

MINISTÉRIO DO MAR

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Decreto-Lei n.º 100/92

de 28 de Maio

O Decreto-Lei n.º 116/90, de 5 de Abril, determinou a extinção e entrada em regime de liquidação dos Centros Coordenadores do Trabalho Portuário de Lisboa e do Douro e Leixões.

As atribuições do Centro Coordenador do Trabalho Portuário do Douro e Leixões foram já assumidas pelo respectivo Organismo de Gestão da Mão de Obra Portuária.

Verificada a omissão dos parceiros sociais do porto de Lisboa na constituição do Organismo de Gestão da Mão de Obra Portuária de Lisboa, por razões a que o Estado é alheio, importa criar de imediato as condições necessárias ao normal funcionamento do regime previsto nos Decretos-Leis n.ºs 116/90, de 5 de Abril, e 151/90, de 15 de Maio.

Assim:

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 201.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

Artigo 1.º O Centro Coordenador do Trabalho Portuário de Lisboa, abreviadamente designado por CCTPL, entra imediatamente em liquidação.

Art. 2.º — 1 — A liquidação do CCTPL é efectuada por uma comissão liquidatária constituída por um presidente e dois vogais, a nomear por despacho do Ministro do Mar.

2 — Um dos vogais será nomeado após indicação do Ministro das Finanças.

3 — Os membros da comissão liquidatária perceberão pelo exercício das funções uma remuneração equivalente, respectivamente, à fixada para o presidente e vogais das empresas públicas, grupo B, nível de complexidade 3, excepto quando exercerem as suas funções a tempo parcial, caso em que perceberão uma remuneração correspondente a 50% da que resulta do exercício de funções em tempo completo.

4 — A comissão liquidatária do CCTPL cessa funções com a apresentação da conta final de liquidação, o que deverá ocorrer até 31 de Dezembro de 1992.

Art. 3.º Incumbe à comissão liquidatária, para além das funções que legalmente lhe estão cometidas, assegurar transitoriamente a normal colocação da mão-de-obra e formalizar a transferência do equipamento, instalações e documentação para o Organismo de Gestão da Mão de Obra Portuária de Lisboa ou para as entidades que sucedam em atribuições complementares da actividade de gestão da mão-de-obra.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 9 de Abril de 1992. — *Aníbal António Cavaco Silva* — *Jorge Braga de Macedo* — *Eduardo Eugénio Castro de Azevedo Soares*.

Promulgado em 12 de Maio de 1992.

Publique-se.

O Presidente da República, MÁRIO SOARES.

Referendado em 13 de Maio de 1992.

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

Acórdão n.º 93/92 — Processo n.º 151/90

Acordam no Tribunal Constitucional:

I — A questão

1 — O Procurador-Geral da República, no uso da competência que o artigo 281.º, n.ºs 1, alínea a), e 2, alínea e), da Constituição lhe confere, veio requerer ao Tribunal Constitucional a apreciação e declaração de inconstitucionalidade, com forma obrigatória geral, de todas as normas que integram o Decreto-Lei n.º 68/88, de 3 de Março, com base no seguinte conjunto de fundamentos:

- 1.º Constitui direito constitucionalmente reconhecido às associações sindicais o de participarem na elaboração da «legislação do trabalho» [alínea a) do n.º 2 do artigo 58.º da Constituição, na versão de 1982, a que corresponde actualmente o artigo 56.º], direito esse que cabe igualmente às associações sindicais representativas dos trabalhadores da Administração Pública relativamente à elaboração da legislação relativa ao regime geral ou especial da função pública [cf. Acórdão n.º 451/87 do Tribunal Constitucional e artigo 9.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 45-A/84, de 3 de Fevereiro];
- 2.º O Decreto Lei n.º 68/88, de 3 de Março, constitui legislação relativa a um regime especial da função pública, no caso, o do pessoal investigador, já que estabelece uma norma exaustiva sobre a carreira de investigação científica: conteúdo funcional, recrutamento e acesso, provimento, provas de acesso, quadros e regime de trabalho. Constituindo, assim, tal diploma «legislação do trabalho» da função pública, devia ter sido facultado às associações sindicais representativas dos trabalhadores interessados a possibilidade de participarem na sua elaboração, o que não se verificou;
- 3.º Na verdade, e desde logo, o preâmbulo do diploma não refere tal participação, o que leva a presumir a sua inexistência (cf. Acórdãos n.ºs 451/87 e 15/88 do Tribunal Constitucional).

Informações colhidas no Ministério do Planeamento e da Administração do Território apenas referem a existência de participação do Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado (STE), sendo, no entanto, seguro que no processo de elaboração do diploma em causa não participaram, pelo menos, os sindicatos interessados representados pela Federação Nacional dos Sindicatos da Função Pública;

- 4.º Do exposto resulta que o Decreto-Lei n.º 68/88, e as normas que o integram, é formalmente inconstitucional, por violação do preceituado no artigo 58.º, n.º 2, alínea a), da Constituição, na versão de 1982, ao tempo em vigor.

2 — Em conformidade com o disposto no artigo 54.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, foi notificado o Primeiro-Ministro a fim de, querendo, se pronunciar sobre o pedido, não havendo, porém, oferecido qualquer resposta.

Entretanto, por julgar necessário proceder à recolha de elementos documentais convenientes para a apreciação do pedido e a decisão do processo, o relator determinou num primeiro momento, em 29 de Novembro de 1990, que se oficiasse ao Ministro do Planeamento e da Administração do Território a fim de ser prestada informação sobre se aquando da organização e preparação do processo legislativo que conduziu à edição do Decreto-Lei n.º 68/88 se procedeu à audição das associações sindicais representativas dos trabalhadores nele interessados, indicando-se, na hipótese afirmativa, quais as associações participantes em tal processo e qual a forma e extensão de que a mesma se revestiu.

E num segundo momento, em 25 de Janeiro de 1991, em ordem à obtenção dos mesmos dados informativos, o relator mandou que se oficiasse à União Geral de Trabalhadores (UGT) e à Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses-Intersindical Nacional (CGTP-IN), solicitando-se às duas centrais sindicais a expressa indicação dos sindicatos nelas filiados que participaram ou não participaram no processo de audição, na hipótese de o mesmo ter sido realizado.

O Ministro do Planeamento e da Administração do Território remeteu em 4 de Abril de 1991 um vasto conjunto documental (fl. 32 a fl. 211) respeitante à matéria em causa acompanhado de um ofício informativo no qual se conclui do modo seguinte:

- 1.º O projecto de diploma foi suficientemente divulgado junto dos institutos e universidades que integravam na altura investigadores e cientistas, no fundo os principais destinatários do diploma (v. anexos);
- 2.º Desde a data da primeira prova de conhecimento público do projecto, Setembro de 1986 (anexo n.º 10), até que ele foi publicado no *Diário da República*, Março de 1988, distam 19 meses, o que dá quase um ano e meio para a sua discussão pública;
- 3.º Dentro desse período de tempo foram também consultados representantes dos trabalhadores, que tiveram oportunidade para se pronunciarem, se bem que no caso da Federação Nacional dos Sindicatos da Função Pública essa oportunidade tenha sido mais reduzida, ainda que não muito mais, uma vez que tomou conhecimento do diploma por via do debate público, o que, se outra coisa não revela, demonstra que ele foi suficientemente publicitado;
- 4.º O Decreto-Lei n.º 68/88 não veio criar a carreira de investigação científica, veio, isso sim, reestruturá-la e estendê-la a instituições onde não existia e uniformizar procedimentos e condições de acesso que a aproximam da natureza e progressão próprias da carreira docente universitária às que já a possuíam, o que a coloca fora do sistema típico e normal de acesso próprio de uma carreira da função pública.

Por seu turno, na sequência do pedido de informação remetido à UGT, foi recebido em 15 de Fevereiro de 1991 um ofício dimanado do STE acompanhado de vários documentos, nos quais se dá conta, nomeadamente, do seguinte:

- 1.º O Sindicato representa os investigadores dos organismos de investigação da Administração Pública, inseridos na respectiva carreira de investigação científica;
- 2.º Aquando da preparação do diploma em causa, procurou o Sindicato negociá-lo. Não houve, no entanto, quaisquer negociações entre o STE e o Governo nos termos que são definidos pelos artigos 5.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 45-A/84, de 3 de Fevereiro, nem o STE tem conhecimento da existência de qualquer outra associação sindical representativa de investigadores que na altura pudesse ter negociado com o Governo.

De seu lado, a CGTP-IN ignorou por completo o pedido de informação que lhe foi dirigido por este Tribunal, não havendo produzido, consequentemente a ele, qualquer tipo de resposta.

Cumpra agora apreciar e decidir.

II — A fundamentação

1 — Em conformidade com o disposto no artigo 57.º, n.º 2, alínea *a*), da Constituição (no pedido, por manifesto lapso, escreveu-se artigo 58.º), na versão saída da revisão de 1982, vigente ao tempo da edição do Decreto-Lei n.º 68/88, constituem direitos das associações sindicais: «*a*) Participar na elaboração da legislação do trabalho.»

Importa assim, antes de mais, averiguar se a norma contida no diploma legal que se questiona pode ser havida, para aquele efeito, como *legislação do trabalho*, pois que, dessa prévia condição, dependerá a possibilidade de se verificar, através dela, violação do preceito constitucional invocado no requerimento do Procurador-Geral da República.

Vejamos então.

Considerando-se «oportuno introduzir modificações tendentes a aproximar ainda mais as carreiras dos investigadores científicos e dos docentes universitários e a, desse modo, permitir uma mais fácil mobilidade dos cientistas no seio do Sistema Nacional de Ciências e Tecnologia», e considerando-se ainda que «a aproximação em questão resulta, nomeadamente, da instituição, em cada organismo, de um conselho responsável pelas actividades de formação (CRAF), assimilável, para efeitos de progressão na carreira, aos conselhos científicos das faculdades, e do consequente aperfeiçoamento do sistema das provas de acesso às várias categorias» (cf. o texto preambular), o Governo editou o Decreto-Lei n.º 68/88, regulamentando a carreira de investigação científica a aplicar a todos os serviços e organismos de investigação.

Este diploma, depois de no artigo 1.º definir como âmbito de aplicação «o pessoal investigador de todos os serviços e organismos cujos quadros de pessoal contenham as categorias constantes do artigo seguinte»,

enumera no artigo 2.º as categorias compreendidas na carreira de investigação científica, a saber:

- a) Estagiário de investigação;
- b) Assistente de investigação;
- c) Investigador auxiliar;
- d) Investigador principal;
- e) Investigador-coordenador.

No artigo 3.º indica-se o conteúdo funcional das diversas categorias da carreira de investigação científica e no artigo 4.º dispõe-se sobre o conselho responsável pelas actividades de formação.

Nos artigos 5.º a 9.º disciplina-se, sucessivamente, a forma do recrutamento dos estagiários de investigação e o modo de acesso às restantes categorias que integram a carreira de investigação científica.

O artigo 10.º reporta-se a outras formas de recrutamento de pessoal de investigação e os artigos 11.º a 13.º regem, sucessivamente, a forma de provimento dos estagiários de investigação, dos assistentes de investigação e das outras categorias da respectiva carreira.

O artigo 14.º respeita à tramitação do processo de nomeação definitiva, o artigo 15.º à progressão na carreira e os artigos 16.º a 18.º, respectivamente, às provas de acesso, às categorias de assistente de investigação, investigador auxiliar e investigador-coordenador.

Os artigos 19.º e 20.º tratam dos jûris e da sua nomeação, dispondo o artigo 21.º sobre apreciação das provas.

Nos artigos 22.º a 33.º preceitua-se, sucessivamente, sobre quadros, serviço prestado em outras funções públicas, regime de tempo integral, regime de dedicação exclusiva, obrigações a assumir, dirigentes, colaboração com outros organismos de investigação, especialistas e investigadores, CRAF dos serviços e organismos com quadros de pessoal investigador já aprovados, quadros actuais, regime transitório e normas especiais da carreira de investigação científica nos estabelecimentos de ensino superior.

Finalmente, no artigo 34.º faz-se a enumeração da legislação revogada pelo diploma que se vem apreciando.

Ora, tendo presente este quadro normativo que, por forma exhaustiva, disciplina a carreira de investigação científica, definindo, além do mais, o pessoal a que se aplica, as suas categorias, regras de recrutamento e acesso, progressão na carreira, quadros de pessoal e regime de trabalho, há-de concluir-se que o mesmo respeita, quando globalmente considerado, à *legislação do trabalho* da função pública.

Vejamos porquê.

2 — O direito constitucional de participação na elaboração da legislação do trabalho configura-se como um direito institucional e orgânico de que são titulares as comissões de trabalhadores e associações sindicais, não estando assim em causa posições subjectivas individuais (cf., neste sentido, Jorge Miranda, *A Constituição de 1976*, Lisboa, 1978, pp. 462 e 463, e Vieira de Andrade, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Coimbra, 1983, pp. 91 e 92).

A institucionalização do direito de participação na legislação do trabalho tem a ver com processos de asseguramento de representação de interesses, associando uma dimensão atinente a «opções de organização do poder político» (Vieira de Andrade) a uma dimensão de garantia dos direitos dos trabalhadores, ligando-se

ainda aquele direito à dimensão participativa constitucionalmente assinalada (artigo 2.º) no princípio democrático. Não é uma participação vinculante para os órgãos de decisão política, assim se compaginando com o princípio representativo, e a funcionalidade que desenvolve ordena-se à conformação das opções legislativas, visando acautelar os direitos dos trabalhadores (cf. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 262/90, *Diário da República*, 1.ª série, de 20 de Dezembro de 1990).

Na ausência de uma explícita caracterização constitucional do que deva entender-se por *legislação do trabalho*, tem vindo a doutrina e a jurisprudência a proceder a um preenchimento interpretativo do respectivo conceito, o qual, segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 1.º vol., 2.ª ed., p. 300, «abrange toda e qualquer produção normativa (sobretudo legislativa), incluindo a aprovação de convenções internacionais, que verse aspectos do estatuto jurídico dos trabalhadores e das relações de trabalho em geral, incluindo, naturalmente, as que tenham a ver com os direitos constitucionalmente reconhecidos aos trabalhadores, quer a título de 'direitos, liberdades e garantias' (artigos 53.º a 58.º), quer a título de 'direitos económicos, sociais e culturais' (artigos 59.º e 60.º) (cf. Lei n.º 16/79, artigo 2.º, n.º 1)».

Com efeito, a Lei n.º 16/79, de 26 de Maio, que veio dispor sobre a participação das organizações de trabalhadores na elaboração da legislação de trabalho, concedeu desta última, no seu artigo 2.º, n.º 1, a seguinte noção:

1 — Entende-se por *legislação do trabalho* a que vise regular as relações individuais e colectivas de trabalho, bem como os direitos dos trabalhadores, enquanto tais, e suas organizações, designadamente:

- a) Contrato individual de trabalho;
- b) Relações colectivas de trabalho;
- c) Comissões de trabalhadores, respectivas comissões coordenadoras e seus direitos;
- d) Associações sindicais e direitos sindicais;
- e) Exercício do direito à greve;
- f) Salário mínimo e máximo nacional e horário nacional de trabalho;
- g) Formação profissional;
- h) Acidentes de trabalho e doenças profissionais.

E no n.º 2 do mesmo preceito, considera-se igualmente matéria de legislação do trabalho, para os efeitos do respectivo diploma, o processo de aprovação para ratificação das convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Não sendo esta definição, por si só, inteiramente esclarecedora (desde logo, porque a enumeração que nela se contém é feita a título exemplificativo), reveste-se, porém, de uma muito particular importância, constituindo os dois vectores essenciais sobre que se suporta, quais sejam, a regulação das relações individuais e colectivas de trabalho e a regulação dos direitos dos trabalhadores, enquanto tais, e suas organizações, o núcleo essencial do próprio conceito.

Poderá mesmo afirmar-se, acompanhando os dizeres do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 15/88, *Diário da República*, 1.ª série, de 3 de Fevereiro de

1988, que «no artigo 2.º desse diploma contém-se um enunciado do conjunto de matérias integrantes da noção de legislação do trabalho para um efeito, que, salvo demonstração em contrário, há-de considerar-se uma adequada densificação legislativa do conceito constitucional».

Aliás, a jurisprudência constitucional definiu uma linha de entendimento e interpretação daquela noção em termos de quase total similitude com a caracterização que dela foi feita na referida lei.

De harmonia com ela, e seguindo para sua explicitação, por todos, o Acórdão n.º 107/88, *Diário da República*, 1.ª série, de 21 de Junho de 1988, «apesar de o texto constitucional não definir o que seja 'legislação do trabalho', pode dizer-se que esta há-de ser 'a que visa regular as relações individuais e colectivas de trabalho, bem como os direitos dos trabalhadores, enquanto tais, e suas organizações' (cf. parecer n.º 17/81, *Pareceres da Comissão Constitucional*, vol. 16.º, p. 14), ou, se assim melhor se entender, há-de abranger 'a legislação regulamentar dos direitos fundamentais dos trabalhadores reconhecidos na Constituição' (cf. Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 31/84, 451/87 e 15/88, *Diário da República*, 1.ª série, de, respectivamente, 17 de Abril de 1984, 14 de Dezembro de 1987 e 3 de Fevereiro de 1988)».

3 — Muito embora se possa entender que a Lei n.º 16/79 não abranja os trabalhadores da função pública e a sua legislação do trabalho [as suas fontes originárias — projectos de lei n.ºs 92/I (PCP), 95/I (PS) e 102/I (UDP), *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, respectivamente n.ºs 25, de 11 de Janeiro de 1978, 29, de 19 de Janeiro de 1978, e 41, de 24 de Fevereiro de 1978 — e o respectivo debate parlamentar (*Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.ºs 4 e 5, de 27 e 31 de Outubro de 1978) apontavam de algum modo em tal sentido, coisa que é aliás expressamente assumida no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 45/A/84, de 3 de Fevereiro, que regulamenta o direito de negociação dos trabalhadores da Administração Pública], sempre subsistirá, mesmo fora de um contexto de aplicação daquela lei, a noção de legislação do trabalho que nela se contém e da qual se podem extrair alguns importantes «subsídios» para a delimitação do respectivo conceito constitucional.

Seja como for, achando-se o direito de participação assegurado às associações sindicais no artigo 57.º, n.º 2, alínea a), da Constituição, na versão de 1982 — apenas deste específico direito de participação aqui se trata e não já daquele que o artigo 55.º, alínea d), também na versão de 1982, atribuía às comissões de trabalhadores (cf. sobre o tema da audição das comissões de trabalhadores eventualmente existentes no âmbito da Administração Pública o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 22/86, *Diário da República*, 2.ª série, de 29 de Abril de 1986) — elencado no capítulo III (Direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores) do título II (Direitos, liberdades e garantias), beneficia ele do regime próprio previsto no artigo 18.º, n.º 1, sendo assim directamente aplicável com vinculação das entidades públicas e privadas, quer se trate de *legislação do trabalho* própria dos trabalhadores da Administração Pública, quer dos restantes trabalhadores.

Com efeito, tal como se escreveu no Acórdão n.º 451/87, citado, e agora se repete, «a Constituição, ao garantir o direito de associação sindical, não distinguia — como não distingue — entre os trabalhado-

res da Administração Pública e os restantes trabalhadores, pelo que aqueles não podiam ver esse direito arbitrariamente restringido, não se descortinando, aliás, em que medida qualquer interesse público constitucionalmente protegido poderia constituir fundamento válido para impedir a participação das associações sindicais representativas daqueles trabalhadores na elaboração da respectiva 'legislação do trabalho'».

Mas, em todo o caso, foi entretanto publicado o Decreto-Lei n.º 45-A/84, que, como já se disse, veio estabelecer a regulamentação do direito de negociação dos trabalhadores da Administração Pública, neste se compreendendo a negociação colectiva e a participação na fixação das condições de trabalho (artigo 1.º).

Os direitos de negociação colectiva e de participação apenas poderão ser exercidos através das associações sindicais que, nos termos dos respectivos estatutos, representem interesses de trabalhadores da Administração Pública e se encontrem devidamente registados (artigo 2.º).

A Administração e as associações sindicais hão-de respeitar os princípios da boa fé, nomeadamente respondendo com a máxima brevidade aos pedidos de reunião solicitados e às propostas mútuas, podendo ainda cada uma das partes solicitar à outra as informações necessárias ao exercício adequado daqueles direitos (artigo 3.º).

Tanto a Administração como as associações sindicais estão limitadas pelo princípio da prossecução do interesse público e devem assegurar a apreciação, discussão e resolução das questões colocadas numa perspectiva global e comum a todos os serviços e organismos e aos trabalhadores da Administração Pública no seu conjunto, visando a dignificação da função pública e a melhoria das condições sócio-económicas dos mesmos trabalhadores (artigo 4.º).

É reconhecido aos trabalhadores da Administração Pública, através das suas associações sindicais, o direito de participarem na elaboração da legislação relativa ao regime geral ou especial da função pública, sendo que esta tem a natureza de conselho, podendo para o efeito da sua concretização ser constituídas comissões técnicas especializadas (artigo 9.º).

A estrutura, atribuições, competências, política de recursos humanos, gestão e funcionamento da Administração Pública não podem ser objecto de negociação ou participação (artigo 12.º).

Na regulamentação do direito de negociação dos trabalhadores da Administração Pública, definida no quadro de normas que se deixou assinalado, apenas se teve em vista, como é evidente, a legislação do trabalho dimanada do Governo, pertencendo o respectivo direito de participação, em exclusivo, às associações sindicais representativas daqueles trabalhadores.

4 — Aqui chegados, e tendo presente tudo quanto já se expôs, é tempo de se firmarem algumas conclusões sobre as quais se partirá depois ao encontro da decisão final.

Assim, corroborando aquilo que atrás já houve ensejo de se antecipar (cf., supra, II, n.º 1), tem-se por seguro que o Decreto-Lei n.º 68/88, regulando de forma completa a carreira de investigação científica (nomeadamente as formas de recrutamento, acesso e progressão na carreira, quadros de pessoal e regime de trabalho), deve considerar-se, numa visão global do seu articulado, como reportado ao conceito de *legislação de trabalho*, de legislação do trabalho da função pú-

blica, de legislação do trabalho relativa ao regime especial da função pública, abrangendo na sua estatuição direitos fundamentais dos trabalhadores.

Deste modo, achava-se o Governo constitucionalmente obrigado, como órgão autor daquele compêndio normativo, a desencadear, primeiro, e assegurar, depois, uma efectiva participação das associações sindicais no decurso do respectivo processo de produção legislativa (*lato sensu*) em termos de aquela se traduzir «no conhecimento, por parte delas, 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» (cf. Acórdão n.º 22/86, citado).

Em suma, em obediência ao princípio cogente do artigo 57.º, n.º 2, alínea a), da Constituição, na versão de 1982, achava-se o Governo obrigado a assegurar o direito de participação das associações sindicais representativas dos trabalhadores abrangidos pela disciplina daquele diploma pela forma prevista no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 45-A/84, impondo-se a formulação de consulta a tais associações, com a eventual e complementar constituição de comissões técnicas especializadas, em ordem a que aquela participação pudesse ser efectivamente exercida.

Cabe então indagar — atingindo-se com tal o *punctum saliens* da questão de constitucionalidade relativa ao bloco normativo sob sindicância — se no respectivo processo de produção legislativa (*lato sensu*) foi efectivamente assegurado o *direito de participação* (audição ou negociação) das competentes associações sindicais.

Considerando que no texto preambular do Decreto-Lei n.º 68/88 não se faz qualquer referência a uma eventual audição das organizações representativas dos trabalhadores, na linha de continuidade da jurisprudência que a este respeito tem vindo a ser definida por este Tribunal (cf. Acórdãos n.ºs 451/87 e 15/88, citados), há-de presumir-se, num primeiro momento, que tal audição não se concretizou.

Simplemente, tendo em conta a instrução complementar do processo a que se procedeu, cumpre verificar se esta presunção terá sido ilidida pelos elementos documentais entretanto juntos aos autos.

É o que, de seguida, se passará a averiguar.

5 — Como em passo anterior já se assinalou (cf. *supra*, I, n.º 2), o Ministro do Planeamento e da Administração do Território, por cujo departamento governativo passou a preparação e organização daquele diploma, remeteu a este Tribunal diversos documentos relacionados com tal matéria, acompanhados de um ofício, no qual, nomeadamente, se escreveu:

Nestas circunstâncias, pela natureza especial da função, exercida e a exercer por pessoas com habilitações académicas superiores, pela situação inovadora da criação de um regime jurídico geral aplicável a todos os quadros, e pela inexistência de carreiras administrativas *a se*, o X Governo Constitucional entendeu proceder a uma discussão e um debate em torno do diploma, mais exaustivo do que é habitual e exigido por lei.

Por isso, em Setembro de 1986, altura em que começou a circular o primeiro projecto da iniciativa da então Secretaria de Estado da Investigação Científica, foi o mesmo enviado para as instituições universitárias e de investigação na procura de se abranger a totalidade de indivíduos potencialmente em condições de vir a integrar essa mesma carreira.

Assim, ele foi divulgado junto do LNETI, LNEC, INIAER, Instituto Hidrográfico, JNICT, IICT, INIC, Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, nas diversas faculdades, centros de investigação e distribuído individualmente à quase totalidade dos investigadores; de tal forma o processo foi conduzido que se pensa ter dado a conhecer, se não o texto definitivo, pelo menos as linhas mestras do diploma, à grande maioria, para não dizer a totalidade, dos investigadores portugueses.

Mas não foram apenas os investigadores, eles próprios, que se procurou auscultar para se poder avaliar da pertinência da solução avançada. O projecto foi ainda alvo de extensa discussão pública, como poderá ser claramente comprovado junto dos elementos da comunidade científica e audições de entidades representativas dos trabalhadores científicos e quadros superiores do Estado ligados a institutos de investigação. Todas as audições solicitadas foram levadas à prática e no caso de alguns organismos até mais do que uma vez.

Em 26 e 27 de Junho de 1987, o Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado organizou um seminário dedicado à investigação científica e desenvolvimento tecnológico onde o projecto de diploma foi discutido e analisado, tendo sido mesmo objecto de uma conferência específica. Todas as intervenções se encontram publicadas na *Revista dos Quadros Técnicos do Estado*, n.ºs 7 e 8, pp. 25 a 29 do n.º 8, ano II, série II, Setembro-Outubro de 1987, da referida revista.

Dessa mesma discussão resultaram algumas modificações ao texto inicialmente proposto pela Administração, o que demonstra o interesse de parte a parte com que o processo foi conduzido e a adequabilidade material ao disposto na Constituição relativamente à participação de representantes dos trabalhadores.

O papel dos investigadores nessa negociação foi, como era de esperar, participativo e traduziu-se no aparecimento de novas questões que hipoteticamente não teriam sido levantadas. A comprová-lo está o próprio texto do diploma, que assume uma forma diversa da inicial, claramente indiciadora da sua intervenção.

Essa influência foi exercida de facto e às associações sindicais não foi coarctado o direito consagrado constitucionalmente de participar na elaboração da legislação do trabalho, pese embora que não estejamos perante a legislação típica do sector laboral, mas sim em condições de acesso a qualificações académicas que indicam uma carreira de particular relevo e características específicas.

E ponto é que não se perca de vista o facto de a própria Federação Nacional dos Sindicatos da Função Pública ter sido recebida pelo Secretário de Estado da Ciência e Tecnologia de então, ainda que apenas depois da aprovação do diploma em Conselho de Ministros. Esta audiência, a única so-

licitada por aquele organismo, foi concedida logo após ter sido pedida, e de algum modo funcionou, dada a substancial convergência de pontos de vista que a determinada altura se alcançou, como um sancionamento das opções tomadas na matéria, já antes profundamente debatidas e depois acordadas com os investigadores.

Não faz por isso sentido que a referida associação sindical, ainda que eventualmente representativa de alguns investigadores e que não está propriamente mais vocacionada para abordar a matéria do que os próprios investigadores, venha, depois de ter sido ouvida pelo departamento do Estado responsável pela iniciativa de elaboração do diploma, e quase três anos depois da sua entrada em vigor, solicitar a declaração de inconstitucionalidade de um diploma que, aparentemente incontrolado para os próprios investigadores, representou para o respectivo estatuto um indubitável avanço qualitativo.

Acresce que dessa iniciativa resultará seguramente uma situação de incerteza jurídica e de enfraquecimento, ainda que temporário, do sector da investigação, apenas justificável quando o bem jurídico sacrificado seja de dignidade superior, isto é, quando o cumprimento da Constituição, máxime da lei, estiver manifestamente em causa. E se da defesa do valor da segurança jurídica não se possa retirar o atropelo aos direitos fundamentais constitucionalmente garantidos, também estes não deverão merecer um cumprimento tão escrupuloso e literal, a ponto de se adulterar o seu escopo.

Dai que não se compreenda, melhor, se estranhe, o pedido feito pela associação sindical junto do Gabinete de S. Ex.^a o Sr. Procurador-Geral da República, no sentido de ser questionada a constitucionalidade do decreto-lei em causa. Primeiro, porque, após cerca de 19 meses de aturada discussão dentro da comunidade científica e de contínuas modificações no projecto de diploma, chegou-se a uma versão mais ou menos consensual entre as partes. Depois porque a própria Federação Nacional dos Sindicatos da Função Pública não só não se manifestou interessada em participar no debate que chegou a ser difundido em publicações da especialidade (v. anexo n.º 3) como também não levantou grandes problemas aquando da citada audiência com o Secretário de Estado da Ciência e Tecnologia. Finalmente, porque não se descortina a intenção positiva e construtiva deste pedido dado que se manifesta um consenso evidente no seio da comunidade científica e os investigadores, no fundo os verdadeiros interessados em todo este processo.

Do exame dos diversos documentos remetidos pelo Ministro do Planeamento e da Administração do Território a este Tribunal conjuntamente com o ofício, que atrás, em parte, se transcreveu, pode verificar-se que o Governo, aquando da preparação do projecto de diploma relativo ao Estatuto da Carreira de Investigação Científica, procedeu a um amplo debate no qual intervieram primordialmente as instituições universitárias e de investigação científica, havendo a quase totalidade daqueles documentos — que traduzem em juízos de

avaliação, comentários, sugestões e notas críticas, respeitantes ao projecto de estatuto — sido originários de tais instituições.

É o que acontece quanto a 8 dos 11 documentos enviados por aquele membro do Governo, mais concretamente quanto aos seguintes:

- 1) Acta do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas de 13 e 14 de Junho de 1987;
- 2) Ofício do Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge de 10 de Julho de 1987;
- 3) Memorando da Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica de 18 de Setembro de 1987;
- 4) Comunicação da Associação dos Quadros de Investigação do Laboratório Nacional de Engenharia Civil de 9 de Dezembro de 1987;
- 5) Ofício do Laboratório Nacional de Engenharia Civil de 7 de Outubro de 1986;
- 6) Ofício do Instituto Nacional de Investigação Agrária e de Extensão Rural de 2 de Outubro de 1986;
- 7) Memorando do Instituto Hidrográfico de 30 de Setembro de 1986;
- 8) Ofício do Instituto de Investigação Científica Tropical de 2 de Outubro de 1986.

Todavia, nesse mesmo debate participou ainda, por forma directa ou indirecta, o STE — pese embora o que consta da sua resposta a fls. 19 e seguintes — não só através da elaboração de um texto de apreciação crítica ao aludido projecto como também pela divulgação junto dos seus associados de diversas informações àquele respeitantes, coisa que se pode verificar dos três outros documentos remetidos pelo Ministro do Planeamento e da Administração do Território. Assim:

- 1) Ofício do STE de 18 de Novembro de 1987;
- 2) Comunicado do STE de 4 de Fevereiro de 1988;
- 3) *Revista dos Quadros Técnicos do Estado*, ano II, série II, n.ºs 7 e 8, Julho-Agosto e Setembro-Outubro de 1987, na qual se publicita um seminário dedicado à investigação científica e desenvolvimento tecnológico organizado pela própria revista e no qual foi o projecto de estatuto discutido e analisado, sendo até ali objecto de uma conferência específica.

Mas será que, com tudo isto, o Governo respeitou e deu acatamento à imposição constitucional que confere às associações sindicais o direito de participar na elaboração da legislação do trabalho?

6 — O direito de participação referido no artigo 57.º, n.º 2, alínea a), da Constituição, na versão de 1982, é reconhecido às associações sindicais sem qualquer qualificação. Assim sendo, 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 (cf., neste sentido, Gomes Canotilho e Vital Moreira, *ob. cit.*, p. 310).

A particular complexidade, senão mesmo dificuldade, que envolvia uma efectiva e real concretização daquela norma constitucional por si só directamente aplicável, conduziu à necessidade da sua regulamentação, o que, no caso dos trabalhadores da Administração Pública, como já se viu, ocorreu através da publicação do Decreto-Lei n.º 45-A/84.

Ora, este diploma, no seu artigo 14.º, n.º 1, veio atribuir competência à Direcção-Geral da Administração e da Função Pública (hoje em dia, por força do Decreto-Lei n.º 229/86, de 14 de Agosto, que estabeleceu as normas básicas da nova estrutura orgânica do Ministério das Finanças, Direcção-Geral da Administração Pública) para assegurar o estabelecimento de relações com as associações sindicais dos trabalhadores da Administração Pública e a condução do processo de participação na elaboração da legislação relativa ao regime geral ou especial da função pública.

Por força do n.º 2 do mesmo preceito, tratando-se de matérias com incidência em sectores restritos da Administração Pública ou respeitantes a grupos ou categorias especiais de trabalhadores, a abertura do processo referida no número anterior será obrigatoriamente precedida de contactos entre as entidades competentes do respectivo departamento governamental e a Direcção-Geral da Administração Pública, cabendo àquelas entidades a condução do processo e a esta Direcção-Geral a sua coordenação.

Em face desta precisa e minuciosa regulamentação do direito de participação dos trabalhadores da Administração Pública, estabelecida com o fito de reforçar uma efectiva e eficaz concretização do respectivo preceito constitucional, importava na situação em apreço que as entidades competentes do Ministério do Planeamento e da Administração do Território, depois do «estabelecimento de relações com as associações sindicais dos trabalhadores da Administração Pública», assegurassem «a condução do processo de participação na elaboração da legislação relativa ao regime especial da função pública», isto é, na elaboração da legislação relativa à regulamentação da carreira de investigação científica.

Simplemente, e tanto quanto se pode extrair dos elementos documentais existentes no processo, de entre todas as associações sindicais eventualmente interessadas na preparação do projecto de diploma em causa, *apenas ao STE* terá sido assegurado em termos constitucionalmente adequados o respectivo direito de participação.

Com efeito, tendo em conta a já citada jurisprudência deste Tribunal a propósito da presunção de não audição, que se constitui sempre que os textos preambulares são omissos a esse respeito (como sucedeu no caso do Decreto-Lei n.º 68/88), competia ao Governo operar a sua ilusão, coisa que em realidade não aconteceu. Efectivamente, não só o Procurador-Geral da República afirma no requerimento inicial ter «por seguro que no processo de elaboração do diploma em causa não participaram, pelo menos, os sindicatos interessados pela Federação Nacional dos Sindicatos da Função Pública» como o próprio membro do Governo responsável pela preparação do projecto reconhece que esta mesma Federação de Sindicatos «foi recebida pelo Secretário de Estado da Ciência e Tecnologia de então, ainda que apenas depois da aprovação do diploma em Conselho de Ministros», como reconhece também que dessa mesma Federação partiu a iniciativa de solicitar ao Procurador-Geral da República o pedido de declaração de inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 68/88, com fundamento na sua não audição sobre a legislação do trabalho que ali se compreende.

Deste modo, ao menos quanto aos trabalhadores representados pelos sindicatos integrados naquela Fede-

ração (Sindicatos dos Trabalhadores da Função Pública do Norte, Centro, Sul e Açores e Madeira) e directamente interessados no conteúdo normativo daquele diploma, não foi assegurada uma intervenção efectiva do processo de produção legislativo-laboral aqui em causa, intervenção essa que neste domínio só consente um meio constitucionalmente idóneo — a audição das organizações de trabalhadores; no caso da Administração Pública, as suas *associações sindicais*.

Com efeito, como já se assinalou (cf. supra, II, n.º 2), o direito constitucional de participação na elaboração da legislação do trabalho configura-se como um direito institucional e orgânico de que são titulares, no caso da função pública, as associações sindicais que representam os respectivos trabalhadores, não estando assim em causa meras posições subjectivas individuais.

Não vale assim argumentar que entre «os verdadeiros interessados em todo este processo», concretamente «a comunidade científica e os investigadores», se estabeleceu um consenso favorável ao projecto de diploma, porquanto, no plano dos direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores em que esta questão se coloca — processo de asseguramento de representação de interesses, associando uma dimensão atinente a «opções de organização do poder político» a uma dimensão de garantia dos trabalhadores —, a Constituição exigia a participação das associações sindicais representativas dos trabalhadores interessados naquela legislação laboral, sendo de todo ilegítimo tentar *compensar* ou *justificar* a falta dessa participação, fazendo intervir no processo determinadas estruturas profissionais ou institucionais nele também interessados.

E não vale também argumentar, agora numa outra vertente das coisas, que das diversas associações sindicais existentes terá sido propiciada a participação da *mais representativa* de entre elas (que no caso seria o STE), pois que a vocação daquele direito constitucional 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.

Aliás, este princípio constitucional, ao ser traduzido nas leis que o regulamentaram (Lei n.º 16/79 e Decreto-Lei n.º 45-A/84), encontrou 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.

De todo o exposto pode concluir-se que o Decreto-Lei n.º 68/88 e as normas que o integram enfermam de inconstitucionalidade por não haver sido observado na sua elaboração a exigência contida no artigo 57.º, n.º 2, alínea a), da Constituição, na versão de 1982.

7 — Em conformidade como disposto no artigo 282.º, n.º 1, da Constituição, a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, produz efeitos desde a entrada em vigor da norma declarada inconstitucional, podendo, porém, o Tribunal Constitucional, com base no disposto no n.º 4 do mesmo preceito, quando a segurança jurídica, razões de equidade ou interesse público de excepcional relevo o exigirem, fixar os efeitos da inconstitucionalidade, com alcance mais restrito.

Na situação aqui em apreço, desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 68/88, foram decerto praticados inúmeros actos administrativos ao abrigo do seu quadro normativo, desde logo através da abertura de concursos para recrutamento e promoção do pessoal, com os consequentes provimentos nas diversas categorias da respectiva carreira, criando-se assim todo um conjunto de direitos e expectativas legitimamente fundados.

Da declaração de inconstitucionalidade, com eficácia *ex tunc*, resultaria ou poderia resultar a invalidade de todos esses actos administrativos, com o que se criaria uma situação de indesejável insegurança jurídica e se gerariam, porventura, casos de iniquidade, que manifestamente importa evitar.

Assim sendo, por força de razões de equidade e de segurança jurídica, considera-se inteiramente justificável a ressalva dos efeitos produzidos pela aplicação daquele diploma até à data da publicação do acórdão no qual se contera a presente declaração de inconstitucionalidade.

III — A decisão

Nestes termos, decide-se:

- a) Declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade de todas as normas do Decreto-Lei n.º 68/88, de 3 de Março, por violação do disposto no artigo 57.º, n.º 2, alínea a), da Constituição, na versão de 1982;
- b) Ressalvar, com base em razões de equidade e de segurança jurídica, os efeitos produzidos pelas normas agora declaradas inconstitucionais até à data da publicação no *Diário da República* do presente acórdão.

Lisboa 11 de Março de 1992. — *Antero Alves Monteiro Dinis — Fernando Alves Correia — Vítor Nunes de Almeida — António Vitorino — Bravo Serra — Luís Nunes de Almeida — José de Sousa e Brito — Alberto Tavares da Costa — Maria da Assunção Esteves — Armindo Ribeiro Mendes — Messias Bento — José Manuel Cardoso da Costa.*