ª ed., p. 300; Barros Moura, *Direito do Trabalho — Notas de Estudo*, pp. 189 a 197, e *Compilação de Direito de Trabalho Sistematizada e Anotada*, pp. 39 e 40; Monteiro Fernandes, *Noções Fundamentais de Direito do Trabalho*, 1.º vol., pp. 28 e 29; parecer n.º 219/78 da Procuradoria-Geral da República, publicado no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 286, pp. 147 e segs., e, entre outros, os Acórdãos deste Tribunal n.ºs 31/84, no *Diário da República*, 1.ª série, de 17 de Abril de 1984, 117/86, *idem*, ibidem, de 19 de Maio de 1986, 451/87, *idem*, ibidem, de 14 de Dezembro de 1987, 15/88, *idem*, ibidem, de 3 de Fevereiro de 1988, 107/88, *idem*, ibidem, de 21 de Junho de 1988, 201/89, *idem*, 2.ª série, de 21 de Janeiro de 1981, 262/90, *idem*, 1.ª série, de 20 de Dezembro de 1990, e 64/91, *idem*, ibidem, de 11 de Abril de 1991).

4.2 — Diferente questão, embora conexcionada com aquilo que seja legislação do trabalho, é a que se prende com o direito de os trabalhadores, através das respectivas comissões e das associações sindicais [v. artigos 54.º, n.º 5, alínea d), e 56.º, n.º 2, alínea a), da Constituição — versão de 1989], participarem na elaboração daquela legislação.

4.2.1 — Para se alcançar um tal direito de participação torna-se necessária a aceitação da ideia de que as posições a tomar pelos trabalhadores aquando da sua participação na elaboração da legislação do trabalho possam, de alguma sorte, determinar a solução que o legislador venha a consagrar.

Explicitando: sem que a audição dos trabalhadores, por intermédio das respectivas associações sindicais e comissões, signifique que a faixa de soberania e liberdade de conformação do legislador fique hipotecada, mister é, face aos comandos constantes das citadas normas da lei fundamental, que aquele legislador não se limite a apresentar soluções normativas «verdadeira-

mente e significativamente tomadas» (cf. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *ob. cit.*, vol. cit., em comentário aos artigos 55.º e 57.º); a forma como o legislador, neste particular, deverá actuar terá, pois, de ser aquela de onde resulte que o que apresenta aos trabalhadores como projecto de intenção legislativa não passe disso mesmo, ou seja, de intenções institucionais que busquem a assunção de figurinos consensuais (cf. citado Acórdão n.º 22/86, onde, a dado passo, se aduz que a participação das organizações sindicais na elaboração da legislação de trabalho não significa participação «no trabalho dos órgãos legislativos», tratando-se, pois, de «um dever de consulta» dos trabalhadores» que, «no tocante às sugestões, críticas, pareceres ou propostas que eles» façam chegar àqueles órgãos, têm obrigatoriedade de ser tomadas em consideração «na elaboração definitiva da norma que se pretende produzir», «acolhendo aquelas que o justifiquem».

É esta a exigência ou ditame constitucional em sede da previsão do direito de intervenção dos trabalhadores na elaboração da legislação do trabalho.

Exigência esta que não deixa de estar vertida na legislação infraconstitucional (cf. Lei n.º 16/79, de 26 de Maio, e Decreto-Lei n.º 45-A/84).

Desta legislação é de extrair também que o procedimento legislativo deve, ele mesmo, integrar a intervenção formal das organizações dos trabalhadores, além de ter de haver a publicitação adequada do processo participativo (note-se, todavia, que estes pontos não estão inseridos no ditame constitucional a que acima se fez referência).

Isto posto, vejamos se, de harmonia com os elementos que estes autos nos fornecem, teria havido, efectivamente, preterição da audição dos trabalhadores.

4.3 — Começando por atentar no exórdio do Decreto-Lei n.º 280/89, podia ser-se conduzido a presumir (*juris tantum*) não ter ocorrido tal audição.

Efectivamente, não havendo nesse exórdio a mínima referência a tal circunstância, não seria de todo ilícito concluir não ter ela ocorrido.

Essa conclusão basear-se-ia, contudo, numa mera presunção. Mas, como se trata de mera presunção a que nenhum preceito constitucional (ou sequer infraconstitucional) confere especial valor, pode ela ser objecto de infirmação.

4.3.1 — Ora, segundo se abarca da publicação enviada a este Tribunal pelo Primeiro-Ministro, o processo de reestruturação do Sistema Estatístico Nacional, processo esse conduzido pela Comissão a que se reporta a já citada Resolução do Conselho de Ministros n.º 48-B/86, incluiu a definição estrutural das entidades que haviam de integrar tal Sistema, precisamente aquilo que viriam a ser o Conselho Nacional de Estatística e o Instituto Nacional de Estatística, contendo-se em tal definição os projectos de diplomas que haviam de regular aquelas entidades.

No referido processo intervieram, por diversíssimas vezes, consultadas pela Comissão em causa, não só as associações patronais como duas centrais sindicais, a saber, a Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses-Intersindical Nacional e a União Geral de Trabalhadores.

No tocante à participação destas centrais, a respectiva amplitude resulta da leitura do relatório a que já acima se fez referência (*Sistema Estatístico Nacional — Situação Actual e Propostas de Reestruturação*, cf. pp. 200 e 296),

de onde ressalta que, nas áreas que mais directamente lhes diziam respeito, lhes foram expostas as principais linhas de acção do instituindo Sistema Estatístico Nacional, vindo aquelas centrais, inclusivamente, a apresentar por escrito as suas tomadas de posição sobre a questão, quer formulando críticas ao então existente Sistema Estatístico, quer formulando propostas tendentes à respectiva reestruturação.

De entre as propostas elaboradas pela Comissão de Reestruturação e apresentadas às centrais sindicais contava-se aquilo que se pretendia vir a ser no futuro o Instituto Nacional de Estatística, estruturado como um instituto público, e, bem assim, o regime que deveria ser aplicável ao futuro pessoal que, no entendimento de tal Comissão, se impunha dever estar integrado num quadro próprio e sujeito a um regime jurídico, também próprio, muito próximo do regime geral do contrato individual de trabalho, designadamente para efeitos remuneratórios (cf. citado relatório, pp. 270, 272 a 275 e 292).

Aliás, no que concerne à definição respeitante ao regime transitório dos funcionários e agentes (com mais de três anos de serviço em regime de continuidade e subordinação hierárquica) do então existente INE (como serviço integrado na estrutura de um ministério e sem qualquer autonomia), contemplou a Comissão cinco alternativas, que se podem sintetizar como sendo:

A existência de dois quadros de pessoal, com direito de opção (num, seria integrado o pessoal a contratar *ex novo* e o pessoal já ao serviço no Instituto que optasse pela adopção do regime do contrato individual de trabalho e, noutro, seria integrado o pessoal que, também já ao serviço no dito Instituto, não efectuasse tal opção, continuando ele a reger-se pelo regime próprio da função pública);

A existência de dois quadros de pessoal, sem direito de opção (num, seria integrado o pessoal a contratar e o pessoal que, muito embora já ao serviço no Instituto, fosse escolhido pelos órgãos responsáveis deste, ficando um e outro sujeitos ao regime geral do contrato individual de trabalho, e, noutro, seria integrado o pessoal que já prestava funções e não tivesse sido objecto de escolha, para este regendo as normas gerais definidoras e estatutárias da função pública);

A existência de um quadro único com passagem automática (nesse quadro seria desde logo integrado todo o pessoal que exercia funções no Instituto com vínculo à função pública, com respeito da natureza deste e da antiguidade dos funcionários e agentes a integrar);

A existência de um quadro único, mas com direito de opção (nesse quadro seria integrado todo o pessoal em funções no Instituto que expressamente optasse pelo regime do contrato individual de trabalho, cessando, assim, o seu vínculo à função pública, sendo o restante pessoal que não efectuasse opção canalizado para outros quadros existentes nos organismos da Administração Pública);

A existência de um quadro único, mediante selecção (nesse quadro seria integrado o pessoal em funções no Instituto que fosse escolhido pelos respectivos órgãos responsáveis, ficando sujeito

ao regime geral do contrato individual de trabalho, enquanto o restante pessoal não objecto de escolha seria canalizado para outros órgãos da Administração Pública).

Das equacionadas alternativas, a Comissão manifestava preferência pela última das atrás sintetizadas.

4.3.2 — Perante o que hoje se contém no n.º 1 do artigo 33.º do decreto-lei *sub specie*, haver-se-á de concluir que, no que concerne ao destino dos funcionários e agentes (quanto a estes, desde que detivessem as características já assinaladas) do INE (integrado na estrutura do Ministério do Planeamento e da Administração do Território), acabou legislativamente por ser consagrada, ao menos em parte, uma solução que se aproxima da que foi acima indicada com o epíteto de quadro único com direito de opção, muito embora nascida da simbiose dela com aquela que se sintetizou como sendo a existência de um quadro único mediante selecção.

Por tudo isto é legítimo, sem sofismas, concluir também que na edição da norma do artigo 33.º foi incorporada uma posição que, ao menos em parte, se alicerçou nos contributos carreados pelas centrais sindicais.

4.3.3 — Questionar-se-á se a indesmentível participação destas centrais sindicais no processo de reestruturação do Sistema Estatístico Nacional e, bem assim, a sua audição quanto às aventadas propostas de editando diplomas que haviam de reger o regime jurídico pelo qual eram reguladas as relações jurídico-laborais dos trabalhadores do futuro instituto público denominado «Instituto Nacional de Estatística» são suficientes para garantir o comumente designado direito de participação dos trabalhadores na elaboração da legislação do trabalho, plasmado na alínea *a*) do n.º 2 do artigo 56.º e na alínea *d*) do n.º 5 do artigo 54.º, um e outro da Constituição, tendo em conta o sector que se encontrava em causa.

Na verdade, aquela participação não se poderá esgotar com a mera audição das centrais sindicais, além do mais pela razão segundo a qual é sempre figurável a existência de associações sindicais que, podendo abarcar a representação dos trabalhadores de um dado sector a que uma dada legislação (naturalmente de natureza laboral) diga respeito, não se encontrem filiadas nas mencionadas centrais. E que o ditame constitucional insito na alínea *a*) do n.º 2 do artigo 56.º da Constituição da República Portuguesa se reporta às associações sindicais é coisa da qual, certamente, não se duvidará.

E tudo isto, como é evidente, para além do problema da necessidade de participação das comissões de trabalhadores, questão que, quanto ao presente caso, adiante se tratará.

Pois bem.

4.3.3.1 — Perante estes parâmetros, tendo em conta a questão posta — no momento só ligada ao problema de saber se na presente matéria seria suficiente, ponderando o disposto na alínea *a*) do n.º 2 do artigo 56.º da lei fundamental, a já demonstrada participação da CGTP-IN e da UGT —, impor-se-á saber se, considerando as categorias de trabalhadores (quer funcionários, quer agentes com mais de três anos de serviço exercendo funções com carácter de continuidade e de subordinação hierárquica) que já serviam no INE, poderiam eles ser, face às associações sindicais existentes

ao tempo, representados por algumas que não se encontrassem filiadas nas ditas centrais.

Ora, quanto a este ponto, há que ter em consideração que, quanto à Administração Pública, existiam, com possibilidade de neles, por intermédio das respectivas organizações sindicais «de base», serem filiados os trabalhadores do então existente Instituto, atendendo às categorias que os comportavam, a Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores da Função Pública, integrada pelos Sindicatos dos Trabalhadores da Função Pública do Norte, Centro, Sul e Açores e Madeira, organismo filiado na CGTP-IN, e o Sindicato dos Trabalhadores da Administração Pública — SINTAP, filiado na UGT, integrando, a par com alguns sindicatos independentes (v. g., o Sindicato Independente dos Médicos — SIM, o Sindicato dos Delegados Escolares — SINDELEP e o Sindicato dos Engenheiros Técnicos do Sul), vários outros sindicatos, filiados também na UGT, com a denominação global de Frente de Sindicatos da Administração Pública — FESAP.

Não interessará, pois, tendo em conta as categorias de pessoal que agora se tem em vista, ter em consideração a Federação Nacional de Sindicatos de Quadros — FENSIQ, estrutura independente das centrais CGTP-IN e UGT, e que integra sindicatos de dentro e de fora da Administração Pública, já que, quanto a estes últimos, ali apenas estão integrados o Sindicato Independente dos Médicos e o Sindicato dos Engenheiros Técnicos do Sul, que, obviamente, não representam categorias de trabalhadores tais como aquelas que agora estão em jogo e que, de qualquer modo, também se encontram representados, como se viu, na FESAP.

Pelo que respeita à Confederação Portuguesa de Quadros Técnicos e Científicos, estrutura formalmente independente das centrais sindicais, que admite a integração de sindicatos não filiados ou filiados nestas últimas e que alberguem, exclusivamente ou não, quadros técnicos ou científicos de qualquer sector, público ou privado, há que pesar que, por um lado, no que tange aos sindicatos ligados à Administração Pública, nestes estão integrados alguns sindicatos que, porém, já se encontram filiados na CGTP-IN (justamente os Sindicatos dos Professores da Zona Norte, da Zona Centro e da Zona Sul, o Sindicato dos Professores da Grande Lisboa, o Sindicato dos Médicos da Zona Sul, o Sindicato dos Trabalhadores do Município de Lisboa e o Sindicato dos Trabalhadores da Administração Local, organismos que, de todo o modo, não abarcariam os trabalhadores agora em causa) e, por outro lado, que esta Confederação não efectua contratação ou negociação directa, actuando antes mediante recomendações aos sindicatos interessados nela filiados e dirigidas apenas à defesa dos interesses dos quadros.

Vale isto por dizer que todas as associações sindicais existentes na ocasião — quer da apresentação das propostas da Comissão de Reestruturação do Sistema Estatístico Nacional, que continha já as linhas de acção a que deveria obedecer o diploma que regeria o INE como instituto público, aqui se abarcando o regime do futuro pessoal, quer da sua discussão pública — e que tinham a potencialidade de representar os funcionários e agentes que prestavam funções naquele Instituto, mas enquanto organismo não autónomo integrado no Ministério do Planeamento e da Administração do Território, se encontra filiadas numa ou

noutra das centrais sindicais que participaram no debate das citadas propostas.

4.4 — É ocasião agora de se verter a atenção para um outro ponto, precisamente aquele que consiste em saber se se importaria, *in casu*, a audição da comissão de trabalhadores do então existente INE (comissão que existiria de facto, como se extrai da intervenção efectuada na Assembleia da República aquando da discussão, na generalidade, da proposta de Lei n.º 53/V — cf. *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 5, de 28 de Outubro de 1988), e isto face ao que se normatiza na alínea d) do n.º 5 do artigo 54.º da Constituição.

Tratando-se, como se tratava, de um serviço da Administração Pública, a resposta a esta questão afigura-se desde logo merecer resposta negativa.

De facto, o n.º 1 do artigo 56.º da Constituição erege como direito dos trabalhadores a criação de comissões de trabalhadores para defesa dos seus interesses e intervenção democrática na vida das *empresas*.

Daqui se extrai que tal direito — o direito de os trabalhadores constituírem comissões de trabalhadores — é garantido *constitucionalmente*, e *tão-só*, àqueles que, por conta de outrem, laborem em organizações que sejam empresas (cf., sobre esta questão, o citado Acórdão n.º 22/86 e o Acórdão n.º 185/89, no *Diário da República*, 1.ª série, de 8 de Março de 1989).

Mas, se tal garantia se dirige somente a tais trabalhadores e sendo que, no presente caso, nos situávamos perante um serviço da Administração Pública que não se encontrava instituído como uma organização racionalizada visando a prossecução de fins económicos, então não decorria da lei básica qualquer protecção dos trabalhadores daquele serviço no sentido de constituírem comissões de trabalhadores e, conexionalmente, de estas intervirem na elaboração de legislação que respeitasse ao respectivo sector, já que este direito de intervenção é constitucionalmente garantido apenas às comissões que os trabalhadores criarem no âmbito de empresas (cf. aludidos Acórdãos n.ºs 22/86 e 185/89).

4.5 — Do exposto resulta que, mesmo para os que sigam o raciocínio alternativo segundo o qual as normas dos artigos 30.º e 33.º do Decreto-Lei n.º 280/89 constituem legislação de trabalho, a verdade é que sobre elas foram ouvidas as associações sindicais, que, sendo representativas dos trabalhadores a que interessava aquela norma, o deveriam ter sido, não relevando uma não participação da comissão de trabalhadores do INE, mesmo que, efectivamente, essa não participação tivesse ocorrido.

4.6 — Uma última questão, quanto ao particular de que se cura, se afigura ser de tratar.

Consiste ela no seguinte:

Ao tempo da apresentação às mencionadas centrais sindicais das propostas da Comissão de Reestruturação do Sistema Estatístico Nacional e, no que ora releva, das propostas respeitantes aos estatutos do futuro INE, nestes avultando o que concernia ao regime pelo qual se deveria pautar o respectivo pessoal e o regime aplicável aos funcionários e agentes que desempenhavam funções no INE (enquanto organismo inserido no Ministério do Planeamento e da Administração do Território), não existiria ainda, formalmente, um projecto de diploma com um texto devidamente articulado (e isto aceitando que, na realidade, nos situaremos perante intenções normativas visando legislação laboral).

Daí que se pergunte se seria bastante a apresentação e a discussão efectuada com base em documentos que incorporavam as linhas de acção que enformariam o projecto de diploma que, posteriormente, se veio a tornar o decreto-lei em apreciação.

Entende-se responder afirmativamente a tal pergunta.

Na realidade, desde que, como na presente situação ocorreu, se patenteiem às organizações representativas dos trabalhadores documentos que, cabal e completamente, incorporem as linhas do regime intentado adoptar pelo legislador e desde que, no projecto formal de diploma, atendendo à intenção legislativa, se não desvirtuem aquelas linhas e os seus aspectos relevantes, então dever-se-á considerar que foi legitimamente cumprido o dever de consulta dos trabalhadores.

Deste dever resulta também a obrigação impendente sobre o legislador de tomar em consideração — sem que por aí se implique o beliscar da sua liberdade conformativa — o sugerido, o criticado e o opinado pelas associações sindicais, com a consequente obrigação, como se expressou o Acórdão n.º 22/86, de acolhimentos do que se justificar.

Aliás, é até pensável que a apresentação de um projecto formal de diploma, totalmente articulado e com uma forma acabada de redacção, poderá, *eventualmente*, cercar a liberdade negocial inerente à discussão com as organizações laborais, já que é possível a cristalização das posições do órgão legislativo.

4.6.1 — Ora, os elementos de facto de que se dispõe neste processo apontam para que as ideias base respeitantes ao estatuto de pessoal do futuro INE e as respeitantes ao regime transitório dos funcionários e agentes que no anterior Instituto laboravam foram apresentadas à CGTP-IN e à UGT, centrais sindicais que, no seu seio, conglomeravam as associações sindicais que unicamente poderiam, ao tempo, representar aqueles trabalhadores, atentas as respectivas categorias.

E apontam eles também para que, de um lado, no que tange aos aludidos estatuto e regime, foram postas à consideração várias alternativas, o que corresponderá, assim, a uma forma de apresentação múltipla ou aberta, compaginável, por exemplo, com a apresentação de um projecto de diploma com alternativas de articulado, e, de outro, que as soluções que vieram a ser consagradas nas normas em causa também se deveram ao contributo das associações sindicais interessadas.

5 — Em suma: na perspectiva de quem siga o entendimento de que aqui está em causa legislação laboral, o que é certo é que o Governo, ao editar as normas constantes dos artigos 30.º e 33.º do Decreto-Lei n.º 280/89, cumpriu os deveres e obrigações que sobre si impediavam e defluem do correlativo direito garantido pela alínea a) do n.º 2 do artigo 56.º da Constituição. Por outra banda, como é óbvio, para quem perfilhe a óptica de que as normas conjugadas dos artigos 30.º e 33.º não devem ser perspectivadas daquele modo, mas antes como algo que está ligado, e só, à reorganização de um serviço público, com reflexo, como se disse, nas estruturas, atribuições, competências e funcionamento da Administração Pública, então a questão acima tratada não teria, sequer, razão de ser.

Por isso, em qualquer dos entendimentos, sempre se haveria de concluir não padecer aquela norma de vício de inconstitucionalidade que lhe é assacado pelo requerente.

VIII

Volvamos agora a atenção para a Portaria n.º 1003/89.

1 — Como justamente assinala o solicitante, nas normas deste diploma foram respeitadas «todas as indicações do Decreto-Lei n.º 280/89 quanto ao regime jurídico dos trabalhadores do INE, ou seja, predominância da índole privatística da relação laboral», consubstanciando, pois, «essa ideia ao longo dos diversos momentos de uma relação jurídico-laboral».

Antes do mais, comecemos por analisar se todo o complexo normativo insito na portaria em apreço pode ser visto unicamente como um mero desenvolvimento das já analisadas normas do Decreto-Lei n.º 280/89 e, consequentemente, perguntar se tal complexo pode ser visto tão-só como um conjunto de normas consequenciais do regime instituído no artigo 30.º, n.º 1, daquele decreto-lei, sem qualquer relevo autónomo de conformação política quanto a aspectos estatutários dos trabalhadores e das suas relações de trabalho.

2 — Analisando as normas da portaria em causa, podem elas ser acantonadas em cinco grandes grupos, a saber:

- A) Normas que se perspectivam como preambulares, definitórias, remissivas ou de consagração de procedimentos dirigidos ao próprio INE. Aqui se abarcam as normas dos artigos 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 6.º, 7.º, 8.º, 11.º, 18.º, 19.º, n.º 2, 22.º, 23.º, 25.º, n.ºs 1 e 3, 28.º, n.ºs 2 e 3, 30.º, 47.º, 48.º, n.º 3, 65.º, n.º 3, 66.º, 67.º, 68.º, 69.º e 70.º;
- B) Normas que mais não fazem do que a transposição ou o acolhimento das estatuições da lei geral, designadamente no tocante à relação jurídico-laboral privada. Estão neste caso as normas constantes dos artigos 9.º [cf. artigo 22.º da Lei do Contrato de Trabalho (LCT)], 13.º (cf. artigo 19.º da LCT), 14.º (cf. artigo 20.º da LCT), 15.º (cf. artigo 21.º da LCT), 16.º (cf. artigo 1.º, n.º 1, parte final, da LCT), 17.º, n.º 2, excepto parte final (cf. artigo 24.º da LCT), 19.º, n.ºs 1 e 3 (cf. artigos 45.º, n.º 1, e 48.º da LCT), 20.º (cf. artigo 11.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 409/71, de 27 de Setembro) 24.º (cf. artigos 15.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 409/71 e 50.º da LCT), 25.º, n.ºs 2, 4, 5 e 6 (cf. artigos 82.º, n.º 2, da LCT, 11.º do Decreto-Lei n.º 491/85, de 26 de Novembro, 93.º, n.ºs 1 e 2, e 92.º, n.º 1, da LCT), 26.º (cf. artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 874/76), 28.º, n.º 1 (cf. artigo 6.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 874/76), 33.º, n.ºs 1 e 3 (cf. artigos 51.º, n.º 1, da LCT e 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 421/83, de 2 de Dezembro), 34.º (cf. artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 409/71), 35.º (artigos 18.º e 19.º do Decreto-Lei n.º 874/76), 36.º (cf. artigos 4.º, n.º 1, e 6.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 874/76), 37.º (cf. artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 874/76), 38.º (cf. artigo 2.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 874/76), 39.º, n.ºs 1 e 2, primeira parte (cf. artigo 8.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 874/76), 40.º, n.ºs 1 e 4 (cf. artigos 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 874/76 e 25.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 491/85), 41.º (cf. artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 874/76), 42.º (cf. artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 874/76), 43.º,

n.ºs 1, 2, 4 e 5, primeira parte (cf. artigos 12.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 874/76, 9.º, n.º 4, da Lei n.º 4/84, de 5 de Abril, e 4.º do Decreto-Lei n.º 136/85, de 3 de Maio), 45.º, n.ºs 1, primeira parte, 2 e 3 (cf. artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 874/76), 46.º (cf. artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 874/76), 48.º, n.ºs 1, exceptuando as alíneas f), h) e i), 2, exceptuando a sua parte final, e 4, primeira parte (cf. artigos 23.º e 24.º do Decreto-Lei n.º 874/76), 49.º, alíneas b) e c) (cf. artigos 26.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 874/76 e 9.º, n.º 1, da Lei n.º 4/84, de 5 de Abril), 50.º, n.ºs 3 e 4 (cf. artigo 25.º, n.ºs 3 e 4, do Decreto-Lei n.º 874/76), 51.º, excepto a sua parte final (cf. artigo 23.º, n.º 3.º, do Decreto-Lei n.º 874/76), 52.º, n.ºs 1, 2 e 4 [cf. artigos 27.º, n.º 1, 28.º, n.º 2, e 27.º, n.º 1, parte final, do Decreto-Lei n.º 874/76 e 9.º, n.º 2, alínea g)], 53.º, n.ºs 1, primeira parte, 3, 4 e 5, com excepção da sua parte final (cf. artigos 16.º, 17.º, n.º 1, e 16.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 874/76), 54.º, n.ºs 1 a 4 (cf. artigos 3.º, n.º 1, 2.º, n.ºs 1 e 2, e 3.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 398/83, de 2 de Novembro), 55.º (cf. artigo 2.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 398/83), 56.º, n.ºs 1, no que respeita à retoma do serviço, e 2 (cf. artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 398/83), 57.º (cf. artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 398/83), 58.º (cf. Decreto-Lei n.º 64-A/89, de 27 de Fevereiro), 59.º (cf. artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 64-A/89), 60.º (cf. artigo 26.º da LCT), 61.º (cf. artigo 27.º da LCT), 63.º, n.º 1 (cf. Decreto-Lei n.º 143/88, de 22 de Abril) e 65.º, n.º 1 (cf. artigo 41.º da LCT);

- C) Normas que contêm especialidades do próprio regime instituído pela portaria em análise, especialidades essas que, contudo, são somente de minúcia ou pormenor sem qualquer relevo referentemente ao regime geral e que, minimamente, o não alteram em substância. Neste grupo se situam as normas que se inserem nos artigos 39.º, n.º 2, segunda parte (cf. artigo 8.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 874/76), 40.º, n.º 5 (cf. artigo 25.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 491/85), 42.º (cf. artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 874/76), 48.º, n.ºs 1, alínea h), 2, parte final, 3 e 4, segunda parte (cf. artigos 23.º e 24.º do Decreto-Lei n.º 874/76), 50.º, n.ºs 1 e 2 (cf. artigo 25.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 874/76), 51.º, parte final (cf. artigo 23.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 874/76), 53.º, n.ºs 1, segunda e terceira partes, 2 e 5, parte final (cf. artigos 16.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 874/76), 54.º, n.º 2, segunda parte (cf. artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 398/83), e 56.º, n.ºs 1, quanto aos prazos de retoma de serviço, e 3 (cf. artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 398/83);

- D) Normas que contêm especialidades próprias do regime jurídico-laboral que vincula os trabalhadores ao INE, com reflexo directo no seu estatuto e que se não encontram nas leis gerais aplicáveis ao regime do contrato individual de trabalho.

Aqui se inserem, pelo menos, as normas constantes dos artigos 10.º, 12.º, 16.º, parte fi-

nal, ao se reportar à possibilidade de fixação dos termos de prestação de trabalho por parte do INE de harmonia com as previsões do «presente Regulamento», 17.º, n.ºs 1 e 2, parte final (no ponto em que se não prevê a proibição de transferência do local de trabalho do trabalhador se tal transferência lhe causar prejuízo sério, previsão essa constante do n.º 1 artigo 24.º da LCT), 30.º, 33.º, n.º 2, 40.º, n.ºs 2 e 3 (no ponto em que não se prevê a audição da comissão de sindicatos ou intersindicatos — cf. artigo 8.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 874/76), 43.º n.ºs 3, 5, este quanto à previsão de gozo de férias no 1.º trimestre do ano subsequente, e 6, ao prever as férias por nojo, 44.º, 45.º, n.ºs 1, segunda parte, e 3, última parte, 48.º, n.ºs 1, alínea f), e 2, 49.º, alíneas a) e d), esta ao consagrar, de harmonia com o corpo do artigo, a perda de remuneração no caso de suspensão (cf. artigos 31.º, n.º 1, da LCT e 11.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 64-A/89), 52.º, n.º 3 (cf. n.º 3 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 874/76), e 53.º, n.º 4, parte final, ao não permitir o cômputo do período de licença sem retribuição para efeitos de antiguidade (cf. artigo 16.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 874/76);

- E) Normas que se inserem numa verdadeira regulamentação colectiva de trabalho dirigida aos trabalhadores do INE. Neste campo se abrangem, ao menos, as normas dos artigos 27.º, 29.º, 30.º, 31.º, 32.º, 48.º, n.º 1, alínea i), 63.º, n.º 2, 64.º e 65.º, n.ºs 2 e 4.

3 — Em face dos agrupamentos efectuados, resulta claro que, quanto à averiguação da questão conexiada com o desrespeito da obrigação constitucional de participação das associações sindicais na elaboração da legislação do trabalho e no desrespeito da imposição, também constitucional (cf. artigo 56.º, n.º 3, do diploma básico), de aquelas associações competir o exercício do direito de contratação colectiva, só relevarão os grupos acima precedidos das alíneas D) e E).

Na verdade, quanto às normas constantes do grupo D), isso resulta desde logo da circunstância de se revestirem elas de especialidades substanciais que, como à frente melhor se verá, dizendo respeito ao estatuto jurídico-laboral e das relações de trabalho em geral dos trabalhadores do INE, vêm a ser consagradas para eles de novo ou com diferenças assinaláveis de regime, isto é, sem que as regras constantes de tais normas se vejam estabelecidas em legislação anterior geral que regule as matérias em causa, ou vêm estabelecer mudanças significativas relativamente às regras básicas de tal legislação.

No que concerne às normas reunidas no agrupamento E), muito embora elas assumam o cariz de regulamentação que, em normalidade, consta quer da contratação colectiva quer das condições concretas de específicos contratos de trabalho, o que é certo é que a sua inclusão num diploma governamental (diploma emanado assim de um poder normativo) vai fazer que tenham de ser acatadas pela entidade patronal (INE) e pelos trabalhadores, retirando assim a ambos a possibilidade de, sobre os assuntos que regem, vir a ser efectuada estatuição contrária, preterindo-se, desta sorte, um verdadeiro exercício de contratação colectiva.

4 — Impõe-se, por conseguinte, apurar se as normas incluídas nos mencionados grupos [e que são, ao menos, as constantes dos artigos 10.º, 12.º, 16.º, referida parte, 17.º, n.ºs 1 e 2, parte final, 27.º, 29.º, 30.º, 31.º, 32.º, 33.º, n.º 2, 40.º, n.ºs 2 e 3, 43.º, n.ºs 3, 5 e 6, 44.º, 45.º, n.ºs 1, segunda parte, e 3, última parte, 48.º, n.ºs 1, alíneas f) e i), e 2, 49.º, alíneas a) e d), 52.º, n.º 3, 53.º, n.º 4, parte final, 63.º, n.º 2, 64.º e 65.º, n.ºs 2 e 4] podem ser incluídas no conceito de legislação laboral para efeitos da alínea a) do n.º 2 do artigo 56.º da Constituição [no que respeita ao direito consagrado na alínea d) do n.º 5 do seu artigo 54.º, v. as considerações supraformuladas].

Disse-se já acima que são sabidas as dificuldades sentidas na definição do conceito «legislação de trabalho», tendo-se igualmente feito as necessárias considerações sobre o «direito de audição» ou o «direito de participação» das associações sindicais na elaboração daquela legislação e a indicação da cabida doutrina e jurisprudência.

É chegada, porém, a altura de tentar a concretização interpretativa do que seja o dito conceito.

4.1 — A Lei n.º 16/79, de 26 de Maio, que veio a reger sobre a participação das organizações de trabalhadores na elaboração da legislação de trabalho, deu, no seu artigo 2.º, uma noção do que ela seja, incluindo no seu âmbito a normação «que vise regular as relações individuais e colectivas de trabalho, bem como os direitos dos trabalhadores, enquanto tais, e as suas organizações representativas» (corpo do n.º 1), e «o processo de aprovação para ratificação das convenções da Organização Internacional do Trabalho» (n.º 2), indicando, exemplificativamente, que aquela normação abrangia o «contrato individual de trabalho», as «relações colectivas de trabalho», as «comissões de trabalhadores, respectivas comissões coordenadoras e seus direitos», as «associações sindicais e direitos sindicais», o «exercício do direito à greve», o «salário mínimo e máximo nacional e horário nacional de trabalho», a «formação profissional» e os «acidentes de trabalho e doenças profissionais» [alíneas a) a h) do n.º 1].

Poder-se-á, face à tentativa de definição ensaiada no preceito do artigo 2.º da Lei n.º 16/79 (definição não esgotante, além do mais, pelo facto de no n.º 1 se fazer tão-só uma enumeração meramente exemplificativa de matérias), dizer desde logo que, inquestionavelmente, se insere na legislação do trabalho tudo o que respeite a regulamentação de relações individuais e colectivas de trabalho e dos direitos dos trabalhadores, quer na vertente atribuidora de «direitos, liberdades e garantias» quer na vertente de «direitos económicos, sociais e culturais» (cf., de entre o mais, Gomes Canotilho e Vital Moreira, *ob. cit.*, e o já referido Acórdão n.º 107/88; tenha-se, ainda, em conta o que se normatiza no Decreto-Lei n.º 45-A/84).

Ora, presentes estes parâmetros, há-de convir-se que as normas agora em questão, ao disporem imperativamente no mínimo sobre alterações da situação profissional do trabalhador e respectivo regime (artigos 10.º e 12.º), possibilidade de mudança dos termos de prestação do trabalho por parte da entidade patronal nos termos do «regulamento» (artigo 16.º, aludida parte) e de local de trabalho (artigo 17.º, n.ºs 1, parte final, e 2), diuturnidades, subsídio de Natal, subsídio de refeição e abono para falhas, enquanto complementos não retributivos, mas atendíveis para o total a perce-

ber (artigos 27.º, 29.º, 30.º, 31.º e 32.º), dia de descanso complementar (artigo 33.º, n.º 2), direito a férias, marcação do respectivo período, gozo delas e sua interrupção (artigos 40.º, n.ºs 2 e 3, 43.º, n.ºs 3, 5 e 6, 44.º e 45.º, n.ºs 1, segunda parte, e 3, última parte), faltas e sua repercussão [artigos 48.º, n.ºs 1, alíneas f) e i), e 2, 49.º, alíneas a) e d), e 52.º, n.º 3], contagem do tempo de serviço (artigo 53.º, n.º 4, parte final) e segurança social e benefícios complementares (artigos 63.º, n.º 2, 64.º e 65.º, n.ºs 2 e 4), impondo regimes diferentes ou até não previstos nos preceitos imperativos existentes na lei geral, ou consagrando regimes não resultantes de uma contratação colectiva, tocam, indubitavelmente, de forma substancial e não meramente instrumental, nos direitos dos trabalhadores, tal como acima esta expressão ficou consagrada.

4.2 — Mas, se assim é, então cumpria ao órgão de onde tais normas emanaram — no caso o Governo — proceder, antes da sua edição, à audição das associações sindicais que representassem os trabalhadores com cuja situação essas normas contendessem, por forma a ser cumprido o desiderato constitucional vertido na garantia postulada pela alínea a) do n.º 2 do artigo 56.º da lei básica, sob pena de elas serem fulminadas por vício formal, e isto já não entrando agora em linha de conta com a questão de saber quais as consequências advindas, *in casu*, quanto a uma eventual preterição do estatuído no n.º 3 do mesmo artigo referentemente às normas elencadas na alínea E).

Tal audição, todavia, não sucedeu, o que conduziria a deverem as ditas normas ser declaradas, com força obrigatória geral, inconstitucionais por este Tribunal.

5 — Um ponto, contudo, merecerá uma muito perfunctória ponderação.

Consiste ele no seguinte:

Como se sabe, há quem defenda que a normas regulamentares não podem, verdadeiramente, ser tidas em conta para efeitos de inclusão na legislação de trabalho, por isso que — sustenta-se — os regulamentos, não sendo regulação primária, se porventura contiverem integrações, modificações, revogações ou suspensões de regime relativamente à legislação que visam regulamentar (no que agora releva, em matéria laboral), ficarão a padecer de ilegalidade ou de um vício de inconstitucionalidade autónoma (cf. n.º 5 do artigo 115.º da Constituição).

Será que para quem defenda um tal entendimento, no caso das normas da Portaria n.º 1003/89 de que acima se curou, era liminarmente de afastar a respectiva perspectivação como legislação do trabalho?

5.1 — Para se dar resposta a esta pergunta, mister é que se saiba qual a verdadeira natureza daquela portaria.

O artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 280/89 veio consagrar uma opção segundo a qual o estatuto jurídico-laboral do pessoal do INE se regeria, na generalidade, pelas normas aplicáveis ao contrato individual de trabalho (opção essa que, como acima se concluiu, não era jurídico-constitucionalmente censurável) e, na especialidade, pelas normas de um regulamento interno aprovado por portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da tutela.

Significa isto que o legislador, por intermédio do Decreto-Lei n.º 280/89, entendeu estabelecer, para o pessoal daquele específico instituto público, um regime de trabalho algo «misto», subordinado às regras básicas contidas na norma que rege o contrato individual de trabalho e, bem assim, a determinadas regras

cujo desenvolvimento ou particularização «devolveu» para o regulamento a editar sobre a forma de portaria.

5.2 — Na vertente da projecção da sua eficácia, ou seja, no círculo daqueles a quem se dirige e que por eles são obrigados, os regulamentos podem ser externos ou internos (cf. Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, 3.º vol., pp. 25 e segs., e Rodrigues Queiró, «Teoria dos regulamentos», in *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, ano XXVIII, pp. 5 e segs.).

Segundo o último dos autores citados, os regulamentos externos «analisam-se em preceitos que se dirigem não só ao órgão da Administração que os edita ou faz, ou a outros órgãos da Administração, mas também a terceiras pessoas, a particulares ou administrados que se encontrem em face dela numa relação de poder», enquanto os regulamentos internos «têm uma eficácia jurídica unilateral, uma eficácia que se esgota no âmbito da própria Administração, dirigindo-se exclusivamente para o interior da organização administrativa, sem repercussão directa nas relações entre esta e os particulares», faltando-lhes, «portanto, rigorosamente, alteridade» [em idêntico sentido, Freitas do Amaral, *ob. cit.*, loc. cit., e Coutinho de Abreu, *Sobre os Regulamentos Administrativos e o Princípio da Legalidade*, pp. 89 e segs., distinguem uns e outros dizendo que os regulamentos de organização internos, «ao estruturarem as unidades organizatórias administrativas e ao disciplinarem o seu funcionamento, prescrevem sobre a competência externa dessas unidades e dispõem sobre direitos e deveres de terceiros», enquanto os «regulamentos internos de organização estruturam órgãos internos e serviços administrativos, regulam a sua actividade (que não tem eficácia exterior, pelo menos directa) ou funcionamento e determinam as funções dos agentes»].

5.3 — Freitas do Amaral (*ibidem*), no que concerne à questão de saber se assumem a característica de regulamentos internos ou externos aqueles que a Administração Pública elabora tendo em vista disciplinar a actuação dos seus próprios funcionários ou agentes, escreve que «se se tratar de regulamentos aplicáveis aos funcionários na sua qualidade de funcionários, com o fim de disciplinar a organização ou o funcionamento do serviço, tais regulamentos são internos; se porém se tratar de regulamentos aplicáveis aos funcionários na sua qualidade de cidadãos, sujeitos de uma relação jurídica de emprego com a Administração, com o fim de disciplinar essa relação e os direitos ou os deveres recíprocos que a integram, então esses regulamentos serão externos» (Coutinho de Abreu, *idem*, reporta-se explicitamente a que, a par dos regulamentos de organização internos e externos, existem regulamentos orgânicos mistos, os quais «contêm simultaneamente normas organizatórias internas e externas, determinando estas últimas o regime geral do diploma regulamentar que a ambas contém»).

Perante estes ensinamentos, poderá, pois, dizer-se que as normas atrás elencadas sob as alíneas D) e E) não poderão ser perspectivadas como normas regulamentares de mera projecção interna subsumíveis a um «regulamento de empresa».

5.4 — Questão diferente é a de saber se, atento o teor dispositivo do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 280/89, ao abrigo do qual foi editada a Portaria n.º 1003/89, se poderá dizer que esta, por ser um regulamento, entrará, sem mais, no âmbito dos regulamentos, que, pelo simples facto de o serem, não po-

dem ser considerados como legislação de trabalho para quem opine de modo que se deixou expresso no ponto VIII, n.º 5.

Há, no entendimento do Tribunal, que avançar aqui com cautelas.

Concretizando:

Mesmo para quem perfilhe aquela opinião, haverá que reconhecer a existência, constitucionalmente consentida, de regulamentos meramente executivos que não se substituam à lei, ou seja, que «não dêem vida a nenhuma ‘regra de fundo’, a nenhum preceito jurídico ‘novo’ ou originário; que se limitem a repetir os preceitos ou regras de fundo que o legislador editou — só que de uma maneira clara ou, de toda a maneira, mais clara» (cf. Acórdão deste Tribunal n.º 1/92, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, de 20 de Fevereiro de 1992), bem como a existência de regulamentos autónomos, integrativos e de carácter substantivo devidamente autorizados pela lei e que esta, nas suas linhas gerais, ainda define.

Ora, nos segundos poderão surgir regras que, por dizerem respeito a relações de cariz laboral, estabelecem particularizações, pormenorizações e concretizações de minúcias que o legislador involuntariamente omitiu, desenvolvimentos e clarificações ou maiores clarificações de um regime jurídico-laboral geral e, concretamente no que respeita à segunda espécie regulamentar, pode ela conter, por devolução da lei, estatuição específica, ali onde a lei geral do contrato individual de trabalho rege supletivamente. Nestas condições, tais «regulamentos», ao definirem aquela estatuição, estão, ao fim e ao resto, a ter incidência em matéria jurídico-laboral numa área que especificamente não estava tratada na lei esgotante ou clarificadamente ou que esta devolveu para o «regulamento», pelo que dificilmente se repudiará que, *nesses casos*, os aludidos «regulamentos» não possam ser vistos como legislação permissora de inclusão no conceito de legislação laboral.

5.5 — Sequentemente, mesmo no citado entendimento, bem poderia defender-se que, não obstante a natureza regulamentar da Portaria n.º 1003/89, algumas das normas ínsitas na mesma não deixam de ter natureza de legislação de trabalho e, por isso, a respectiva elaboração estaria sujeita ao ditame constitucional da participação das associações sindicais.

Porque, *in casu*, tal participação não ocorreu, configurar-se-á um vício de inconstitucionalidade formal tocantemente às mencionadas normas.

6 — Ao falar-se num determinado número de normas [e que acima foram elencadas nas alíneas D) e E)], poder-se-ia, num raciocínio rigorista e formal, pensar que as demais normas constantes da Portaria n.º 1003/89 haveriam de subsistir, porque não inquinadas pelo vício de que as primeiras padecem.

Simplesmente, o que é certo é que, se bem se atentar, despoja a portaria em causa daquele núcleo normativo, as restantes regras deixam, sequentemente, de ter uma suficiência útil capaz de as projectar com autonomia relevante, não fazendo, deste modo, sentido a sua subsistência. E daí deverem as normas não inquinadas [anote-se que o elenco reportado sobre as alíneas D) e E) não tentou ser exaustivo, como bem se alcança do uso das expressões «ao menos» e «pelo menos»] sofrerem, consequencialmente, da sorte daquelas que padecem do vício de inconstitucionalidade.

Atingida esta conclusão, bem como a que se extraiu no ponto VIII, n.º 4.2, inútil se torna entrar na dilucidação de uma questão, que eventualmente se poderia colocar e que, justamente, consistiria em saber se em matéria como esta — em que em causa estão direitos dos trabalhadores — poderia a mesma ser objecto de tratamento por intermédio de normas não integradas em acto de natureza legislativa (cf., sobre o conceito de «lei», Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed., pp. 502 e segs.).

IX

1 — A declaração de inconstitucionalidade acarretará, em regra, que, *ex tunc*, cesse a vigência das normas por tal declaração abrangidas (cf. artigo 282.º, n.º 1, da Constituição).

Ora, é perfeitamente figurável que existam situações já criadas ao abrigo da estatuição delas constante e cuja destruição, que seria operada pela declaração de inconstitucionalidade, se postaria como iníqua, tanto mais que algumas das normas abrangidas por essa declaração consagram, para os trabalhadores do INE, regimes pontualmente e em abstracto mais favoráveis que aqueles regulados nas leis gerais.

2 — Por estas razões torna-se, por conseguinte, aconselhável que o Tribunal, usando da faculdade conferida pelo n.º 4 do artigo 282.º da Constituição, tendo em atenção razões de equidade, fixe os efeitos da declaranda inconstitucionalidade com alcance mais restrito do que o previsto no n.º 1 daquele artigo.

X

Nestes termos, o Tribunal Constitucional:

- a) Não declara a inconstitucionalidade das normas constantes dos artigos 30.º, n.º 1, e 33.º, n.ºs 1, 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 280/89, de 23 de Agosto;
- b) Declara, com força obrigatória geral e com base em violação da alínea a) do n.º 2 do artigo 56.º da Constituição, a inconstitucionalidade das normas constantes da Portaria n.º 1003/89, de 20 de Novembro, determinando, de harmonia com o prescrito no n.º 4 do artigo 282.º da lei fundamental, a fixação de produção dos respectivos efeitos a partir da publicação do presente acórdão.

Lisboa, 7 de Julho de 1993. — *Bravo Serra* — *Fernando Alves Correia* — *Vítor Nunes de Almeida* — *Messias Bento* (com declaração de voto) — *Maria da Assunção Esteves* [vencida quanto à alínea b), nos termos da declaração de voto junta] — *José de Sousa e Brito* (vencido, pelas razões da declaração de voto do conselheiro Ribeiro Mendes, quanto aos mesmos pontos) — *Armindo Ribeiro Mendes* [vencido quanto à conclusão a), nos termos da declaração de voto junta] — *Antero Alves Monteiro Dinis* [vencido em parte quanto à conclusão referida na alínea a), nos termos da declaração de voto junta] — *Alberto Tavares da Costa* [vencido quanto à conclusão da alínea a), nos termos da declaração junta] — *Luís Nunes de Almeida* (vencido nos mesmos termos e com os mesmos funda-

mentos do Ex.^{mo} Conselheiro Armindo Ribeiro Mendes) — *José Manuel Cardoso da Costa* [votou o acórdão, mas continuou a manter a dúvida sobre a extensão da exigência do artigo 56.º, n.º 2, da Constituição, mais precisamente da sua alínea a), a diplomas regulamentares].

Declaração de voto

1 — Começarei por assinalar que entendi que as normas dos artigos 30.º, n.º 1, e 33.º, n.ºs 1, 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 280/89, de 23 de Agosto, não constituem legislação do trabalho, por isso que sobre elas se não impunha a audição das associações sindicais interessadas.

Tais normas, com efeito, não versam sobre relações individuais ou colectivas de trabalho nem sobre os direitos fundamentais dos trabalhadores ou das suas organizações: não definem o conteúdo desses direitos nem regulamentam o respectivo exercício — *recte*: não versam sobre «o regime geral ou especial da função pública» (cf. artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 45-A/84, de 3 de Fevereiro) nem sobre qualquer das matérias enunciadas no artigo 1.º da Lei n.º 16/79, de 26 de Maio. O que elas tão-só contêm é uma *opção* por um determinado modelo organizatório: *o modelo do contrato individual de trabalho, com adaptações*. Na verdade, os trabalhadores do Instituto Nacional de Estatística pertenciam à Administração Pública (eram funcionários públicos ou agentes) e passaram a reger-se «na generalidade, pelas normas aplicáveis ao contrato individual de trabalho e, na especialidade, pelo disposto em regulamento interno, aprovado por portaria [...]» (cf. artigo 30.º n.º 1). Isto, porém, só para futuro: os que já serviam o Instituto à data da entrada em vigor do citado Decreto-Lei n.º 280/89 só ficaram sujeitos ao regime do contrato individual de trabalho dando a sua anuência; de contrário, mantiveram o seu estatuto de funcionário (ou agente), embora com transferência para outros quadros (cf. artigo 33.º).

2 — A lei, quando cria ou reorganiza um serviço (máxime, quando transforma um serviço público num instituto público dotado de personalidade jurídica) e opta por submeter os respectivos trabalhadores a um regime diferente do que vigora para a função pública, pode adoptar o regime do contrato individual de trabalho, com ou sem adaptações, ou um regime misto. Questão é que, no caso de adoptar o regime do contrato individual de trabalho, com adaptações, não desnature ou descaracterize o modelo jurídico adoptado (ou seja: o regime jurídico do contrato individual de trabalho): exige-o um *princípio de congruência* que vai insito na ideia de Estado de direito. E mais: há-de ser o legislador a editar essa *normação inovatória*, seja para compor o *regime misto* que adoptar seja para proceder às *adaptações* do regime jurídico do contrato individual de trabalho.

É que a disciplina inicial e primária tem sempre que constar de lei, só a normação secundária podendo ser objecto de regulamento. Esta é a uma exigência do *princípio da primariedade da lei* (também chamado *princípio de precedência da lei*), que se extrai, designadamente, do artigo 115.º, n.ºs 6 e 7, e dos artigos 202.º, alínea c), e 201.º, n.º 1, alínea a), da Constituição [cf., entre outros, os Acórdãos n.ºs 184/89 (*Diário da República*, 1.ª série, de 9 de Março de 1989)

e 61/91 (*Diário da República*, 1.ª série-A, de 1 de Abril de 1991)].

Sendo assim, o artigo 30.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 280/89, de 23 de Agosto, quando prescreve que o pessoal do Instituto Nacional de Estatística se rege, «na especialidade, pelo disposto em regulamento interno, aprovado por portaria [...]», só pode estar a remeter para um *regulamento complementar* do regime jurídico do contrato individual de trabalho, que é o que se aplica *na generalidade* — um regulamento que discipline aspectos secundários deixados em aberto por esse mesmo regime jurídico. De outro modo, tal artigo 30.º, n.º 1, seria inconstitucional, uma vez que, por força do artigo 115.º, n.º 5, da Constituição, é vedado à lei delegar no regulamento a *revogação, modificação ou integração* dela própria ou de outra lei, sendo assim constitucionalmente inadmissíveis não apenas os *regulamentos revogatórios* que eliminam a lei do ordenamento jurídico como os *regulamentos derogatórios* que, sem revogarem a lei, a substituem em certos casos determinados e os *regulamentos modificativos* que alteram a disciplina constante da lei — para além dos *regulamentos suspensivos*, que, embora não inovando, tornam ineficaz a disciplina legal preexistente.

Ora, algumas normas da Portaria n.º 1003/83, de 20 de Novembro (concretamente as normas referidas sob o n.º VIII, n.º 4, do acórdão) — como aí se assinala —, impõem «regimes diferentes ou até não previstos nos preceitos imperativos existentes na lei geral». Ou seja: tais normas contêm disciplina inovatória que nuns casos altera o que se acha consagrado na lei vigente e noutros constitui, ela própria, a normação inicial e primária sobre a matéria — matéria «em que em causa estão direitos dos trabalhadores», como se escreve no acórdão (cf. o n.º VIII, n.º 6).

Mas então, embora seja certo que a circunstância de as normas em causa constarem de um regulamento por si só não será bastante para excluir a sua qualificação como *legislação do trabalho* (e, assim, para deixar de exigir a *participação* das associações sindicais na sua elaboração), uma vez que elas acabam por ter um conteúdo equiparável ao de uma norma legal (cf., neste sentido, o citado Acórdão n.º 61/91), uma coisa é certa: tais normas violam, antes de mais, o mencionado *princípio da primariedade da lei*. — *Messias Bento*.

Declaração de voto

Em declaração de voto junta ao Acórdão n.º 232/90 — em processo de fiscalização concreta — afirmei que se me não afigura correcta a interpretação que inclui os regulamentos na noção de «legislação do trabalho», para efeitos dos artigos 54.º, n.º 4, alínea d), e 56.º, n.º 1, alínea a), da Constituição. Todos os regulamentos e em todas as circunstâncias. Defendi que os regulamentos, sendo normação derivada, não constituem material adequado à concretização do direito de participação dos trabalhadores. Este direito tem uma dimensão organizatório-representativa que só faz sentido nos marcos da função legislativa, como função de definição primária de situações, a que corresponde uma liberdade apenas sujeita à Constituição e de cujo resultado deriva numa cadeia de vinculações (regulamentos, actos administrativos).

E se assim é, se os regulamentos em caso algum se constituem em momento de adequação para a intervenção dos trabalhadores, então não valem as cautelas de que se reveste a estrutura argumentativa da última parte do acórdão.

Se o regulamento é mais do que execução da lei, o que está em causa é a própria fidelidade a essa lei ou então a reserva de competência prevista na norma constitucional do artigo 168.º, n.º 1, alínea b), porventura devida a alguns momentos materiais do mesmo regulamento. — *Maria da Assunção Esteves.*

Declaração de voto

1 — Discordou o signatário do juízo de não inconstitucionalidade adoptado pelo acórdão relativamente ao n.º 1 do artigo 30.º e aos n.ºs 1 a 3 do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 280/89, de 23 de Agosto (diploma legal que atribuiu ao INE — Instituto Nacional de Estatística a natureza de instituto público personalizado dotado de património próprio e autonomia administrativa e financeira). Nessa medida, votou vencido quanto à conclusão a) do presente acórdão, embora subscreva a conclusão b) do mesmo.

Expor-se-á na presente declaração o conjunto das razões da sua discordância.

2 — Como se mostra no acórdão, o INE era até 1989 um organismo desprovido de personalidade jurídica que constituía um serviço não autónomo da administração central, dependente do Ministério do Planeamento e da Administração do Território. O seu pessoal era constituído por funcionários públicos integrados nos respectivos quadros ou em prestação de serviço em regime de comissão de serviço ou de requisição e ainda por outros agentes administrativos, contratados além do quadro ou como tarefeiros (Decreto Regulamentar n.º 71-C/79, de 29 de Dezembro, em especial artigos 11.º e 12.º).

Ora, e como bem se conclui no acórdão, o INE não foi criado *ex novo*. Antes ocorreu, por força do citado Decreto-Lei n.º 280/89, uma «transformação» de um serviço público não personalizado num instituto público personalizado, com a mesma denominação, «entidade destinada justamente a desempenhar as funções que por aquele serviço — que dispunha de um quadro de pessoal próprio — já eram prosseguidas» (ponto VII, n.º 2).

Assim sendo, tem-se por claro que as normas do n.º 1 do artigo 30.º e dos n.ºs 1 a 3 do artigo 33.º do diploma em apreciação *se têm de considerar como matéria subsumível no conceito de legislação do trabalho*, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 57.º, n.º 2, alínea a), da Constituição (versão da primeira revisão constitucional, hoje artigo 56.º, n.º 2, alínea a), da lei fundamental). Parece, por isso, contraditório com a anterior jurisprudência do Tribunal Constitucional (em especial com o recente Acórdão n.º 93/92, tirado por unanimidade, publicado no *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 123, de 28 de Maio de 1992) a tese sustentada por alguns dos juizes que subscreveram a alínea a) da conclusão do acórdão, segundo a qual essas normas seriam apenas referentes à estrutura, atribuição, competências, gestão e funcionamento da Administração Pública, não podendo qualificar-se como legislação do trabalho. De facto, tais normas visam a situação funcional dos trabalhadores

do INE à data da entrada em vigor do decreto-lei de 1989, atribuindo-lhes uma faculdade de opção dirigida à mudança de estatuto funcional (deixando de ser funcionários ou agentes administrativos regidos pelas leis administrativas da função pública para passarem a ser trabalhadores com estatuto laboral regulado pelo *regime geral do contrato individual de trabalho*, sob pena de serem integrados noutros quadros do respectivo Ministério ou de outros ministérios ou de ingressarem no quadro de efectivos interdepartamentais, na qualidade de excedentes (Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro).

3 — Dando por assente que estamos na presença de legislação do trabalho — como se admite, em alternativa, no texto do acórdão —, considera o signatário que *não houve audição constitucionalmente adequada* das associações sindicais representativas dos trabalhadores do INE.

Antes de mais, porque não basta a *audição apenas das confederações sindicais* (CGTP e UGT), organizações sindicais de cúpula, desacompanhadas das outras associações sindicais, nomeadamente as *de base*, ao contrário do que se sustenta no acórdão.

Depois, porque, mesmo dando de barato que bastava apenas a audição da CGTP e da UGT, *essas associações de sindicatos e de uniões não tiveram a oportunidade de se pronunciar sobre o projecto de decreto-lei, elaborado pelo Governo*, limitando-se a ser ouvidas sobre várias opções de política legislativa, numa fase ainda longínqua do início do procedimento legislativo.

Vejam os mais de perto este dois pontos.

4 — Sustenta-se no acórdão que todos os sindicatos da função pública representativos dos trabalhadores do INE se achavam filiados numa das duas centrais sindicais em causa (ponto VII, n.º 4.3.3.1), centrais que haviam sido consultadas *antes do início do processo legislativo*, no âmbito dos trabalhos de uma comissão governamental nomeada para estudar e fazer propostas sobre a reestruturação do Sistema Estatístico Nacional (cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 48-B/88, de 25 de Junho, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 143, suplemento).

Ignora o signatário se tal afirmação é exacta, mas parece-lhe que não cabe nos poderes cognitivos do Tribunal ajuizar sobre se havia ou não organizações sindicais representativas dos trabalhadores do sector não filiadas na UGT ou na CGTP (não podem deixar de estranhar-se as afirmações feitas no acórdão a propósito da FENSIQ e da Confederação Portuguesa de Quadros Técnicos e Científicos).

Na vedade, e contrariamente ao que se sustenta no acórdão, o Tribunal Constitucional só deve atender aos dados apurados de harmonia com o disposto na legislação ordinária que traduziu o princípio constitucional de audição de todas as associações sindicais sem distinção sobre legislação de trabalho (Lei n.º 16/79 e Decreto-Lei n.º 45-A/84). Como se escreveu no já citado Acórdão n.º 93/92, a vocação daquele direito constitucional de participação na elaboração da legislação do trabalho «é de ordem geral e universal, dirigindo-se a *todas as associações sindicais representativas de trabalhadores interessados no processo e não apenas a algumas delas*, como aliás logo se extrai do próprio normativo constitucional, que se reporta a *direitos das associações sindicais*, e não já a *direitos das associações sindicais mais representativas*, ou de certas

e determinadas associações sindicais» (n.º 6). E nas palavras da mesma decisão, o disposto na Lei n.º 16/79 e no Decreto-Lei n.º 45-A/84 constitui «uma forma de execução que o acautela por inteiro e consente uma verdadeira e efectiva possibilidade de intervenção de todas as associações sindicais às quais a norma constitucional se dirige» (*ibidem*).

É, assim, patente a contradição entre esta doutrina, subscrita por forma unânime pelo Tribunal Constitucional, e a que agora foi acolhida na tese vencedora por aqueles que sustentam serem as normas em causa *legislação de trabalho*.

Pena é que a tese vencedora não tenha reconhecido tal contradição e assumido a posição clara de se afastar da anterior jurisprudência.

Atingida esta conclusão, sempre se tornaria despiçando averiguar se também se impunha ao legislador o dever de audição da comissão de trabalhadores do INE, ponto que agora o signatário se abstém de abordar.

5 — Mais chocante ainda — e em notória contradição com a anterior jurisprudência — é a afirmação de que bastou, para haver audição constitucionalmente válida, a divulgação — junto da CGTP e da UGT, repete-se — das várias opções encaradas pela Comissão de Reestruturação do Sistema Estatístico Nacional em matéria de estatuto de trabalhadores do futuro instituto personalizado por ela preconizado.

De facto, a tese maioritária entende que os sindicatos não têm o direito de se pronunciar sobre os projectos de diploma preparados pelo Governo, bastando-lhe que tenham acesso aos trabalhos preparatórios desenvolvidos por uma comissão *ad hoc*, bastante tempo antes de a mesma entregar o seu relatório ao Governo.

Ora, a posição até aqui aceite pacificamente pelo Tribunal é a que constava do Acórdão n.º 22/86, onde se afirma:

A participação das associações sindicais na elaboração de legislação de trabalho há-de traduzir-se no conhecimento, por parte deles, do texto dos respectivos projectos de diploma legal antes, naturalmente, de eles serem definitivamente aprovados, desse modo se lhes dando a possibilidade de se pronunciarem sobre os mesmos, seja formulando críticas, dando sugestões, emitindo pareceres ou até fazendo propostas alternativas, o que tudo deve ser tido em conta na elaboração definitiva da norma que se pretende produzir.

Não se trata, por conseguinte, de qualquer participação das referidas organizações sindicais no trabalho dos órgãos legislativos nem, muito menos, de uma qualquer espécie de «direito de veto» [...]

Do que, pois, tão-só se trata — vistas as coisas do lado do órgão legislativo — é um *dever de consulta* dos trabalhadores e, no tocante às sugestões, críticas, pareceres ou propostas que eles até se fizeram chegar, da obrigação de os tomar em consideração, acolhendo aqueles que o justifiquem.

Embora a participação deva ter lugar no decurso do processo de produção legislativa (*lato sensu*), situa-se ela, no entanto — como se escreveu no parecer n.º 18/78, in *Pareceres da Comissão Cons-*

titucional, vol. 6.º, pp. 3 e segs. — «numa zona prévia e diversa de decisão legislativa formal que cabe aos órgãos constitucionalmente competentes» [...]

A partir de agora, a participação já não tem de ser assegurada pelo Governo no processo de produção legislativa, bastando que as associações sindicais tenham acesso a quaisquer propostas, por mais vagas que sejam, formuladas por uma comissão *ad hoc*, na fase preparatória do procedimento legislativo. Com isto desvirtua-se completamente o direito de audição, ao qual corresponde uma obrigação ou dever incidente sobre o órgão legislativo.

De novo, o Tribunal Constitucional rompe com uma orientação jurisprudencial sem o assumir com clareza.

É pena que o faça de tal modo.

6 — Face à conclusão alcançada quanto à inconstitucionalidade formal do artigo 30.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 280/89, sempre daí decorreria a inconstitucionalidade consequencial da Portaria n.º 1003/89.

Seja como for, não merecem reservas as razões que estão na base do juízo de inconstitucionalidade das normas da referida portaria [alínea b) das conclusões do acórdão]. — *Armindo Ribeiro Mendes*.

Declaração de voto

1 — Dando por adquirido que a norma do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 280/89, de 23 de Agosto, em conformidade com a jurisprudência relativamente uniforme do Tribunal Constitucional, não pode deixar de ser caracterizada como norma integrativa da legislação do trabalho (cf. por todos o Acórdão n.º 93/92, *Diário da República*, 1.ª série-A, de 28 de Maio de 1992), entendi verificar-se quanto a ela violação do disposto no artigo 57.º, n.º 2, alínea a), da Constituição [artigo 56.º, n.º 2, alínea a), da versão actualmente em vigor], votando consequentemente no sentido da sua inconstitucionalidade.

Sumariamente se expõem as razões que suportaram este entendimento.

2 — A Constituição garante que, relativamente à legislação do trabalho, no respectivo processo de produção legislativa (*lato sensu*) seja assegurado o direito de participação (audição ou negociação) das competentes associações sindicais (só a estas aqui cabe fazer referência).

Este direito é reconhecido às associações sindicais, independentemente de qualquer qualificação. Deste modo, e porque, além de existirem inúmeras associações sindicais, há também associações sindicais de grau diverso (sindicatos, federações, uniões de sindicatos, etc.), este específico direito poderá ser exercido universalmente por todas e cada uma dessas organizações de trabalhadores.

E o exercício deste direito deve traduzir-se numa forma qualificada de participação, isto é, a sua efectiva concretização pressupõe o conhecimento por parte das associações sindicais do texto dos projectos de diplomas em causa, antes naturalmente de estes serem definitivamente aprovados, dando-se assim a possibilidade aos trabalhadores de sobre aqueles se pronunciarem, formulando críticas, apresentando sugestões, emitindo pareceres ou fazendo propostas alternativas (cf. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 22/86, *Diário da República*, 2.ª série, de 29 de Abril de 1986).

Ora, nenhum destes requisitos condicionadores do cumprimento do princípio constitucional de participação das associações sindicais na elaboração da legislação do trabalho foi observado na situação normativa em apreço.

Desde logo, porque o Governo apenas fez intervir no processo preparatório do Decreto-Lei n.º 280/89 as confederações sindicais, e não já as associações sindicais de base, isto é, as associações sindicais de 1.º grau.

Com efeito, *não se acha demonstrado* no processo que aquelas organizações de cúpula da estrutura sindical — concretamente, a UGT e a CGTP — representem todos os sindicatos interessados no quadro normativo em causa, e isso seria *indispensável* para se lhes poder atribuir uma representação genérica, suficiente e bastante, em termos de dispensar a intervenção dos sindicatos de filiação directa dos trabalhadores do Instituto Nacional de Estatística.

Por outro lado, é irrecusável que a forma como a audição daquelas confederações sindicais se processou não correspondeu às exigências constitucionais nos moldes em que estas têm vindo a ser definidas pela jurisprudência do Tribunal Constitucional (cf. por todos os citados Acórdãos n.ºs 22/86 e 93/92).

Este acórdão não só se desvia de uma linha de entendimento jurisprudencial uniforme e reiterada como traduz um claro retrocesso no que toca ao alcance e extensão deste direito fundamental dos trabalhadores. — *Antero Alves Monteiro Dinis*.

Declaração de voto

Votei vencido quanto à matéria do acórdão sintetizada na alínea a) das conclusões pelos motivos que passo, muito brevemente, a expor:

a) A meu ver, tanto o artigo 30.º como o artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 280/89 integram *legislação do trabalho*, tal como esta tem vindo a ser entendida, em geral, e, designadamente, ao nível da jurisprudência deste Tribunal.

Com efeito, não está em causa — apenas — um processo de reestruturação do Sistema Estatístico Nacional, expresso, além do mais, numa alteração estatutária do INE, que, de organismo simples sem qualquer tipo de autonomia, passou a ser um instituto público dotado de personalidade jurídica, património próprio e autonomia administrativa e financeira, adoptando-se um modelo de gestão tipo empresarial (cf. o preâmbulo do diploma e o seu artigo 1.º).

Simultaneamente, foi alterado o estatuto e o quadro do pessoal do INE, com o que se visou uma melhor adequação dos recursos humanos existentes aos requisitos das funções a preencher e das acções a desenvolver.

Ora, quer uma quer outra daquelas normas respeitadas à pretendida modificação das condições de exercício da actividade profissional do pessoal do INE, nessa medida constituindo legislação do trabalho, tal como conceitualmente a doutrina e a jurisprudência têm crescente e congruentemente densificado.

b) Objectar-se-á que a própria fundamentação desenvolvida no acórdão admite que se parta de semelhante premissa sem prejuízo de, no entanto, se ter por idóneo e constitucionalmente adequado o procedimento utilizado no concreto caso quanto à participação das

associações sindicais interessadas na elaboração das normas questionadas.

É atitude que, salvo o devido respeito, não se acolhe.

b.1) Sem significar, sublinhe-se, que a intervenção das associações sindicais só deva ocorrer perante «um projecto formal de diploma, totalmente articulado e com uma forma acabada de redacção», o certo é que se considera que a oportunidade dessa intervenção no processo de formação legislativa, em sentido lato entendido, há-de situar-se em *zona prévia e diversa* da decisão legislativa formal — para acolher a expressão sugestiva do parecer n.º 17/78 da Comissão Constitucional (in *Pareceres da Comissão Constitucional*, 6.º vol., p. 30) —, mas, em todo o caso e sob pena de se defraudar o processo participativo, não é razoável localizar o diálogo (ou, se se preferir, o cumprimento do dever de consulta) numa fase embrionária, iniciada tão-só para — aliás, meritariamente — se debaterem linhas mestras de um programa legislativo destinado a reestruturar o Sistema Estatístico Nacional.

Na verdade, colhe-se da leitura do relatório da Comissão de Reestruturação do Sistema Estatístico Nacional, nomeada na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 42-B/86, de 25 de Junho (publicada no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 143, dessa data), datado de Janeiro de 1987, que a auscultação das centrais sindicais Confederação Geral de Trabalhadores Portugueses — Intersindical Nacional e União Geral dos Trabalhadores teve lugar ao longo de reuniões levadas a efeito pela Comissão referida (cf. Manuel José Vilarres, Manuel de Oliveira Marques e Aníbal Durães dos Santos, *Sistema Estatístico Nacional — Situação Actual e Propostas de Reestruturação*, Lisboa, Julho de 1989, p. 296).

O teor da resolução, para cujo texto se remete, é elucidativo da vastidão dos objectivos a prosseguir, em fase preliminar, pela citada Comissão, cujos trabalhos, de resto, estão na origem da Lei n.º 6/89, de 15 de Abril, a Lei de Bases do Sistema Estatístico Nacional, sendo o Decreto-Lei n.º 280/89, a essa luz, diploma complementar dessa lei, que, no artigo 15.º, preceitua rege-se o INE por estatutos a aprovar pelo Governo.

É certo que do mesmo relatório consta terem aquelas centrais sindicais revelado as suas posições críticas em relação ao Sistema Estatístico Nacional de então e enviado propostas de alteração a integrar na reestruturação a levar a cabo (*ob. cit.*, p. 200).

Não obstante, trata-se, no caso específico, de uma participação dirigida a um processo de intenções manifestadas por um órgão de soberania, o Governo, *que nem sequer era o constitucionalmente competente para dar início a um formal procedimento legislativo*, visto que a Comissão desenvolveu um trabalho destinado a suportar a iniciativa legislativa que viria a gorar aquela Lei n.º 6/89.

Não foi esta — assim o cremos — a participação pretendida pelo legislador constitucional, como de há muito se entende.

Recuando ao Acórdão deste Tribunal n.º 31/84 (in *Diário da República*, 1.ª série, de 17 de Abril de 1984), dir-se-á que a participação há-de consistir numa intervenção directa e efectiva no próprio processo legislativo, pressupondo o conhecimento dos projectos de diploma a publicar, pois só por essa via se garante, na prática, a actuação relevante das associações sindicais [cf., no respeitante à jurisprudência deste Tribunal so-

bre esta matéria, José Manuel Meirim, «A participação das organizações dos trabalhadores na elaboração da legislação do trabalho (aproximação à jurisprudência constitucional)», in *Revista do Ministério Público*, n.º 52, pp. 9 e segs., e Nadir Palha Bico, «O direito de participação das comissões de trabalhadores e das associações sindicais na legislação do trabalho», in *Estudos sobre a Jurisprudência do Tribunal Constitucional*, Lisboa, 1993, pp. 197 e segs.].

b.2) Ora, não só a intervenção das centrais sindicais ocorreu num remota fase de estudo perante um grupo de trabalho que só por via indirecta e por secundário grau se reflectiria na posterior iniciativa governamental, aprovada que foi a Lei de Bases do Sistema Estatístico Nacional, metodologia que se recusa, como

igualmente se discorda do critério adoptado de controlo de audição de todas as associações sindicais eventualmente interessadas, não respeitado, sequer, o «modelo» proporcionado pela Lei n.º 16/79, de 26 de Maio, e pelo Decreto-Lei n.º 45-A/84, de 3 de Fevereiro, critério que desde logo parece representar um distanciamento em relação à jurisprudência recente deste Tribunal (caso do Acórdão n.º 93/92, publicado no *Diário da República*, 1.ª série-A, de 28 de Maio de 1992), consensualmente aceite em plenário.

Pelas razões sumariamente expostas, votei a inconstitucionalidade dos artigos 30.º e 33.º do Decreto-Lei n.º 280/89, por violação do artigo 56.º, n.º 2, alínea a), da Constituição da República. — *Alberto Tavares da Costa*.