

**Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 637/2013**

Processo n.º 88/13

**Acordam, em plenário, no Tribunal Constitucional****Relatório**

O representante do Ministério Público junto do Tribunal Constitucional requereu, nos termos do artigo 82.º da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional (LTC), a apreciação e a declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade da norma constante do n.º 4, do artigo 28.º, da Lei n.º 34/2004, de 29 de julho, na interpretação segunda a qual *«o juiz pode conceder provimento à impugnação apresentada pela parte contrária, nos termos do n.º 5 do artigo 26.º, do mesmo diploma, sem que ao beneficiário do apoio judiciário seja dado conhecimento da impugnação e sem que lhe seja dada possibilidade de a contraditar»*.

Invoca o Requerente que esta dimensão normativa foi julgada inconstitucional pelos Acórdãos n.ºs 658/2011 e 105/2012 e, posteriormente, reafirmada pelas Decisões Sumárias n.ºs 585/2012 e 591/2012, já transitadas em julgado.

Notificada nos termos e para os efeitos dos artigos 54.º e 55.º, n.º 3, aplicáveis por força do artigo 82.º, todos da LTC, a Presidente da Assembleia da República limitou-se a oferecer o merecimento dos autos.

Debatido o memorando apresentado pelo Presidente do Tribunal, nos termos do artigo 63.º da LTC, e fixada a orientação do Tribunal, procedeu-se à distribuição do processo, cumprindo agora formular a decisão.

**Fundamentação**

Não se suscitam dúvidas quanto ao preenchimento dos requisitos previstos nos artigos 281.º, n.º 3, da Constituição, e 82.º da LTC, tendo o Tribunal Constitucional julgado inconstitucional nas quatro decisões identificadas pelo requerente - Acórdãos n.ºs 658/2011 e 105/2012 e as Decisões Sumárias n.ºs 585/2012 e 591/2012 - a norma constante do n.º 4, do artigo 28.º, da Lei n.º 34/2004, de 29 de julho, na interpretação segunda a qual *«o juiz pode conceder provimento à impugnação apresentada pela parte contrária, nos termos do n.º 5 do artigo 26.º, do mesmo diploma, sem que ao beneficiário do apoio judiciário seja dado conhecimento da impugnação e sem que lhe seja dada possibilidade de a contraditar»*.

No essencial, é a seguinte a fundamentação do Acórdão n.º 658/2011, para a qual remetem o Acórdão n.º 105/2012 e as Decisões Sumárias n.ºs 585/2012 e 591/2012:

“...a impugnação judicial de ato administrativo, como processo jurisdicional que é, deve obedecer às regras do processo equitativo imposto pelo artigo 20.º, n.º 4, da Constituição.

Entre elas encontra-se indiscutivelmente a regra do contraditório, entendida como garantia da participação efetiva das partes no desenvolvimento da lide, mediante a possibilidade de, em plena igualdade, poderem influir na decisão do processo.

Mediante este princípio, num processo jurisdicional, previamente à prolação da decisão, deve ser conferida às partes a possibilidade de apresentar ao tribunal as razões que sustentam a sua posição, de modo a que os

seus interesses não possam vir a ser preteridos sem a sua audição.

Daí que, tendo sido impugnada perante um tribunal a decisão administrativa que concedeu apoio judiciário a uma parte processual, pela contraparte nesse processo, antes que o tribunal decida sobre o mérito da impugnação, o beneficiário da proteção jurídica deve ser ouvido sobre as razões expostas na impugnação, sob pena de violação do referido princípio do contraditório.

O facto do requerente do apoio judiciário já ter exposto, perante a entidade administrativa que decidiu conceder-lhe a proteção jurídica, as razões que justificavam a sua concessão, não dispensa a sua audição no tribunal perante o qual foi impugnada essa decisão. Uma coisa é o requerente do apoio judiciário ter apresentado perante a entidade administrativa as razões que, no seu entender, justificavam a concessão da proteção jurídica e outra é ter a possibilidade de contraditar as razões que posteriormente o impugnante da decisão que lhe concedeu esse apoio apresentou para que tal decisão fosse revogada. Não só a decisão sobre a impugnação é tomada por um órgão diferente daquele a quem o requerente apresentou inicialmente as suas razões, como essa audição destina-se a permitir que o mesmo seja ouvido sobre os fundamentos da impugnação, os quais necessariamente colocam questões sobre as quais o requerente nunca teve oportunidade de se pronunciar.

E o facto da entidade administrativa que concedeu o apoio judiciário ter de se pronunciar sobre o mérito da impugnação deduzida, dado que o artigo 27.º, n.º 3, da Lei n.º 34/2004, de 29 de julho, determina que aquela, após o recebimento da impugnação, deve revogar ou manter a decisão impugnada, também não é suficiente para se poder dispensar a audição do requerente sobre o conteúdo da impugnação, uma vez que a atuação da entidade administrativa se pauta por critérios objetivos, não representando os interesses e as posições do requerente.

Por outro lado, a circunstância da lei não facultar ao impugnante a possibilidade de intervir no procedimento administrativo que conduziu à concessão do apoio judiciário também não justifica a retaliação de interditar a participação do requerente no processo jurisdicional de impugnação, com fundamento numa falsa ideia de assegurar um tratamento igualitário das partes.

Apesar do processo de impugnação judicial se destinar a efetuar um controlo sobre a decisão administrativa, estamos perante procedimentos distintos e de diferente natureza, sendo um de cariz jurisdicional e outro administrativo, pelo que não faz qualquer sentido procurar igualar as intervenções numa parte no primeiro desses procedimentos com as intervenções de uma outra parte no segundo.

O princípio da igualdade de armas, que implica a paridade simétrica das posições das partes perante o tribunal e que vale para os procedimentos jurisdicionais, apenas impõe o equilíbrio entre os meios processuais ao dispor das partes para fazerem vingar as suas teses no mesmo processo; e é precisamente a garantia dessa igualdade que exige o respeito pelo princípio do contraditório dentro do processo jurisdicional de impugnação, obrigando à audição do beneficiário do apoio judiciário concedido pela decisão administrativa impugnada sobre o conteúdo da impugnação.

Realce-se ainda que, não sendo admissível recurso da decisão do tribunal que julga a impugnação (n.º 5, do artigo 28.º, da Lei n.º 34/2004, de 29 de julho), a não audição do beneficiário do apoio judiciário previamente à prolação dessa decisão assume uma maior gravidade, dado que este também não poderá contestá-la posteriormente.

Por estas razões se conclui que a interpretação normativa sob fiscalização viola o princípio do contraditório incluído no direito a um processo equitativo, consagrado no artigo 20.º, n.º 4, da Constituição...”.

Concordando-se com estas considerações e a sua conclusão, deve proceder-se à generalização do juízo de inconstitucionalidade peticionada pelo Requerente.

#### Decisão

Pelo exposto, declara-se, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade, por violação do disposto no artigo 20.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa, da norma constante do n.º 4, do artigo 28.º, da Lei n.º 34/2004, de 29 de julho, na interpretação segunda a qual o juiz pode conceder provimento à impugnação apresentada pela parte contrária, nos termos do n.º 5 do artigo 26.º, do mesmo diploma, sem que ao beneficiário do apoio judiciário seja dado conhecimento da impugnação e sem que lhe seja dada possibilidade de a contraditar.

Lisboa, 1 de outubro de 2013.—*João Cura Mariano — Fernando Vaz Ventura — Maria Lúcia Amaral — Lino Rodrigues Ribeiro — Carlos Fernandes Cadilha — Ana Guerra Martins — Pedro Machete — Maria João Antunes — Maria de Fátima Mata-Mouros — José da Cunha Barbosa — Catarina Sarmiento e Castro — Maria José Rangel de Mesquita — Joaquim de Sousa Ribeiro.*

## REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

### Assembleia Legislativa

#### Decreto Legislativo Regional n.º 20/2013/A

**Define a forma de registo de tempos de trabalho e as condições de publicidade de horário de trabalho dos trabalhadores afetos à exploração de veículos automóveis que circulem exclusivamente na Região Autónoma dos Açores.**

O Decreto-Lei n.º 237/2007, de 19 de junho, veio regular determinados aspetos da organização do tempo de trabalho dos trabalhadores móveis em atividades de transporte rodoviário efetuadas em território nacional e abrangidas pelo Regulamento (CE) n.º 561/2006, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março, relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários ou pelo Acordo Europeu Relativo ao Trabalho das Tripulações dos Veículos Que Efetuam Transportes Internacionais Rodoviários (AETR), transpondo, igualmente, para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2002/15/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março, relativa à organização do tempo de trabalho das pessoas que exercem atividades móveis de transporte rodoviário.

Não obstante a importância da matéria em questão, a verdade é que quer as limitações do setor dos transportes

rodoviários na Região quer a descontinuidade e a condição ultraperiférica do território regional exigem uma adequação mais acertada das exigências legais a essa realidade insular, necessidade, aliás, já sentida em matéria com esta relacionada e que respeita à isenção da instalação e utilização do aparelho de controlo dos tempos de trabalho, das pausas e períodos de repouso dos condutores envolvidos no transporte rodoviário introduzida pelo Decreto Legislativo Regional n.º 33/2008/A, de 28 de julho.

Efetivamente, o Decreto-Lei n.º 237/2007, de 19 de junho, veio prever, entre outras coisas, que a forma de registo dos tempos de trabalho dos trabalhadores abrangidos pelo seu âmbito de aplicação fosse feita nos termos a definir por portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pela área laboral e pela área dos transportes, o que veio a acontecer com a publicação da Portaria n.º 983/2007, de 27 de agosto, que estendeu a obrigatoriedade da forma de registo dos tempos de trabalho nos termos aí definidos a todos os trabalhadores afetos à exploração de veículos automóveis não sujeitos ao aparelho de controlo no domínio dos transportes rodoviários.

Constata-se, contudo, que o mesmo não se adequa às nossas especificidades regionais, onerando desnecessariamente as obrigações das empresas abrangidas por aquela Portaria, e dificultando o decurso normal diário do tempo de trabalho dos trabalhadores, cujas deslocações rodoviárias, porque restringidas pelos limites territoriais, não permitem tempos de condução longos.

Do mesmo passo, tornou-se clara, também, a urgência de disciplinar a mesma matéria no que aos trabalhadores independentes diz respeito, aproximando os dois regimes, aliás, na esteira do que tem sido feito, quer pelo legislador comunitário, quer pelo legislador nacional, ao nível das atividades móveis do transporte rodoviário.

Efetivamente, quer a Diretiva n.º 2002/15/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março, relativa à organização do tempo de trabalho das pessoas que exercem atividades móveis de transporte rodoviário na parte relativa a condutores independentes, quer, depois, o Decreto-Lei n.º 117/2012, de 5 de junho, que a transpôs para a ordem jurídica interna, consagraram para os condutores independentes regras idênticas às aplicáveis aos condutores dependentes, nomeadamente ao nível dos tempos de trabalho e ao nível do regime contraordenacional.

Entende-se, pois, que a forma de registo dos tempos de trabalho prevista no artigo 202.º do Código do Trabalho é perfeitamente adequada também para o registo dos tempos de trabalho dos trabalhadores, dependentes e independentes, afetos à exploração de veículos automóveis que circulem exclusivamente no território da Região, o que se vem prever com o presente decreto legislativo regional.

Com este normativo, e tendo em conta os poderes que são conferidos às Regiões Autónomas pelos n.ºs 1 e 5 do artigo 11.º da Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, que aprova a revisão do Código do Trabalho, pretende-se igualmente uniformizar o regime previsto no n.º 4 do artigo 216.º do Código do Trabalho, relativo às condições de publicidade dos horários de trabalho dos trabalhadores afetos à exploração de veículos automóveis, abrangendo quer horários fixos quer os chamados horários móveis.

Nos termos do disposto na alínea d) do n.º 5 do artigo 54.º e da alínea a) do n.º 2 do artigo 56.º da Constituição da República, e no artigo 124.º do Regimento da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, aprovado pela Resolução da Assembleia Legislativa Re-